

**Ассоциация
«Совет муниципальных образований Хабаровского края»**

Фролов Н.М.

**УПРАВЛЕНИЕ И РАСПОРЯЖЕНИЕ
ЗЕМЛЯМИ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**

Хабаровск - 2020

УДК 332.2 – 332.7
ББК 65.32-5

Фролов Николай Михайлович – кандидат геолого-минералогических наук

Управление и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения:
Полезная книжка для специалистов органов государственной власти и органов местного самоуправления – Хабаровск, 2020, - 340 с.

Даны основные понятия и термины по вопросам использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Изложены экологические основы сельскохозяйственного землепользования. Дана краткая характеристика основных нормативных правовых актов по вопросам управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения. Проведена оценка состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий России и дальневосточных регионов. Даны основные положения органического сельскохозяйственного земледелия. Рассмотрены и системно изложены вопросы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения. В историческом плане изложены особенности формирования и хозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности и земельных участков, образованных из земель, находящихся в общей долевой собственности. Приведены критерии эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Даны предложения по совершенствованию системы управления и распоряжению землями сельскохозяйственного назначения.

Для специалистов органов государственной власти и органов местного самоуправления, занимающихся вопросами вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, осуществляющих государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, государственный мониторинг состояния и использования земель, руководителей и специалистов сельскохозяйственных организаций, оценщиков и студентов.

Рецензент – Журавель А. Л. – к.э.н.

ББК 65.32-5
Фролов Н.М.

Уважаемые читатели!

Настоящая работа посвящена одному из наиболее важных и сложных вопросов регулирования земельных отношений - управлению и распоряжению землями сельскохозяйственного назначения, для которых характерен разрыв между методологией и законодательством с одной стороны и практикой с другой стороны, а противоречия между субъектами и объектами земельных правоотношений остаются весьма существенными.

Природные ресурсы являются одним из трех важнейших факторов экономического роста. От естественных свойств земли, плодородия почв, особенностей климата, лесной и другой растительности, животного мира, воды рек, морей и океанов, богатства недр, чистоты воздуха во многом зависят темпы роста производства и благосостояния людей.

Наиболее важным из всех природных ресурсов является земля. Земля представляет собой уникальный природный ресурс. Она является единственным местом обитания человечества, основным и единственным фактором организации его производительных сил, участвующим в создании всех других продуктов и благ.

Еще в 1913 году на заре эпохи индустриализации, когда с понятием «экология» были знакомы лишь единицы, Чарльз Фортескью Брикдейл писал: «Земля – это место всякого приюта в городе, деревне и доме. Она – источник пищи, материалов для строительства и производства, угля, газа, ручьев и рек и других, необходимых для жизни вещей. Неразрушимая, недвижимая – это основа всей человеческой деятельности. Дома и фабрики, леса и фермы, реки, автомобильные и железные дороги, шахты, карьеры и водохранилища – все от земли. Она дает бесконечные возможности для развития и открытий. Она – первичный источник богатства».

Многовековая практика свидетельствует о том, что главными источниками жизнеспособности и процветания любого государства являются принадлежащие ему земельные ресурсы и проживающее на них население.

Все войны по большому счету были из-за земли, так как во время войн стоящие на земле объекты и проживающее население уничтожалось.

Во время Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. немецкие оккупанты вывезли из России в Германию огромное количество верхнего черноземного плодородного слоя земли, в результате чего на этих территориях урожайность сократилась на 45%.

Первый заместитель руководителя Росземкадастра Н. В. Комов в своей работе «Государственное управление земельными ресурсами в России» в 2003 году писал: «Вся история человечества изобилует примерами жесточайшей борьбы за землю. Земля в границах государства – это территория страны как основа ее суверенитета, место обитания человечества, основополагающий природный ресурс, объект правовых и экономических отношений».

Как объект правового регулирования земля выполняет тройную роль (Б.В. Ерофеев, 2012).

В экологическом понимании – это природный объект, составная часть окружающей среды, взаимодействующая с другими природными объектами – лесами, недрами, водами.

С экономической точки зрения земля выступает как объект хозяйственной и иной деятельности и является материальной базой всякого производства.

В социальном отношении земля – это объект государственной, муниципальной или частной собственности.

Земля количественно ограничена, ее невозможно искусственно воспроизвести. Земля в отличие от иных вещей является продуктом природы, а не продуктом человеческого труда. Все средства производства стареют, и в конце концов выбывают из производства и заменяются новыми, все, кроме земли, **которую заменить нечем.**

Человек, будучи частью природы, в процессе своей деятельности превратил **незначительную часть** земельного пространства в «очеловеченную землю – **земельный ресурс**», который на сегодня является средством производства и пространственным базисом для развития любой хозяйственной деятельности.

Специфика освоенных земельных ресурсов, в отличие от земель, не вовлеченных в хозяйственный оборот, заключается в том, что, с одной стороны, они продолжают существовать на основе природных закономерностей – биологических, химических, физических, а с другой стороны, они попадают в сферу действия производственно-практической деятельности общества, подчиняясь социальным и экономическим законам.

Вовлечение земель в хозяйственный оборот, как и всякой иной вещи, объективно предопределяет изменение ее начальных природных характеристик, а, соответственно, **необходимость проведения мероприятий, направленных на сохранение и поддержание земли в состоянии, пригодном для ее использования будущими поколениями людей.**

При подготовке настоящего пособия преследовались следующие цели:

- комплексно рассмотреть вопросы, связанные с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения, обращая особое внимание при осуществлении хозяйственной деятельности на необходимость учета земли как объекта природы;

- насколько это возможно, на простом и понятном языке осветить правоприменительную практику действующих на сегодня нормативных правовых актов в сфере регулирования земельных отношений и неурегулированные законодательством вопросы;

- проанализировать практику управления и распоряжения сельскохозяйственными землями в России и в зарубежных странах, дать предложения по совершенствованию системы управления и распоряжения сельхозземлями;

- не оставаясь «безучастным зрителем», дать свою личную оценку и высказать свое личное отношение по наиболее важным вопросам в сфере управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения.

Хочется надеяться, что книга поможет Вам не только сформировать свое мировоззрение по вопросам управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, но, и что самое главное, применить новые знания в своей практической деятельности, не затрачивая время на приобретение собственного опыта, воспользовавшись теми знаниями, которые были получены другими людьми ранее.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Нормативные правовые акты

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Федеральный закон № 101-ФЗ – Федеральный закон от 24.07.2002
№ 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»
Федеральный закон № 264-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2006
№ 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»
Федеральный закон № 435-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»

Органы власти

Минсельхоз России – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Росреестр - Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
Россельхознадзор - Федеральная служба по ветеринарному и фито-санитарному надзору
Управление Россельхознадзора края - Управление Россельхознадзора по Хабаровскому краю и Еврейской автономной и Сахалинской областям,
ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» – Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральная агрохимическая служба «Хабаровский»
Управление Росреестра по Хабаровскому краю - Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю
ФГБУ «ФКП» Росреестра по Хабаровскому краю - филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю»
Минимущество края - министерство имущественных отношений Хабаровского края
Минсельхоз края - министерство сельского хозяйства, торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности Хабаровского края
Минприроды края - министерство природных ресурсов края Хабаровского края
Минстрой края - министерство строительства Хабаровского края.
МТУ Росимущества в Хабаровском крае и ЕАО - Межрегиональное территориальное управление Росимущества в Хабаровском крае и Еврейской автономной области.

Прочие сокращения

ДФО – Дальневосточный федеральный округ
ЕГРН – единый государственный реестр недвижимости
Сельхозземли – земли сельскохозяйственного назначения
Сельхозугодья – сельскохозяйственные угодья
Национальный доклад об использовании сельхозземель - Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации
Национальный доклад об использовании земель – Доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации
Региональный доклад об использовании земель – Доклад о состоянии и использовании земель в Хабаровском крае

СГИО СХ – система государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства

ФГИС ФП АЗСН – Федеральная государственная информационная система «Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения»

ЕФИС ЗСН – единая информационная система о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства

ФАО – Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

УПКС – удельный показатель кадастровой стоимости земли

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ

Агробиоценоз – совокупность организмов, обитающих на землях сельскохозяйственного назначения (Экологический словарь).

Агроистощение земель - потеря почвенного плодородия в результате обеднения почв элементами минерального питания, неблагоприятных изменений почвенного поглощающего комплекса, реакции среды, обеднения минералогического состава вследствие нарушения системы земледелия при выращивании сельскохозяйственных культур (Боголюбов С.А. и др., 2013).

Агротехнические мероприятия - совокупность научно обоснованных приемов обработки почв в целях воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Агрофитоценоз – сообщество культурных растений, возделываемых на полях, и сорных растений, произрастающих здесь же помимо воли человека (Энциклопедия сельского хозяйства).

Агрохимические мероприятия - совокупность научно обоснованных приемов применения агрохимикатов и пестицидов в целях воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения при обеспечении мер по безопасному обращению с ними в целях охраны окружающей среды (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Анализ почвы - совокупность операций, выполняемых с целью определения состава, физико-механических, физико-химических, химических, агрохимических и биологических свойств почвы (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Биологический этап рекультивации земель - этап рекультивации земель, включающий мероприятия по восстановлению их плодородия, осуществляемые после технической рекультивации (совместный приказ от 22.12.1995 Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67).

Богарное земледелие - земледелие в засушливых районах с использованием влаги ранневесеннего периода и осадков, выпадающих в период вегетации растений (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Бонитировка почвы - сравнительная оценка в баллах качества почвы по природным свойствам (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Боронование почвы - обработка почвы боронами, обеспечивающая ее крошение, рыхление и выравнивание, а также уничтожение проростков и всходов сорняков (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Валовый сбор – общий сбор продукции со всей площади посева (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Введение севооборота - разработка и перенесение проекта севооборота на территорию землепользования хозяйства (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения - сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противозерозионных и иных мероприятий (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Восстановление почв – мероприятия, направленные на восстановление структуры и качества почв, их свойств и плодородия (Модельный закон от охране почв, 31.10. 2007).

Вспашка - прием обработки почвы плугами, обеспечивающий оборачивание обрабатываемого слоя не менее чем на 135° и выполнение других технологических операций (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Выщелачивание почвы - вымывание из почвы различных веществ фильтрующимися растворами (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Гидротехнические сооружения - инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту (Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ).

Государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения - разработка и утверждение норм и правил в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Гумус - часть органического вещества почвы, представленная совокупностью специфических и неспецифических органических веществ почвы, за исключением соединений, входящих в состав живых организмов и их остатков (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Деградация земель сельскохозяйственного назначения - ухудшение свойств земель сельскохозяйственного назначения в результате природного и антропогенного воздействий (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Деградация почвы - ухудшение свойств и плодородия почвы в результате воздействия природных и антропогенных факторов (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Дискование почвы - прием обработки почвы дисковыми орудиями, обеспечивающий крошение, рыхление, перемешивание, частичное оборачивание почвы, разрезание дернины и уничтожение сорняков (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Дифференциальная рента I - дополнительный доход, который образуется на лучших по естественному плодородию и местоположению участках (А.А. Варламов, 2015).

Дифференциальная рента II - дополнительный доход, который образуется на земельных участках, ведущих более интенсивное производство. Данный вид ренты связан с экономическим плодородием почвы (А.А. Варламов, 2015).

Единичная проба почвы - проба определенного объема, взятая однократно из почвенного горизонта, слоя (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Заболачивание – изменение водного режима, выражающееся в увеличении периодов длительного переувлажнения, подтопления и затопления почв (Боголюбов С.А. и др., 2013).

Заболачивание – процесс образования болот на переувлажненных участках земной поверхности (ОСТ 23.001-96). Различают два вида заболачивания – заболачивание суши и заторфовывание водоемов.

Заболоченный сенокос (пастбище) - сенокос (пастбище), расположенный на пониженных элементах рельефа, по окраинам болот или на слабо дренированных выравненных плоских территориях в условиях избыточного увлажнения (ГОСТ 26640-85 Земли).

Загрязненные земли – земли, содержащие физические, химические и биологические агенты, отрицательно влияющие на окружающую природную среду (ГОСТ 26640-85 Земли).

Загрязнение почвы – накопление в почве веществ и организмов в результате антропогенной деятельности в таких количествах, которые снижают технологическую, питательную и гигиенически-санитарную ценность выращиваемых культур и качество других природных объектов. Различают глобальное загрязнение - возникающее при переносе загрязняющего вещества в атмосфере на расстояние более 1000 км от источника загрязнения, региональное – более 40 км от техногенных и более 10 км

от сельскохозяйственных источников загрязнения, и локальное - образуемое вблизи одного или нескольких источников загрязнения (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Загрязнение почвы - содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Загрязняющее почву вещество – вещество, накапливающееся в почве в результате антропогенной деятельности в таких количествах, которые оказывают неблагоприятное воздействие на свойства и плодородие почвы, качество сельскохозяйственной продукции (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Закочкаренный сенокос (пастбище) - сенокос (пастбище), более 10 % площади которого покрыто кочками (ГОСТ 26640-85 Земли).

Закустаренный сенокос (пастбище) - сенокос (пастбище), равномерно заросший кустарниковой растительностью, занимающей от 10 % до 30 % площади участка (ГОСТ 26640-85 Земли).

Заливной сенокос - сенокос, расположенный в поймах рек, затопливаемых полыми водами, вызывающими изменение растительности (ГОСТ 26640-85 Земли).

Засоренность посева – количество сорняков или величина их массы на единицу площади посева (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Засорители - растения, относящиеся к культурным видам, но не возделываемые на данном поле (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Захламление земель - размещение в неустановленных местах предметов хозяйственной деятельности, твердых производственных и бытовых отходов (металлолом, стеклобой, строительный мусор, древесные остатки и др.) (Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России, утвержденная приказом Минприроды РФ от 25 мая 1994 г. № 160).

Здоровье почвы — это функциональная биологическая категория почвенной экосистемы, характеризующаяся метаболизмом и катаболизмом соединений биофильных элементов, самоочищением от вредных для биоты веществ и чужеродных биоагентов (Семенов, Соколов, 2016 г.).

Земельная доля (земельный пай) - установленное законодательством, должным образом оформленное и зарегистрированное право собственности гражданина на часть земельного участка, не ограниченную на местности, имеющую целевое назначение и усредненное количественное и качественное выражение в праве общей собственности на землю (Б.В. Ерофеев, 2012).

Землевание - комплекс работ по снятию, транспортировке и нанесению плодородного слоя почвы и потенциально плодородных пород на малопродуктивные угодья с целью их улучшения (совместный приказ от 22.12.1995 Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67).

Земледелие - отрасли сельскохозяйственного производства, основанные на рациональном использовании земли с целью выращивания сельскохозяйственных культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Землеемкость единицы производимой сельскохозяйственной продукции - обобщенный показатель уровня интенсивности использования земель сельскохозяйственного назначения.

Земельные ресурсы - земли, которые используются или могут быть использованы в отраслях народного хозяйства (ГОСТ 26640-85 Земли).

Земельные ресурсы - определенные площади поверхности суши с различными ландшафтами, почвами, климатическими условиями и рядом других свойств, вовлеченные или возможные для вовлечения в хозяйственный оборот.

Земельные угодья – земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам (ГОСТ 26640-85 Земли). Земельные угодья подразделяются на биоценозы (естественные, не подвергнутые окультуриванию угодья) и агроценозы – окультуренные человеческим трудом.

Земельный правопорядок – система земельных отношений, устойчиво создававшаяся под влиянием правовой деятельности государства и соответствующая целям, заложенным в правовом регулировании этих отношений (Б.В. Ерофеев, 2012).

Земельный участок – часть земной поверхности, которая имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи (статья 6 Земельного кодекса РФ). Как правило, объектом правоотношений является сформированный земельный участок, то есть земельный участок, поставленный на государственный кадастровый учет.

Земли сельскохозяйственного назначения - земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (статья 77 Земельного кодекса РФ).

Земля – важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйствах, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства (ГОСТ 26640-85 Земли).

Инвентаризация нарушенных земель - выявление в натуре, учет и картографирование нарушенных земель с определением их площадей и качественного состояния (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Интенсивная система земледелия - система земледелия, обеспечивающая рост урожаев и повышение плодородия почв за счет использования факторов интенсификации земледелия (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Истощение почвы - обеднение элементами питания и уменьшение биологической активности почвы в результате ее нерационального использования (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Карантинные сорняки – особо вредоносные, отсутствующие или ограниченно распространенные на территории страны или отдельного региона сорняки, включенные в перечень карантинных объектов (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Качество почвы - характеристика свойств и состава почвы, определяющая ее плодородие (ГОСТ 27593-88 Почвы). Совокупность свойств почвы, определяющая характер и эффективность участия почв в обеспечении благоприятной среды для обитания человека, растений и животных (Модельный закон об охране почв, 31.10.2007).

Качество обработки почвы – совокупность показателей, характеризующих соответствие состояние почвы после ее обработки агротехническим требованиям (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Кислотность почвы - способность почвы проявлять свойства кислот (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Консервация земель - мероприятия по уменьшению степени деградации земель, предотвращению их дальнейшей деградации и (или) негативного воздействия нарушенных земель на окружающую среду, осуществляемые при прекращении использования нарушенных земель (постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800).

Кормовой севооборот - севооборот, предназначенный преимущественно для производства грубых, сочных и зеленых культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Культивация почвы - прием сплошной или междурядной обработки почвы культиваторами, обеспечивающий крошение, рыхление, частичное перемешивание и выравнивание почвы, а также подрезание сорняков (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Мелиорация земель - коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий (Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ).

Мелиоративное земледелие - земледелие на осушенных и орошаемых землях (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Мелиорируемые земли - земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиоративных мероприятий (Федеральный закон от 10.01.1996 №4-ФЗ).

Мелиорированные земли - земли, на которых проведены мелиоративные мероприятия (Федеральный закон от 10.01.1996 №4-ФЗ).

Мелиоративные мероприятия - проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ, Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ).

Мелиоративные системы - комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях (Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ).

Многолетнее сельскохозяйственное насаждение – искусственно созданные древесные, кустарниковые или травянистые многолетние насаждения, предназначенные для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции, а также для декоративного оформления территорий (сад, виноградник, ягодник, плодовый питомник, плантация и др.) (ГОСТ 26640-85 Земли).

Мониторинг загрязнения почвы - система регулирующих наблюдений, включающая в себя наблюдения за фактическими уровнями загрязнения, определение прогнозируемых уровней загрязнения, выявление источников загрязнения почв (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Направление рекультивации - восстановление нарушенных земель для определенного целевого использования. Различают сельскохозяйственное, лесохозяйственное, водохозяйственное, рекреационное, природоохранное, санитарно-гигиеническое и строительное направления рекультивации земель (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Нарушение почв – частичное или полное разрушение, физическое (механическое) уничтожение почв (Модельный закон об охране почв, 31.10. 2007).

Нарушенные земли - земли, деградация которых привела к невозможности их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием (постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800).

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на почвы – показатели комплексного воздействия различных видов хозяйственной и иной деятельности на почвы, при котором обеспечивается способность почвы выполнять свои функции (Модельный закон об охране почв, 31.10. 2007).

Нормативы допустимого воздействия на почвы – показатели воздействия хозяйственной и иной деятельности на почвы, при которых соблюдаются нормативы качества почвы, не способные привести к превышению допустимой антропогенной нагрузки на почвы (Модельный закон от охране почв, 31.10. 2007).

Нормативы качества почвы – показатели, характеризующие состав, строение и свойства почвы, при которых они сохраняют способность выполнять свои функции (Модельный закон от охране почв, 31.10. 2007).

Оборот земель сельскохозяйственного назначения - переход земельных участков от одного лица к другому на основании договоров купли-продажи, дарения, мены, пожизненного содержания с иждивением, аренды, безвозмездного пользования, передачи в уставной (складочный) капитал или паевой фонд, передачи по наследству, переход в результате обращения взыскания на заложенный земельный участок, изъятия (выкупа) для государственных или муниципальных нужд, принудительного лишения прав в случае ненадлежащего использования земельного участка, конфискации и реквизиции земельного участка, добровольного отказа от прав на земельный участок, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами (Б.В. Ерофеев, 2012).

Обработка почвы – воздействие на почву рабочими органами машин и орудий с целью улучшения почвенных условий жизни сельскохозяйственных культур и уничтожения сорняков (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Объединенная проба почвы - проба почвы, состоящая из заданного количества единичных проб (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Окультуривание почвы – повышение плодородия почвы физическими, химическими и биологическими методами воздействия на нее (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Оперативное обследование - определение засоренности посевов культур и других сельскохозяйственных угодий перед проведением мер по борьбе с сорняками (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Органическое земледелие - сознательное сведение к минимуму использования химических удобрений и пестицидов, с заменой их органическими удобрениями с целью улучшения здоровья почвы (Л. Старостина. Экологические проблемы сельскохозяйственного использования земли).

Орошаемые земли – земли, пригодные для сельскохозяйственного использования и полива, на которых имеется оросительная сеть, связанная с источником орошения, водные ресурсы которого обеспечивают полив этих земель (ГОСТ 26640-85 Земли).

Основная культура – сельскохозяйственная культура, занимающая поле севооборота большую часть вегетационного периода (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Остаточное количество пестицида в почве – количество пестицида после установленного срока ожидания с момента его применения (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Осушенные земли – земли, на которых имеется оросительная сеть, обеспечивающая нормальный водно-воздушный режим произрастания на них сельскохозяйственных культур и насаждений (ГОСТ 26640-85 Земли).

Охрана земель – система организационно-хозяйственных, агроэкологических, технических, мелиоративных, экономических и правовых мероприятий, направленных на:

- сохранение почв и их плодородия;
- защиту земель от водной и ветровой эрозии почв, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими и радиоактивными веществами, захлыванием отходами производства и потребления, загрязнения и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земли;

- защиту сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, от иных видов ухудшения состояния земель;

- сохранение плодородия почв при их использовании при проведении работ, связанных с нарушением земель;

- ликвидацию последствий нарушения, загрязнения и захламления земель, включая рекультивацию земель;

- проведение при необходимости мелиоративно-восстановительных работ, способствующих улучшению окружающей природной среды, а также восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот (Энциклопедия статистических терминов, том 6).

Охрана почв – система мер, направленная на предотвращение снижения плодородия почв, их нерационального использования и загрязнения (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Пастбище - сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса животных (ГОСТ 26640-85 Земли).

Паровое поле - поле, свободное от возделываемых сельскохозяйственных культур в течение определенного периода времени и систематически обрабатываемое в целях борьбы с сорняками (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Паспорт почвы - документ, содержащий фиксированный набор данных о почве, необходимых для целей ее рационального использования и охраны (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Пахотный слой - слой почвы, ежегодно или периодически подвергаемый сплошной обработке на максимальную глубину (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Пашня – сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав и чистые пары (ГОСТ 26640-85 Земли).

Переувлажнение почв - состояние почв, когда содержание в них влаги превышает 85 % от предельной полевой влагоемкости на почвах тяжелого гранулометрического состава или 95 % на почвах легкого гранулометрического состава (ОСТ 23.001-96).

Пестициды (от лат. pestis – зараза, coedere – убивать) - группа химических веществ, соединений и препаратов, используемых для борьбы с вредителями и болезнями растений, сорняками и т.д. Пестициды делятся на гербициды (против сорняков), бактерициды (против бактерий), фунгициды (против паразитических грибов), альгициды (против водорослей). Для борьбы с живыми вредителями используются инсектициды (против насекомых), акарициды (против клещей), родентициды (против грызунов), авициды (против птиц) (Энциклопедия статистических терминов, том 6).

Плодородие земель сельскохозяйственного назначения - способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Плодородие почвы – способность почвы удовлетворять потребность растений в элементах питания, воде и воздухе, а также обеспечивать условия для их нормальной жизнедеятельности (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Плодородие почвы – совокупность свойств почвы, обеспечивающих необходимые условия для жизни растений (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Плодородный слой почвы - верхняя гумусированная часть почвенного слоя, обладающая наибольшим плодородием по отношению к более глубоким горизонтам (постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800).

Подтопление - подъем уровня подземных вод к дневной поверхности, вызванный природными или антропогенными факторами и приводящий к водонасыщению грунтов, изменению физических и физико-химических свойств подземных вод, преобразованию почвогрунтов, видового состава, структуры и продуктивности растительного покрова, трансформации мест обитания животных (ОСТ 23.001-96).

Полевой севооборот – севооборот, предназначенный для производства зерна, технических культур, кормов и другой продукции растениеводства (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Почва – самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических, антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Почва - компонент природной среды, состоящий из минеральных и органических частей, которые обеспечивают жизнедеятельность растений. К понятию «почва» не относятся торф, песок, грунт глубокого залегания, компост, а также искусственно созданная среда обитания растений (ст. 2. Федерального закона от 21.07.2014 № 206-ФЗ).

Почва – природно-географическая категория, компонент природной среды, самоценный объект природного разнообразия, выполняющий в природе существенные общебиосферные и частные экологические функции, и одновременно объект труда и средства производства в технологиях природопользования, использующих ее плодородие, то есть способность почв обеспечить условия произрастания растений.

Почва – среда обитания подавляющего большинства видов живых существ на Земле, основное хранилище генетического разнообразия жизни на планете (более 90 % видов растительного и животного мира планеты обитает в почве), регулятор качества поверхностных и подземных вод и атмосферного воздуха, главное геохимическое звено между растительностью и животным миром, с одной стороны, и поверхностными горными породами, с другой, основной источник производства сельскохозяйственной продукции.

Почвозащитное земледелие – земледелие, основанное на зерно-паровых севооборотах, с полосным размещением сельскохозяйственных культур и пара, помогающее защитить почву от разрушения и способствующее сохранению влаги в почве (Л. Старостина. Экологические проблемы сельскохозяйственного использования земли).

Почвообразовательный процесс – совокупность явлений превращения и передвижения веществ и энергии, протекающих в почвенной толще (А.А. Роде).

Почвенный профиль - совокупность генетически сопряженных и закономерно сменяющихся почвенных горизонтов, на которые расчленяется почва в процессе почвообразования (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Почвенный горизонт - специфический слой почвенного профиля, образовавшийся в результате почвообразовательных процессов (ГОСТ 27593 -88 Почвы).

Почвоутомление - явление, наблюдаемое при монокультуре растений и выражающееся в уменьшении урожайности при внесении полного удобрения и сохранении благоприятных физико-механических свойств почвы (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Предельно допустимая концентрация загрязняющего почву вещества - максимальная концентрация загрязняющего почву вещества, не вызывающая негативно-прямого или косвенного влияния на природную среду и здоровье человека (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Предельно допустимая (критическая) нагрузка - показатель воздействия одного или нескольких вредных (загрязняющих) веществ на окружающую среду, превы-

шение которого может привести к необратимым изменениям компонентов экосистем (А.А. Варламов, 2015).

Прифермерский севооборот - кормовой севооборот, поля которого расположены вблизи животноводческих ферм и предназначены для производства сочных и зеленых кормов (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Пробная площадка – репрезентативная часть исследуемой территории, предназначенная для отбора проб и детального исследования почвы (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Проект консервации земель - документ, на основании которого проводится консервация земель (постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800).

Промежуточная культура – сельскохозяйственная культура, выращиваемая в период времени, свободный от возделывания основных культур севооборота (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Противоэрозионные мероприятия - совокупность научно обоснованных приемов защиты почв от водной, ветровой и механической эрозии (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Разрешенное использование земельного участка - использование земельного участка с учетом его целевого назначения, установленных ограничений и обременений с учетом зонирования земель, градостроительной и землеустроительной документации (Б.В. Ерофеев, 2012).

Ранний пар – чистый пар, в котором основная обработка почвы проводится весной в год парования (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Рациональное использование земель – обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами (ГОСТ 26640-85 Земли).

Рациональное использование почв – экономически, экологически и социально обусловленное использование почв в народном хозяйстве (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Рекультивация земель - мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почвы, восстановления плодородного слоя почвы и создания защитных лесных насаждений (пункт 5 статьи 13 Земельного кодекса РФ, постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800).

Рекультивационный слой – искусственно создаваемый при рекультивации земель слой с благоприятными для произрастания растений свойствами (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Рента - регулярно получаемый доход с капитала, имущества или земли, и не требующий от своих получателей предпринимательской деятельности (А.А. Варламов, 2015).

Рентные платежи - изъятие собственником экономической ренты, получаемой сверх нормальной прибыли (А.А. Варламов, 2015).

Самоочищение почвы – способность почвы уменьшать концентрацию загрязняющего вещества в результате протекающих в почве процессов миграции (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Санитарное состояние почвы – совокупность физико-химических, химических и биологических свойств почвы, которые обуславливают ее непосредственное влияние на здоровье человека и животных (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Санитарно-гигиеническое направление рекультивации земель – биологическая или техническая консервация нарушенных земель, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду, рекультивация которых для использования в народном хозяйстве экономически не эффективна (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Севооборот – научно обоснованное чередование сельскохозяйственных культур и паров во времени и на территории или только во времени (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Сельскохозяйственное направление рекультивации земель – создание на нарушенных землях сельскохозяйственных угодий (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Сельскохозяйственное производство - совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг (Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ).

Сельскохозяйственный товаропроизводитель - организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственные потребительские кооперативы и крестьянские (фермерские) хозяйства (Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ).

Сельскохозяйственное угодье – земельное угодье, систематически используемое для получения сельскохозяйственной продукции (ГОСТ 26640-85 Земли).

Сенокос – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокосение (ГОСТ 26640-85 Земли).

Сенокосно-пастбищный севооборот – кормовой севооборот, в котором в основном возделываются многолетние и однолетние травы на сено, сенаж и для выпаса скота (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Система земледелия – комплекс взаимосвязанных организационно-экономических, агротехнических, мелиоративных, почвозащитных мероприятий, направленных на эффективное использование земли, агроклиматических ресурсов, биологического потенциала растений, на повышение плодородия почвы с целью получения высоких устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Сорные растения – дикорастущие растения, обитающие на сельскохозяйственных угодьях и снижающих величину и качество продукции (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Состояние почв – совокупность показателей, характеризующих состав, строение и свойства почвы (Модельный закон об охране почв, 31.10.2007).

Структура посевных площадей - соотношение площадей посевов различных групп или отдельных сельскохозяйственных культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Структура почвы - физическое состояние твердой части и порового пространства почвы, обусловленное размером, формой, количественным соотношением, характером взаимосвязи и расположением как механических элементов, так и состоящих из них агрегатов (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Суходольный сенокос (пастбище) - сенокос (пастбище), расположенный на равнинах, склонах и повышенных элементах рельефа, увлажняемый главным образом атмосферными осадками (ГОСТ 26640-85 Земли).

Схема севооборота - перечень сельскохозяйственных культур и паров в порядке их чередования в севообороте (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Технический этап рекультивации земель - этап рекультивации земель, включающий их подготовку для последующего целевого использования в народном хозяйстве (совместный приказ Министерства окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема России № 67 от 22.12.1995).

Точное земледелие – земледелие, позволяющее при помощи карт агрохимобследования и урожайности учесть реальные потребности культуры в удобрении, не использовать их больше, чем необходимо, а, следовательно, сократить негативное воздействие сельского хозяйства на окружающую среду (Л. Старостина. Экологические проблемы сельскохозяйственного использования земли).

Травопольный севооборот - севооборот, в котором часть пашни занята посевами многолетних трав (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Тип почвы - основная классификационная единица, характеризующаяся общностью свойств, обусловленных режимами и процессами почвообразования, и единой системой основных генетических горизонтов (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Урожай - продукция, полученная в результате выращивания сельскохозяйственных культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Урожайность - урожай сельскохозяйственной продукции с единицы площади посева (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Фитосанитарные мероприятия - совокупность научно обоснованных приемов выявления и устранения засоренности почв сорными растениями, зараженности почв болезнями и вредителями сельскохозяйственных растений (Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ).

Фрезерование почвы - прием обработки почвы фрезой, обеспечивающий интенсивное крошение, перемешивание, рыхление обрабатываемого слоя и уничтожение сорняков (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Часть земельного участка – определенная площадь земельного участка, которая может быть ограничена на местности и при соблюдении определенных условий может быть превращена в самостоятельный объект земельных отношений и гражданского оборота (Б. В. Ерофеев, 2012).

Чернозём (от рус. *чёрная земля*) — богатый гумусом, тёмноокрашенный тип почвы, сформировавшийся на лёссовидных суглинках или глинах в условиях суббореального и умеренно континентального климата при периодически промывном или непромывном водном режиме под многолетней травянистой растительностью.

Черный пар - чистый пар, в котором основная обработка почвы проводится летом или осенью предшествующего года (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Чистый пар – паровое поле, свободное от возделываемых сельскохозяйственных культур (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Чистый сенокос (пастбище) – сенокос (пастбище), на котором либо отсутствуют кустарники, пни, деревья, камни, кочки, либо они равномерно покрывают до 10 % площади участка (ГОСТ 26640-85 Земли).

Цена земли - капитализированная земельная рента (А.А. Варламов, 2015).

Щелочность почвы – способность почвы проявлять свойства оснований (ГОСТ 27593-88 Почвы).

Экология почв - новое направление в науке, являющееся продолжением и развитием общего (генетического) почвоведения в синтезе с достижениями отраслевых наук о почвах, изучающее изменения почвенных процессов и факторов почвообразования под влиянием хозяйственной деятельности человека и урбанизации территорий (А.А. Варламов, 2015).

Экологически допустимая нагрузка - хозяйственная деятельность человека, не превышающая порога устойчивости экосистемы (предельной хозяйственной емкости экосистемы). Превышение этого порога ведет к нарушению устойчивости и разрушению экосистемы (А.А. Варламов, 2015).

Экстенсивная система земледелия - система земледелия, основанная главным образом на использовании природных почвенно-климатических факторов (ГОСТ 16265-89 Земледелие).

Эродированные земли – земли, потерявшие в результате эрозии частично или полностью плодородный слой почвы (ГОСТ 26640-85).

Эрозия почвы – разрушение и снос верхних наиболее плодородных горизонтов почвы в результате воздействия воды и ветра (ГОСТ 27593-88 Почвы).

2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Два основополагающих факта образуют основу экономики. Первый из них – материальные потребности общества безграничны и неутолимы, второй – экономические ресурсы для производства материальных благ ограничены или редки.

Первый из них означает, что материальные потребности общества в товарах и услугах полностью удовлетворить нельзя, так как с течением времени потребности общества постоянно возрастают, и на смену старым, казалось бы, удовлетворенным потребностям появляются все новые и новые.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения такими ограничителями потребностей являются климатические условия, физические характеристики поверхности земли и наличие водных ресурсов, в силу которых более 70% поверхности земли не пригодны для сельского хозяйства.

При относительной стабильности объема земель, пригодных для ведения сельского хозяйства, численность населения планеты неуклонно растет. Человечеству потребовалось 200 000 лет, чтобы к 1800 году достичь населения 1 млрд. человек, и только 200 лет, что бы это количество возросло до 7 млрд. человек. С 1000 по 2020 год численность населения увеличилась в 26 раз с 305 млн. человек до 7 787 млн. человек, и в настоящее время ежегодно увеличивается на 90-100 млн. человек в год. Прогноз на 2100 год – 11, 185 млрд. человек.

По оценкам ФАО в настоящее время человечество столкнулось с серьезными вызовами – население планеты быстро растет, рацион питания претерпевает значительные изменения, а площадь деградированных земель, постоянно увеличивается. 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. Мировые площади больных (кондуктивных, токсифицированных) и деградированных почв превысили 1,2 млрд га. Это более 20 % площадей мировых агроугодий. Прямые потери от почвоутомления (токсикооза почв), в том числе из-за остатков стойких гербицидов, оцениваются в ~25 % мирового урожая.

Растущая обеспокоенность состоянием почв в мире привела к учреждению Глобального почвенного партнерства, принятию Всемирной хартии почв и провозглашению 155-й сессией Совета ФАО (Рим, 05.12.2016) «Добровольных руководящих принципов рационального использования почвенных ресурсов», к которым отнесены:

- минимизация эрозии почв;
- обеспечение баланса и циклов питательных веществ в почве;
- предотвращение, минимизация и смягчение засоления и осолонцевания почв;
- предотвращение и минимизация загрязнения почв;
- предотвращение и минимизация подкисления почв;
- сохранение и увеличение биоразнообразия почв;
- минимизация запечатывания почвы;
- совершенствование управления почвенной влагой.

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 составляла 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.

В опубликованном в 2016 году докладе «Состояние почвенных ресурсов мира» указано, что около 33 % почв в мире в результате нерациональных методов управления находится в состоянии средней или сильной деградации.

Жизнедеятельность человека осуществляется в пределах окружающей природной среды, а применительно к землям сельскохозяйственного назначения – в пределах **преобразованной** природной среды. Человек, воздействуя на естественную среду своего обитания, не только потребляет ее ресурсы, но и прямо или опосредованно изменяет природную среду, приспособливает ее для решения своих практических задач.

Конечно же, следует исходить из того, что изменение природной среды, в том числе и ее истощение - это объективные процессы, так как человек для поддержания своей жизнедеятельности вынужден потреблять природные ресурсы.

Главное в другом – необходимо ясно представлять неизбежные негативные последствия человеческого воздействия на окружающую нас природную среду, и не усугублять это воздействие **недостатками нашей организационно-правовой и экономической деятельности, а также дефектами экологического образования, экологическим невежеством и экологическим нигилизмом.**

Для этого в экономике природопользования существуют:

- правило меры преобразования природных систем, которое заключается в том, что в ходе эксплуатации природных систем нельзя переходить некоторые пределы, позволяющие этим системам сохранять свойство самоподдержания (самоорганизации и саморегуляции);

- правило «мягкого» управления природой, основанное на восстановлении бывшей естественной продуктивности экосистем или ее повышении путем целенаправленной и основанной на использовании объективных законов природы серии мероприятий, позволяющих направлять природные цепные реакции в благоприятную для хозяйства и жизни людей сторону.

В сельском хозяйстве земля функционирует в качестве **предмета труда**, когда человек обрабатывает ее верхний слой для получения урожая, и одновременно является **орудием труда**, когда для получения сельскохозяйственной продукции используются ее биологические свойства.

Важнейшим свойством земли является ее почвенное плодородие, сущность которого заключается в способности почвы обеспечивать растения необходимыми питательными веществами.

При культивировании сельскохозяйственных культур и уборке урожая естественный процесс возвращения в почву питательных веществ, потребляемых растениями, **нарушается**. Приходится возвращать эти ежегодные потери путем внесения минеральных и органических удобрений.

Самый известный поэт Августовского века, считавшийся одним из гениев дохристианской эпохи, Вергилий, получивший прозвище Мантуанский лебедь, в своих знаменитых «Георгиках» в стихотворении «О земледелии», призывавшем римлян вернуться к земледелию и восстановить разрушенное после войны хозяйство, писал:

*Ранней весной, когда от седых вершин ледяная
Влага течет, и Зефир рыхлит пуховую землю,
Пусть начинает тогда мычать при вдавленном плуге
Вол, и пусть заблестит сошник, бороздою оттертый.
Вот что еще: какие б в полях не сажал ты побеги,
Много навоза клади и землей покрывай с преизбытком.
Пористых камней еще наложи иль раковин с грязью
Воды меж них протекут и тонкое в недра дыханье
Будет входить, и воспрянут посадки*

Невозврат в почву питательных веществ приводит к их загрязнению и накоплению в растениях таких вредных для человека веществ как нитраты.

К еще более серьезным последствиям приводит загрязнение почвы ядохимикатами (пестицидами), применяемыми для борьбы с сорняками, вредителями и болезнями растений. Из действия закона физико-химического единства всего живого вещества Земли следует, что вещество (пестициды, антибиотики и др.), вредное для одних видов существ (вредителей, микробов), вредно и для всех других, в том числе и для человека, хотя в разных дозах. Начальные дозы, смертельные для мелких организмов, особого вреда человеку не приносят, но не исключено, что мы не научились его определять и последствия проявятся только в будущем. Однако вредители и микробы с быстрой сменой поколений способны в ходе естественного отбора приспособиться к воздействию химикатов, и для их уничтожения приходится увеличивать дозы до таких размеров, что они могут принести явный вред человеку. По данным Л. Старостиной в среднем на каждого человека Земли ежегодно расходуется 400-500 г пестицидов, а в России и США – до 2 кг.

Использование пестицидов приводит к уничтожению практически всего живого, что находится вблизи (в радиусе до 10-30 км). Опасность вредного воздействия возрастает в связи с тем, что не больше 3 % достигает цели при использовании, все остальное выносится с полей в воду, воздух и почву. Ученые подсчитали, что в нашей стране от применения пестицидов в сельском хозяйстве гибнет до 80 % лосей, кабанов, зайцев.

По данным ФАО общие потери урожая из-за вредных насекомых, сорняков и болезней, несмотря на рост используемых объемов пестицидов в последние десятилетия, оставались на уровне 30-35 %. Сказался сложный комплекс факторов. Немалую роль сыграл, как указано выше, естественный отбор и приспособление вредителей к действию ядохимикатов. К настоящему времени более 500 видов насекомых и их личинок, 113 видов сорняков, 150 типов грибковых возбудителей и болезней животных выработали иммунитет по отношению к одному или нескольким пестицидам или стали способными их разрушать.

Населяющие почвы организмы стремятся переработать попадающие в нее вещества-загрязнители, но если последних слишком много или они ядовиты для самих редуцентов, то земля может потерять способность к плодородию (эффект «мертвых черноземов»).

В преамбуле распоряжения Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р, которым утверждены основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы, отмечено: «Государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, исходя из понимания о земельных участках как **особых объектах** природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с **особым правовым режимом**».

То есть законодатель, рассматривая земельный участок как объект управления, подчеркивает, что в **первую очередь** – это **объект природы**, и только потом недвижимое имущество с отличным от других видов недвижимого имущества **особым правовым режимом**.

Такой же подход отражен и в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации «Основные принципы земельного законодательства». Из 11 основополагающих принципов земельного законодательства, по крайней мере, в 6 принципах в той или иной степени отражены вопросы особого статуса земли как объекта управления со стороны государства, и в том числе установлены:

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед использованием в качестве недвижимого имущества;

- приоритет охраны жизни и здоровья человека при осуществлении деятельности по использованию земель, **даже, если это требует больших затрат**.

Главным основополагающим тезисом Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440, является требование сохранения экологического равновесия, то есть обеспечение сохранения природной среды обитания и жизнедеятельности человека, **не имеющей в обозримом будущем альтернативной замены**.

Из уникальности и исключительности земли как объекта правоотношений, следует, что при регулировании земельных отношений **публичный интерес всегда должен стоять выше индивидуального**. Наиболее полно общественная значимость земли раскрывается в сельском хозяйстве, где процесс производства непосредственно связан со свойствами земли.

К сожалению, можно констатировать, что на практике такой подход к регулированию земельных отношений, как правило, на сегодня продолжает оставаться преимущественно теоретическим и декларативным. По этому вопросу А.С. Яковлев в своей работе «Проблемы экологического нормирования и землепользования в России» писал: «Передовая академическая наука настойчиво рекомендует экологически сбалансированный способ землепользования, в то время как практическое землепользование **с трудом обращается к этим рекомендациям**, и зачастую рассматривает используемые в сельском хозяйстве земли в отрыве от природной среды в целом» (82).

На эту же тенденцию указывает Г. В. Добровольский в своей коллективной работе «Почвы в биосфере и жизни человека», в которой он отмечает следующее: «Несмотря на авторитетные декларации и принимаемые меры по охране почв, как в международном плане, так и на уровне разных стран, деградация почвенного покрова Земли, её педосферы продолжается. Причин тому множество, включая финансовые, экономические, административные, но не последнюю роль в этом играет недостаточное понимание реальности глобальной угрозы процесса деградации почв, ведущего к нарушению сложившегося устойчивого функционирования биосферы, в котором живёт всё человечество и всё живое на земной суше» (11).

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».

Начиная с 1980 года, ООН считает угрозой живой природе, исходящую от сельского хозяйства, в числе четырех самых опасных. В решениях Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) отмечено, что охрана и рациональное использование почв должно являться центральным звеном государственной политики, поскольку состояние почв определяет характер жизнедеятельности человечества и оказывает решающее воздействие на окружающую среду.

Сельскохозяйственное производство неизбежно ведет к отрицательным экологическим последствиям для земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, окружающую природную среду, а через сельскохозяйственную продукцию - и для человека. **Именно земледелие больше всех остальных отраслей влияет на окружающую среду**. Вот лишь некоторые аспекты этого негативного воздействия.

Первое, и самое главное - само земледелие несет в себе не только функцию биопродуктивности, но и разрушительную функцию относительно почвенного покрова. В одном грамме здоровой почвы содержится более миллиона микроорганизмов, тогда как в пахотной – их число уменьшается до нескольких тысяч. Помимо количествен-

ного изменения, также нарушается почвенное биоразнообразие микробиологических комплексов, изменяется структура почвы, ее свойства и общая устойчивость почв к внешним воздействиям.

Известный почвовед Алексей Роде говорил: «Почва без микроорганизмов - это мертвец». Определяя состав гумуса, физико-химические показатели, наличие в нем доступного азота, фосфора и калия, мы оставляем без внимания действие наиболее мощной силы почвы - живого вещества, биоты. Именно биологической активностью определяется, «живой» тот или иной грунт или «мертвый».

При вовлечении земель в сельскохозяйственный оборот естественный фитоценоз, для которого характерно динамическое равновесие «почва – растительность» и годовой прирост биомассы соответствует естественному плодородию, заменяется на агрофитоценоз, при котором значительная часть биомассы растений выносится за пределы поля с урожаем, а вместе с ним и многие химические элементы. Происходит диспропорция между количеством синтезированной растительной массы и биомассы, которая возвращается в почву. Так, при общем урожае биомассы озимых зерновых 120-160 ц/га с урожаем отчуждается 65%, в посевах яровых при биомассе 80-120 ц / га возвращается в почву до 30-35%, при урожае многолетних трав 35-65 ц / га отчуждается 30-40% биомассы растений.

По этой причине экологическая устойчивость агроценозов невелика – они не способны к саморегуляции и самовозобновлению, подвержены угрозе гибели при массовом размножении вредителей или возбудителей болезней. Без участия человека агроценозы через непродолжительный период времени распадаются или отмирают.

Основой для воспроизведения почвенного плодородия является применение **земледельческого закона возвращения в почву питательных элементов, потраченных на формирование урожая.**

На сегодня эта проблема, как правило, решается путем внесения **минеральных удобрений**, но это не приводит к улучшению структуры почвы и улучшению ее естественного плодородия, так как вносимые в составе минеральных удобрений органические соединения выносятся с продуктами земледелия. При чрезмерной дозе внесения удобрений возможно накопление в растениях нитратов, большое количество которых попадает в пищу и может вызвать пищевое отравление. Превращение нитратов в нитрозамины может стать причиной развития рака. Фосфорные удобрения, попадая в водоемы, вызывают их зарастание и гибель.

Как отмечают специалисты, при отсутствии поступления **органического вещества** в полтора-два раза уменьшается использование растениями элементов питания из внесенных **минеральных удобрений**, а в почвах активизируются процессы дегумификации. За прошедшее столетие в среднем содержание гумуса в почвах сократилось от 30 до 50 процентов.

Почве не хватает органики - солому, растительные остатки следует вернуть в почву как пищу для микробной и другой живности, для восстановления плодородия. Переработанная здоровой почвой одна тонна соломы злаковых культур эквивалентна трём тоннам навоза. При этом, рекомендуется не просто запахать растительные остатки, а создавать условия для их разложения, путем добавления биодеструкторов стерни - препаратов биологического происхождения; содержащих ферменты и аэробные микроорганизмы, которые активно разлагают органику на простые соединения. В дальнейшем они под действием уже анаэробных микроорганизмов и минеральных веществ превращаются в гумус.

Максимально эффективное использование растительных остатков, их гумификация – это реальный путь к сохранению почвенного плодородия или хотя бы снижение темпов его деградации.

Важной проблемой сельского хозяйства остается эрозия почв, с которой связано девять десятых всех потерь пахотных земель включая падение их плодородия. При непрерывном возделывании пшеницы ежегодные потери почвы составляют 10 т/год,

кукурузы – до 40 т/год, но при чередовании посева кукурузы, пшеницы, клевера, эти потери сокращаются до 5 т/год.

Как справедливо указывает в своей работе «За русские земли душа болит» А.Н. Тюрюканов, «распашка почв тяжелыми механизмами ведет к их эрозии, безмерная химизация, включающая применение отравляющих веществ (пестицидов), хроническая монокультура с неизбежностью ведут к деградации почв и по экологической цепочке – к деградации человечества» (72). Применение мощной сельскохозяйственной техники требует учета особенностей обрабатываемых почв, специфики ведения сельского хозяйства в данной местности.

Хотя «неграмотные» крестьяне в Поморье еще в XVII веке понимали необходимость применения тех или иных орудий труда при обработке земли и использовали несколько видов пахотных орудий: для поднятия целины, обработки старой пахоты с навозом, запашки семян и т.д. О высоком уровне земледельческой культуры говорит тот факт, что крестьяне умели хранить плодородие своих земель - была распространена трехпольная система земледелия, чередование культур, использование навоза в качестве удобрения, существовали участки с «паром» и т.д.

Основой для простого воспроизводства почвенного плодородия является введение биологической системы земледелия и **природоподобных** технологий. Существуют как минимум два пути восстановления плодородия: дать земле отдохнуть и самоочиститься или направленно вносить с микроорганизмами биологические препараты, которые не только воспроизводят плодородие почвы, но и способствуют наращиванию экологически чистых и высоких урожаев.

Специалистами уже давно определены меры снижения негативного воздействия земледелия на окружающую среду. К таким мерам можно отнести:

- **точное земледелие**, позволяющее при помощи карт агрохимобследования и урожайности учесть реальные потребности культуры в удобрении, не использовать их больше, чем необходимо, а, следовательно, сократить негативное воздействие сельского хозяйства на окружающую среду;

- **почвозащитное земледелие**, основанное на зерно-паровых севооборотах, с полсным размещением сельскохозяйственных культур и пара, помогает защитить почву от разрушения и способствует сохранению влаги в почве;

- **органическое сельское хозяйство**, предполагающее сознательное сведение к минимуму использования химических удобрений и пестицидов, с заменой их органическими удобрениями с целью улучшения здоровья почвы, животных и людей;

- **химизацию сельского хозяйства**, направленную на рациональное и безопасное использование химических веществ в сельскохозяйственной деятельности и предусматривающую их использование только в том случае, если они улучшают состояние урожая и свойства почвы, увеличивают животноводческое производство, защищают урожай и животных от болезнетворных микроорганизмов.

Противостояние экономики и экологии – одна из узловых проблем охраны окружающей природной среды. Как бы природопользователь не демонстрировал любовь к природе, тем не менее, к сожалению, в своей практической деятельности он ориентируется, прежде всего, на свои производственные цели, а уже потом на экологические ценности, противопоставляя тем самым единые по своей сути интересы человека по улучшению качества его жизни. Французский исследователь Жак Ив Кусто по этому поводу сказал: «Раньше природа утрачивала человека, а теперь человек утрачивает природу».

Далеко не всегда удается быстро и оптимальным путем решить все проблемы, взаимоотношения человека с окружающей средой, и в первую очередь, в силу того, что материальные потребности человека неизбежно встают на первый план.

Характерный пример - принято считать, что первым законом в плане сохранения окружающей среды является эдикт Эдуарда IV (1273 г.), запрещающий использование каменного угля для отопления жилищ в Лондоне. По обычаям того времени за нарушения эдикта полагалась смертная казнь. Прошло почти 750 лет - в феврале

2020 г. Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании объявило, что с 2023 года в стране запретят продажу сырых дров и угля для домашних печей и каминов. Что изменилось?

Как отмечает А.А. Варламов 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. Оба названия «экономика» и «экология» произошли от одного греческого слова «ойкос» – жилище, т.е. о науке о нашем «доме», и законах, регулирующих поведение в нем (9).

Из вышеизложенного вытекает, что как органы власти, осуществляющие управление и распоряжение землями, так и землепользователи в своей практической деятельности, при вовлечении сельхозземель в хозяйственный оборот должны руководствоваться не только юридическими нормативными правовыми актами, но также считаться с объективными «неписанными» законами природы, которые в наиболее общем виде сформулированы в качестве законов и правил природопользования.

Из основных законов и принципов природопользования (закона ограниченности природных ресурсов, закона падения природно-ресурсного потенциала, закона снижения природоемкости готовой продукции, закона снижения энергетической эффективности природопользования, закона увеличения оборота вовлекаемых природных ресурсов) вытекают частные принципы землепользования, к которым (применительно к землям сельскохозяйственного назначения) можно отнести:

а) принцип обязательного ведения хозяйственной деятельности на земле с учетом возможности использования других природных ресурсов, а земельные угодья (и их плодородие) необходимо рассматривать как составной элемент единой производительной силы природы в комплексе с их территориальным расположением, наличием водных источников, характером агроландшафта, растительности и т.д.

б) принцип обязательности рационального использования земельных ресурсов только на основе комплексного учета их экономических, технологических и иных характеристик;

в) принцип обязательности учета территориальной качественной и количественной неоднородности, изменчивости свойств земли, согласно которому каждый земельный участок уникален по условиям функционирования и воспроизводства плодородия, что подразумевает **пообъектный** подход к управлению и распоряжению землями;

г) принцип учета темпов воспроизводства почвенного плодородия;

д) принцип обязательности учета концентрации загрязняющих веществ в почве;

е) принцип приоритетности критериев экологической оптимальности на долгосрочную перспективу при определении экономической эффективности системы землепользования и другие.

Сочетание экономических и экологических интересов, – это единственный путь, который дает нам история для обеспечения экономических интересов человека при соблюдении необходимых экологических требований, а для этого, прежде всего, **необходимо переосмысление** прежних, устоявшихся форм и методов хозяйствования на земле.

Одной из основных причин, которые не позволяют в полной мере задействовать «продекларированную» в нормативных правовых актах необходимость соблюдения эколого-экономического подхода в землепользовании - **это отсутствие законодательно установленных механизмов реализации такого подхода на практике, системы их оценки и соответствующих стимулов.**

В данной работе мною сделана попытка, в меру своих сил, способностей и знаний, определить или, по крайней мере, наметить механизмы реализации эколого-экономического подхода при осуществлении сельскохозяйственном землепользования.

3. ОСНОВНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ УПРАВЛЕНИЕ И РАСПОРЯЖЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Основой земельного законодательства, как и любой другой отрасли права, является Конституция Российской Федерации, имеющая верховенство на всей территории Российской Федерации.

Статьей 9 Конституции РФ определено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Используемая в Конституции РФ формулировка «**земля** и другие природные ресурсы» ставит землю в особое положение по сравнению с другими объектами природы.

Конституцией РФ определено, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляется ее собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей природной среде и не нарушает права и законные интересы других лиц, установлено, что земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые защищаются равным способом, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона и т.д.

В то же время нужно отметить, что основанные на Конституции РФ идеи и принципы использования земельных ресурсов в современном обществе, в качестве основы жизни и деятельности проживающего на соответствующих территориях населения, конкретизированные в статье 1 Земельного кодекса РФ, к сожалению, существуют как бы «автономно» от остальных норм законодательства, и в реальной жизни учитываются далеко не всегда, уступая свое место нормам, регулирующим использование земельных участков как объектов недвижимого имущества и определяющим экономические интересы незначительной части населения в ущерб соблюдения интересов на благоприятную окружающую среду живущих ныне и будущих поколений людей.

Важным блоком земельного законодательства является региональные нормативные правовые акты. Это обусловлено следующим:

- статьей 9 Конституции РФ определено, что земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на **соответствующей территории**;
- согласно статье 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- федеративное устройство государства;
- наличие значительного количества регионов, существенно отличающихся друг от друга по социально-экономическим и природным условиям, обычаям, традициям, религиозным предпочтениям проживающего в этих регионах населения.

На парламентских слушаниях по вопросу «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства», состоявшихся 19.04.2018, регионам было **рекомендовано активизировать работу** по разработке и принятию нормативных правовых актов, направленных на реализацию норм федерального земельного законодательства в части вопросов совместного ведения.

В этом плане в качестве положительных примеров можно отметить Ростовскую область, где постановлением Администрации области от 20.09.2012 № 905 были утверждены Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, которыми установлены обязательные требования к правообладателям земельных участков по рациональному их использованию и установлены критерии оценки рационального использования земель. В частности, таким критерием является определенный уровень урожайности основных сельскохозяйственных культур, снижение которого на 15% по сравнению со среднерайонными показателями сви-

детельствует о нерациональном использовании сельхозугодий, а также установлена административная ответственность за нарушение указанных правил.

Постановлением Правительства Воронежской области от 06.05.2010 № 376 утверждены сходные с приведенными выше Правила рационального использования земель. Данным документом дано понятие **рационального использования земель сельскохозяйственного назначения**, под которым понимается обеспечение правообладателями земельных участков в процессе производства сельскохозяйственной продукции максимального эффекта в осуществлении землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами, способами их использования, не приводящими к существенному снижению плодородия почв.

В Белгородской области действует Положение о проекте адаптивно-ландшафтной системе земледелия и охраны почв (постановление Губернатора Белгородской области от 04.02.2014 № 9). Как отмечает В.Н. Харьков данное постановление представляет собой существенный акт опережающего правового регулирования земельных отношений, поскольку в федеральном законодательстве норм аналогичного характера не имеется (75).

К сожалению, можно констатировать, что в Хабаровском крае такой подход не нашел своего развития и региональные нормативные правовые акты, как правило, принимаются только в тех случаях, когда об этом прямо сказано в федеральном законе. В силу этого, в отличие от других регионов целый ряд вопросов в крае остается неурегулированным, что существенно затрудняет решение отдельных вопросов, связанных с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения.

Следующим «по важности» нормативного регулирования земель сельскохозяйственного назначения является Земельный кодекс Российской Федерации, принятый 25 октября 2001 года.

Путь к принятию Земельного кодекса РФ был непростой и длительный. Камнем преткновения были земли сельскохозяйственного назначения. Принятие его неоднократно откладывалось из-за противодействия коммунистических фракций Думы, выступавших категорически против частной собственности на сельскохозяйственные угодья. Итогом бурных дебатов в Государственной Думе стало половинчатое решение. С одной стороны, Земельный кодекс РФ был все-таки принят, а, с другой стороны, было определено, что оборот земель сельскохозяйственного назначения должен быть ограничен и урегулирован специальным законом.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения Земельным кодексом РФ:

- установлен приоритет сохранения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, согласно которому их перевод для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (статья 1);

- перевод земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель может осуществляться только органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, даже если эти земли находятся в иной форме собственности (статья 8);

- образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и выдела земельных долей осуществляется с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статьи 11.2 и 11.5);

- установлены цели и содержание охраны земель сельскохозяйственного назначения - предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, обеспечение рационального использования земель, восстановление плодородия почв и улучшение земель (статьи 12, 13);

- установлен запрет на производство сельскохозяйственной продукции на земель-

ных участках, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами (статья 14);

- определено, что оборот земель сельскохозяйственного назначения и порядок проведения в отдельных случаях проверок соблюдения требований земельного законодательства регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статья 27, 71.1);

- определены случаи продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения без проведения торгов и на торгах (статья 39.3);

- определены случаи предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду без проведения торгов и на торгах (статья 39.6);

- определены сроки предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду (статья 39.8);

- определены случаи и основания безвозмездной передачи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения из федеральной собственности в муниципальную собственность и собственность субъектов Российской Федерации (статья 39.30);

- определены основания прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (статьи 45, 46, 54.1);

- определены понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения (статья 77);

- определен перечень юридических и физических лиц, имеющих право на использование земель сельскохозяйственного назначения, и цели, для которых они могут предоставляться таким лицам (статья 78);

- установлено, что использование земель сельскохозяйственного назначения, предоставляемых на период осуществления строительства, реконструкции линейных объектов на основании публичного сервитута, осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий (статья 78);

- установлен запрет на предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, за исключением случаев размещения линейных объектов (статья 78);

- определено, что особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району, могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (статья 79);

- определено, что сельскохозяйственные угодья не могут включаться в границы территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд, а также использоваться для строительства садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей на садовом земельном участке (статья 79);

- определен перечень земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, включаемых в фонд перераспределения земель (статья 80).

Многозначность земли как объекта правового отношения обуславливает наряду с общими законами, к которым можно отнести Земельный кодекс РФ, наличие специализированных законов, которые условно можно разделить на две группы – определяющие порядок **управления** землями сельскохозяйственного назначения и определяющие порядок **распоряжения** земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения.

3.1. Нормативные правовые акты по управлению землями сельскохозяйственного назначения

К базовым законам, определяющим порядок управления землями сельскохозяйственного назначения, можно отнести Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ

«О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Первым из них установлены правовые основы государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении правообладателями земельных участков хозяйственной деятельности.

Законом определено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относятся **разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программ** обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, контроль за выполнением таких программ, а к полномочиям субъектов Российской Федерации - **разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов** субъектов Российской Федерации в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, контроль за их соблюдением.

Статьей 8 закона определены обязанности правообладателей земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;
- соблюдать нормы и правила в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;
- содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Статьей 11 закона установлено, что обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по следующим основным направлениям:

- разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также соответствующих региональных целевых программ;
- проведение учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- разработка планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- разработка планов мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами;
- **финансирование мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;**
- контроль за качеством используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения агрохимикатов и пестицидов и контроль за безопасным обращением с ними;

- создание банков данных в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Законом определено, что:

- мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения является составной частью государственного мониторинга земель;

- государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения включает в себя сбор и обобщение результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения и установлено, что такой учет осуществляется в порядке, определенном приказом Минсельхоза России от 04.05.2010 №150 «Об утверждении Порядка государственного учета состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Данным приказом установлено, что учет показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется федеральным государственным бюджетным учреждением «Центральная агрохимическая служба», которое также ведет базу данных показателей, перечень таких показателей (общие показатели, физические и химические показатели, показатели загрязнения почв, показатели негативных процессов, дополнительные показатели для неиспользуемых земель – закустаренность, залесенность и зарастание сорняками, и биологическая активность) и сроки учета - как правило, 1 раз в пять лет.

Минсельхозом России в 2018 году подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», которые предусматривают создание Единой информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства (далее – ЕФИС ЗСН), который должен содержать следующую информацию:

- реестровый номер **контура** земель;
- описание местоположения границ контура земель;
- вид сельскохозяйственных угодий в границах контура земель;
- сведения о типах почвенных разновидностей в границах контура земель;
- площадь контура земель;
- показатели состояния плодородия сельскохозяйственных угодий;
- сведения о загрязнении, захламлении, деградации, нарушении земель;
- сведения из ЕГРН об объектах недвижимости, в том числе земельных участках, расположенных в границах контура земель;
- сведения о фактическом использовании сельскохозяйственных земель, в том числе об объектах недвижимости, не учтенных в ЕГРН;
- результаты оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений за сельскохозяйственными землями;
- результаты фитосанитарного и эколого-токсикологического обследования земель сельскохозяйственных земель;
- сведения о нарушениях требований земельного законодательства, выявленных при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
- сведения о мелиорации земель;
- иные сведения.

Следует обратить внимание, что учет предполагается вести не по земельным участкам, а по контурам.

Законопроектом также предусматривается ведение **паспортов** земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, необходимость подготовки которых предусмотрена поручением Президента РФ В.В. Путиным от 29.06.2016 № Пр-1240.

Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» регулирует отношения, возникающие между сельскохозяйственными товаропроизво-

дителями, иными гражданами, юридическими лицами и органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства.

Статьей 13 федерального закона определено, что сельскохозяйственные товаропроизводители получают государственную поддержку на проведение мероприятий по обеспечению экологического равновесия, охрану сельскохозяйственных земель и повышение их плодородия, в рамках федеральных и региональных государственных программ. С 01.01.2020 государственная поддержка будет предоставляться также и на развитие органического сельского хозяйства (Федеральный закон от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В целях реализации этого закона постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 № 446 первоначально была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, а после ее завершения аналогичная программа на 2013-2025 годы была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 717 (в ред. от 08.02.2019 № 98).

В Хабаровском крае работы по улучшению плодородия земель первоначально осуществлялись согласно Краевой целевой программы «Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения Хабаровского края на 2006 - 2010 годы», утвержденной законом Хабаровского края от 29.09.2005 №300, затем – в соответствии с Краевой целевой программой развития сельского хозяйства Хабаровского края на 2008-2012 годы, принятой законом Хабаровского края от 27.02.2008 №185, и ведомственной целевой программой «Восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения, пострадавших в результате наводнения в 2013 году на территории Хабаровского края», а в настоящее время – в рамках подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводство» в составе Государственной целевой программы Хабаровского края «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия в Хабаровском крае до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства края от 08.02.2019 № 36-пр.

Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции.

Уполномоченным органом в области мелиорации является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти в области мелиорации земель являются:

- разработка и реализация федеральных и региональных программ в области мелиорации земель;
- организация финансирования мелиорации земель;
- организация эксплуатации государственных мелиоративных систем и отдельных гидротехнических сооружений, находящихся в государственной собственности;
- паспортизация мелиоративных систем и отдельных гидротехнических сооружений;
- организация учета и проведение мониторинга мелиорированных земель;
- организация разработки норм и правил в области мелиорации земель;
- организация и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области мелиорации земель;
- проведение государственной экспертизы проектной документации мелиоративных систем и отдельных гидротехнических сооружений;
- проведение мероприятий по контролю за состоянием мелиорированных земель при осуществлении государственного земельного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законом определено, что органы местного самоуправления **могут** осуществлять:

- владение, пользование и распоряжение муниципальными мелиоративными системами и гидротехническими сооружениями;

- обеспечивать защиту окружающей среды при проведении мелиорации земель на соответствующих территориях;

- координировать и регулировать в пределах своей компетенции деятельность граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель.

Паспортизация мелиоративных систем осуществляется в порядке, определенном приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 22.10.2012 № 559 «Об утверждении административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по паспортизации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельных расположенных гидротехнических сооружений».

В Хабаровском крае федеральным государственным учреждением по мелиорации земель и сельхозводоснабжению, эксплуатации каналов и гидроузлов межрегионального значения ранее было Управление «Хабаровскмелиоводхоз», которое в настоящее время реорганизовано в ФГБУ Управление «Приммелиоводхоз».

Государственный мониторинг мелиорированных земель, также как и мониторинг плодородия земель, осуществляется в рамках проведения государственного мониторинга земель, в процессе которого выявляются изменения состояния мелиорированных земель, и дается оценка таких изменений.

Мелиорация земель осуществляется в соответствии с федеральными и региональными программами и проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные нормы и правила.

Статьей 28 закона установлено, что предоставление **гражданам** в собственность, владение и пользование земельных участков в границах мелиоративной системы общего пользования **допускается только при условии соблюдения технологической схемы эксплуатации сооружений и устройств этой системы, что необходимо отражать в договорах купли-продажи, аренды или безвозмездного пользования соответствующими земельными участками.**

Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельных гидротехнических сооружений утверждены Министерством сельского хозяйства Российской Федерации 26.05.1998.

Указанными Правилами определено, что основными задачами эксплуатации осушительных систем являются:

- ликвидация избыточной увлажненности, создание и постоянное поддержание в корнеобитаемом слое почвы оптимального водно-воздушного режима, необходимого для получения высоких и устойчивых урожаев сельскохозяйственных культур;

- создание и поддержание на осушенных землях нормальных условий для производительного использования сельскохозяйственной техники и транспортных средств;

- охрана и содержание в исправном (надлежащем) и работоспособном состоянии всех элементов осушительных систем;

- проведение учета осушенных земель, контроля за мелиоративным состоянием осушенных земель и техническим состоянием осушительных систем и водоприемников;

- улучшение технического состояния и совершенствование осушительных систем в целях повышения эффективности использования осушенных угодий.

Основными эксплуатационными мероприятиями, обеспечивающими нормальное состояние осушительной системы являются удаление из приводящих каналов и водоприемников случайно попавших предметов, затрудняющих свободное течение воды и создающих подпор, скашивание травянистой растительности, вырубка кустарников на откосах и бермах каналов, защитных валов и дамб.

В целях выполнения указанных задач на работников службы эксплуатации оросительных систем возлагаются следующие обязанности:

- организация, своевременное и качественное проведение постоянного надзора, осмотра и наблюдений за состоянием и работой оросительных систем, их периодических обследований и ремонтов;
- разработка и осуществление графиков забора воды из водных объектов и подачи ее в пункты выдела водопотребителям;
- обеспечение рационального использования оросительной воды, борьба с ее потерями и непроизводительными сбросами;
- организация достоверного измерения и учета воды, изымаемой из водных объектов и подаваемой водопотребителям;
- предупреждение засоления и заболачивания орошаемых земель, осуществление мероприятий по улучшению их мелиоративного состояния;
- защита оросительных систем и орошаемых земель от размыва и затопления паводковыми водами;
- участие в работе, проводимой органами управления земельными ресурсами и землеустройством по учету земель, в части сбора данных о качественном состоянии орошаемых земель для занесения их в государственный земельный кадастр;
- проведение паспортизации оросительных систем и сооружений на них;
- техническое совершенствование оросительных систем, внедрение механизации эксплуатационных работ, прогрессивных способов и техники полива, автоматизации и телемеханизации управления водораспределением;
- разработка и проведение комплекса мероприятий по охране окружающей природной среды.

Правилами установлен запрет на проезды через каналы, защитные валы и дамбы осушительных систем в местах, не предназначенных для этих целей, пастьба скота на откосах и бермах каналов, отрегулированных водоприемников, защитных валов, дамб и других земляных сооружений, засорение и повреждение каналов, водоприемников, защитных валов и других элементов системы, самовольное устройство на водоприемниках и каналах перегораживающих сооружений, сброс в них неочищенных сточных вод и добыча торфа в непредусмотренных местах.

Приказом Минсельхоза России от 28.12.2016 № 600 утвержден Порядок определения стоимости работ по культуртехнической мелиорации, необходимых для приведения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в состояние, пригодное для ведения сельского хозяйства.

Приказом определено, что культуртехнические мероприятия включают в себя расчистку от древесной и травянистой растительности, расчистку от кочек, пней и мха, расчистку от камней и иных предметов и первичную обработку почвы. Определено, что в Дальневосточном федеральном округе средняя стоимость указанных работ составляет (тыс. руб. за 1 га): расчистка от древесной и травянистой растительности – 22,45, расчистка от кочек, пней и мха – 4,26, расчистка от камней и иных предметов – 1,71, первичная обработка почвы – 35,87 и рассчитывается с учетом площади части земельного участка, подлежащего очистке.

Постановлением Правительства Хабаровского края от 25.07.2018 № 276-пр создана Межведомственная комиссия по инвентаризации мелиоративных систем на территории Хабаровского края, которым главам Амурского, Бикинского, Вяземского, Комсомольского, имени Лазо, Хабаровского муниципальных районов края рекомендовано создать муниципальные межведомственные комиссии по инвентаризации мелиоративных систем на территориях соответствующих муниципальных образований края и утвердить положения о них.

Определено, что в состав комиссии включаются представители органов исполнительной власти края, а также по согласованию представители органов местного самоуправления муниципальных районов края, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, ФГБУ Управление «Приммелиоводхоз» и других организаций.

Определено, что основными задачами комиссии являются:

- обеспечение проведения инвентаризации мелиоративных систем муниципальными межведомственными комиссиями по инвентаризации мелиоративных систем на территории края.

- оценка состояния и эффективности использования мелиоративных систем на территории края.

Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 определены правила проведения рекультивации и консервации земель, в том числе:

- определены лица, осуществляющие разработку проекта рекультивации и проекта консервации земель (правообладатели - если земельный участок предоставлен, органы государственной власти и органы местного самоуправления – если земельный участок не предоставлен);

- установлен состав работ по рекультивации и консервации земель;

- определено, в каких случаях проект рекультивации входит в состав проектной документации, а в каких – подготавливается в виде отдельного документа;

- определено содержание проекта рекультивации;

- установлен перечень лиц, согласующих проект рекультивации и порядок его согласования и утверждения;

- определены максимальные сроки проведения рекультивации (не более 15 лет) и консервации земель (не более 25 лет);

- определен состав акта о рекультивации или консервации земель.

В практическом плане весьма важным документом являются Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель, подлежащих рекультивации или консервации (письмо Роскомзема от 27.03.1995 № 3-15/582).

Методическими рекомендациями:

- определено, что выявление деградированных и загрязненных земель производится путем проведения почвенных, агрохимических, почвенно-мелиоративных и других необходимых обследований;

- дана классификация территорий по хозяйственному использованию и требованиям к уровню загрязнения почв, **согласно которой сельскохозяйственные угодья относятся к территориям с повышенными требованиями к уровню загрязнения почв;**

- определены наиболее существенные типы деградации почв;

- определен перечень нормативных и методических документов по выявлению деградированных почв и земель и оценке степени их деградации;

- определен перечень нормативных и методических документов по выявлению загрязненных земель и оценке степени их загрязнения;

- определен перечень нормативных и методических документов по выявлению земель, загрязненных радиоактивными веществами;

- даны физические и химические характеристики почв и земель для определения степени их деградации;

- определен перечень диагностических и дополнительных показателей для выявления деградированных почв и земель;

- дано краткое описание методов для определения степени деградации почв и земель;

- **приведены показатели уровня загрязнения почв химическими веществами.**

В почвах по сравнению с другими природными средами медленнее накапливаются токсичные уровни загрязняющих веществ, но они долго сохраняются, неблагоприятно влияя на экологическую и санитарно-эпидемиологическую обстановку. Загрязненная почва может стать источником вторичного загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод, продуктов питания растительного производства и кормов животных.

Основными документами, регламентирующими санитарно-эпидемиологические требования к почвам, являются Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии человека» и СанПиН 2.1.7.1287-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы».

Таблица 3.1.1

Гигиеническая оценка почв сельскохозяйственного назначения
и рекомендации по их использованию

Категория загрязненности почв	Характеристика загрязненности почв	Возможное использование территории	Рекомендации по оздоровлению почв
1	2	3	4
1. Допустимая	Содержание химических веществ в почве превышает фоновое, но не выше ПДК	Использование под любые культуры	Снижение уровня воздействия источников загрязнения почвы. Осуществление мероприятий по снижению доступности токсикантов для растений (известкование, внесение органических удобрений и т.п.)
2. Умеренно опасная	Содержание химических веществ в почве превышает их ПДК при лимитирующем общесанитарном, миграционном водном и миграционном воздушном показателях вредности, но ниже допустимого уровня по транслокационному показателю	Использование под любые культуры при условии контроля качества сельскохозяйственных растений	Мероприятия, аналогичные категории 1. При наличии веществ с лимитирующим миграционным водным или миграционным воздушным показателями проводится контроль за содержанием этих веществ в зоне дыхания с/х рабочих и в воде местных водоисточников
3. Высоко опасная	Содержание химических веществ в почве превышает их ПДК при лимитирующем транслокационном показателе вредности	Использование под технические культуры. Использование под сельскохозяйственные культуры ограничено с учетом растений-концентра-торов	1. Кроме мероприятий, указанных для категории 1, обязательный контроль за содержанием токсикантов в растениях - продуктах питания и кормах. 2. При необходимости выращивания растений - продуктов питания - рекомендуется их перемешивание с продуктами, выращенными на чистой почве. 3. Ограничение использования зеленой массы на корм скоту с учетом растений-концентра-торов
4. Чрезвычайно опасная	Содержание химических веществ превышает ПДК в почве по всем показателям вредности	Использование под технические культуры или исключение из сельскохозяйственного использования. Лесозащитные полосы	Мероприятия по снижению уровня загрязнения и связыванию токсикантов в почве. Контроль за содержанием токсикантов в зоне дыхания с/х рабочих и в воде местных водоисточников

СанПиН 2.1.7.1287-03 «Санитарно–эпидемиологические требования к качеству почвы в части земель сельскохозяйственного назначения» установлено следующее:

- гигиенические требования к почвам сельскохозяйственных угодий основываются на ПДК химических веществ в почве с учетом их лимитирующего показателя вредности и **приоритетности транслокационного показателя вредности**;

- почвы сельскохозяйственного назначения по степени загрязнения химическими веществами разделены на следующие категории: допустимые, умеренно опасные, опасные и чрезвычайно опасные (табл. 3.1.1).

Показатели уровня загрязнения земель химическими веществами согласно Приложению 5 «Методических рекомендаций по выявлению деградированных и загрязненных земель» (Письмо Роскомзема от 27.03.1995 № 3-№15/582) приведены в таблице 3.1.2.

Из указанных выше таблиц следует, что в практической работе основным показателем, на который следует ориентироваться, являются предельно допустимые концентрации (ПДК), которые определены ГН 2.1.7.2041-06 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) и ориентировочно-допустимые концентрации (ОДК) химических веществ в почве» (табл. 3.1.3).

Таблица 3.1.2.

Показатели уровня загрязнения земель химическими веществами

Элементы	Содержание (мг/кг), соответствующее уровню загрязнения				
	1 уровень допустимый	2 уровень низкий	3 уровень средний	4 уровень высокий	5 уровень очень высокий
Кадмий	< ПДК	от ПДК до 3	от 3 до 5	от 5 до 20	> 20
Свинец	< ПДК	от ПДК до 125	от 125 до 250	от 250 до 600	> 600
Ртуть	< ПДК	от ПДК до 3	от 3 до 5	от 5 до 10	> 10
Мышьяк	< ПДК	от ПДК до 20	от 20 до 30	от 30 до 50	> 50
Цинк	< ПДК	от ПДК до 500	от 500 до 1500	от 1500 до 3000	> 3000
Медь	< ПДК	от ПДК до 200	от 200 до 300	от 300 до 500	> 500
Кобальт	< ПДК	от ПДК до 50	от 50 до 150	от 150 до 300	> 300
Никель	< ПДК	от ПДК до 150	от 150 до 300	от 300 до 500	> 500
Молибден	< ПДК	от ПДК до 40	от 40 до 100	от 100 до 200	> 200
Олово	< ПДК	от ПДК до 20	от 20 до 50	от 50 до 300	> 300
Барий	< ПДК	от ПДК до 200	от 200 до 400	от 400 до 2000	> 2000
Хром	< ПДК	от ПДК до 250	от 250 до 500	от 500 до 800	> 800
Ванадий	< ПДК	от ПДК до 225	от 225 до 300	от 300 до 350	> 350
Фтор водорастворимый	< ПДК	от ПДК до 15	от 15 до 25	от 25 до 50	> 50

ПДК химического вещества в почве представляет собой комплексный показатель безвредного для человека содержания химических веществ в почве и базируется на 4 основных показателях вредности:

- транслокационном, характеризующим переход вещества в растение;
- водно-миграционном, характеризующим способность перехода вещества в грунтовые воды;

- воздушно-миграционным, характеризующим способность перехода вещества из почвы в воздух;

- общесанитарном, характеризующим влияние загрязняющего вещества на самоочищающую способность почвы и ее биологическую активность.

Наименьший из 4-х показателей является лимитирующим и принимается за ПДК.

Кроме понятия ПДК существует понятие «ориентировочно допустимые концентрации (ОДК)», установленные ГН 2.1.7.2042-06 для трех ассоциаций основных групп почв по их устойчивости к химическому загрязнению (табл. 3.1.4).

Таблица 3.1.3

Предельно допустимые концентрации химических веществ в почве

Элементы	Величина ПДК (мг/кг) с учетом фона (кларка)	Лимитирующий показатель вредности
Марганец	1500,0	Общесанитарный
Ванадий	150,0	Общесанитарный
Мышьяк	2,0	Транслокационный
Ртуть	2,1	Транслокационный
Свинец	6,0 -32,0 (30,0)	Общесанитарный
Сера	160,0	Общесанитарный
Сурьма	4,5	Водно-миграционный
Хром шестивалентный	0,05	Общесанитарный
Хром трехвалентный	6,0	Общесанитарный
Кобальт	5,0	Общесанитарный
Медь	3,0	Общесанитарный
Никель	4,0	Общесанитарный
Фтор	2,8 -10,0	Транслокационный
Цинк	23,0	Транслокационный

В последнее время некоторые ученые утверждают, что соблюдение ПДК не гарантирует сохранения качества окружающей среды на достаточно высоком уровне, потому что влияние многих веществ на отдаленную перспективу и при взаимодействии друг с другом еще слабо изучено.

Основными нормативными документами, регламентирующими безопасное отношение с пестицидами и агрохимикатами, являются:

- Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»;

- Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации;

- Санитарные правила и нормы СанПин 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов».

Согласно выше названным нормативным актам применение пестицидов и агрохимикатов в сельскохозяйственном производстве проводится только после предварительного обследования сельхозугодий на основании утвержденных рекомендаций по их применению.

Ориентировочно допустимые концентрации химических веществ в почве

Элементы	Величина ОДК (мг/кг) с учетом фона (кларка)	Группа почв
Кадмий	0,5	Песчаные и супесчаные
	1,0	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	2,0	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5
Медь	33	Песчаные и супесчаные
	66	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	132	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5
Мышьяк	2	Песчаные и супесчаные
	5	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	10	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5
Никель	20	Песчаные и супесчаные
	40	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	80	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5
Свинец	32	Песчаные и супесчаные
	65	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	130	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5
Цинк	55	Песчаные и супесчаные
	110	Кислые (суглинистые и глинистые), pH KCl < 5,5
	220	Близкие к нейтральным, нейтральные (суглинистые и глинистые), pH KCl > 5,5

Все работы регистрируются в специальном журнале за подписью руководителя работ и должностных лиц организаций, где проводились эти работы. Эти записи являются основанием для проверки качества работ, анализа динамики остаточных количеств пестицидов (ОКП) в сельскохозяйственной продукции и объектах окружающей среды.

За нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами законодательством предусмотрена уголовная и административная ответственность.

Постановлением Правительства РФ от 17.02.2014 № 113 внесены изменения в Правила противопожарного режима в Российской Федерации, согласно которым установлен запрет на выжигание сухой растительности, стерни, пожнивных остатков на землях сельскохозяйственного назначения и землях запаса, а также разведение костров на полях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.2008 № 157 поставлена задача создать систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства. Определено, что информация должна размещаться и обновляться не реже чем один раз в квартал на официальном сайте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в сети Интернет и на официальных сайтах уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сети Интернет.

В части земель сельскохозяйственного назначения в информационной системе должна содержаться информация о:

- о реализации федеральных и отраслевых целевых программ;
- о химизации и мелиорации земель в сельском хозяйстве;
- о мониторинге земель сельскохозяйственного назначения.

В Хабаровском крае согласно распоряжению Правительства края от 04.05.2008 № 205-рп уполномоченным органом по ведению такой системы определено министерство сельского хозяйства края, на официальном сайте которого, в отличие от официального сайта Минсельхоза России, такая информация отсутствует.

Базовым нормативным правовым актом в области государственного земельного надзора является постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1, которым утверждено положение о государственном земельном надзоре.

Согласно действующему законодательству, Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земли в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;
- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
- требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;
- требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора;
- обязанностей по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- предписаний, выданных должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов в пределах компетенции по вопросам требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Органы государственного земельного надзора вправе производить отбор проб почв с целью контроля состояния земель сельскохозяйственного назначения и оценки антропогенного воздействия на окружающую природную среду.

Приказом Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 утверждена форма проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами органов государственного земельного надзора при проведении плановых проверок. В частности, в перечень таких контрольных вопросов входят:

- используется или не используется по целевому назначению земельный участок;
- проводятся ли мероприятия по воспроизводству плодородия почв и конкретно какие (агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные, противоэрозионные);
- наличие зарастания земель деревьями, кустарниками и сорными травами;
- проведена ли рекультивация земель при осуществлении строительных и мелиоративных работ, в том числе при проведении внутрихозяйственных работ и собственных надобностей;
- допускается ли загрязнение, истощение, деградация, порча земель;

- соблюдается ли при проведении мелиоративных работ проект проведения мелиоративных работ;
- содержатся ли мелиоративные системы и защитные лесные полосы в надлежащем состоянии;
- имеется ли разрешение на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;
- снимался ли плодородный слой при проведении строительных работ;
- использовался ли снятый плодородный слой для рекультивации нарушенных или улучшения малопродуктивных земель;
- имеется ли согласование сооружения или эксплуатации линейных сооружений (линий электропередачи, трубопроводов) на мелиорированных землях.

Полагаем, что аналогичный подход должен применяться при проведении осмотров земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения арендодателями – уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

За нарушения требований земельного законодательства предусмотрена уголовная и административная ответственность.

Согласно статье 254 Уголовного кодекса РФ предусматривается следующая уголовная ответственность за порчу земель:

а) отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде наказываются штрафом в размере до 200 тыс. рублей, или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до 2 лет;

б) те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до 2 лет, либо принудительными работами на срок до 2 лет, либо лишением свободы на тот же срок;

в) указанные выше, повлекшие по неосторожности смерть человека деяния наказываются принудительными работами на срок до 5 лет либо лишением свободы на тот же срок.

Информация об административной ответственности приведена в таблице 3.1.5.

Административный штраф должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки.

Лицо, на которое наложено административное взыскание в виде штрафа, вправе обратиться к лицу, вынесшему постановление, об отсрочке, о рассрочке срока уплаты штрафа, или обжаловать его в порядке, установленном главой 30 КоАП РФ.

Таблица 3.1.5

Административные правонарушения и виды административных наказаний применительно к землям сельскохозяйственного назначения

Статьи КоАП РФ	Состав земельного правонарушения	Административное наказание
7.1.	Самовольное занятие земельного участка лицом, не имеющим прав на участок	Штраф для граждан 1,0-1,5% от его кадастровой стоимости, но не менее 5,0 тыс. руб.; 5,0-10,0 тыс. руб., если его кадастровая стоимость не определена. Для должностных лиц – 1,5 – 2,0% от его кадастровой стоимости, но не менее 25,0 тыс. руб.; 25,0 – 50,0 тыс. руб., если его кадастровая стоимость не определена. Для юридических лиц – 2,0-3,0% от его кадастровой стоимости, но не менее 100,0 тыс. руб.; 100,0-200,0 тыс. руб., если его кадастровая стоимость не определена.
7.2.	Самовольная уступка права пользования землей	Штраф для граждан – 0,5-1,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 1,0-2,0 тыс. руб. Для юридических лиц - 10,0-20,0 тыс. руб.
8.3.	Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами	Штраф для граждан – 1,0-2,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 2,0-5,0 тыс. руб. Для ИП – 2,0 – 5,0 тыс. руб. или приостановление деятельности до 90 суток. Для юридических лиц – 10,0-100,0 тыс. руб. или приостановление деятельности до 90 суток
8.6	Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы	Штраф для граждан – 1,0-3,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 5,0-10,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 30,0-50,0 тыс. руб.
8.6.	Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления	Штраф для граждан – 3,0-5,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 10,0-30,0 тыс. руб. Для лиц, осуществляющих деятельность без образования юридического лица – 20,0-40,0 тыс. руб., или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Для юридических лиц – 40,0-80,0 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток
8.7.	Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв при строительных, мелиоративных и изыскательских работах.	Штраф для граждан – 20,0-50,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 50,0-100,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 400,0-700,0 тыс. руб.

8.7.	Невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель от ветровой, водной эрозии и иного негативного воздействия	Штраф для граждан – 20,0-50,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 50,0-100,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 400,0-700,0 тыс. руб.
8.8.	Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения	Штраф для граждан 0,3-0,5% от его кадастровой стоимости, но не менее 3,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 0,5 – 1,5% от его кадастровой стоимости, но не менее 50,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 2,0-10,0% от его кадастровой стоимости, но не менее 200 тыс. руб.
8.8.	Неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению в течение 1 года с момента возникновения права собственности на земельный участок, приобретенный по результатам торгов на основании решения об его изъятии в связи с неиспользованием	Штраф для граждан и индивидуальных предпринимателей 0,1-0,3% от его кадастровой стоимости, но не менее 2,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 1,0-6,0% от его кадастровой стоимости, но не менее 100 тыс. руб.
10.9.	Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта	Штраф для граждан – 0,5-1,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 1,0-2,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 10,0-20,0 тыс. руб.
10.10.	Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем	Штраф для граждан – 1,5-2,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 3,0-4,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 30,0-40,0 тыс. руб.
10.10.	Повреждение мелиоративной системы	Штраф для граждан – 1,0-1,5 тыс. руб. Для должностных лиц – 2,0-3,0 тыс. руб. Для юридических лиц – 20,0-30,0 тыс. руб.
19.5	Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор или муниципальный контроль в отношении земель сельскохозяйственного назначения	Штраф для граждан – 10,0-20,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 30,0-50,0 тыс. руб. или дисквалификация на срок до 3 лет Для юридических лиц – 100,0-200,0 тыс. руб.
19.5	Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор или муниципальный контроль в отношении земель сельскохозяйственного назначения повторно в течении года	Штраф для граждан – 30,0-50,0 тыс. руб. Для должностных лиц – 70,0-100,0 тыс. руб. или дисквалификация на срок до 3 лет Для юридических лиц – 200,0-300,0 тыс. руб.

Отсрочка предоставляется только при наличии обстоятельств, вследствие которых невозможно уплатить штраф в установленный срок. Рассрочка предоставляется на срок до 3 месяцев с учетом материального положения.

Неуплата штрафа в установленный срок согласно ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа в двукратном размере неуплаченного штрафа, но не менее 1,0 тыс. рублей, либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы на срок до 50 часов.

В плане образования земельных участков, которые впоследствии выступают в качестве объектов распоряжения, статьей 17 Закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104 «О регулировании земельных отношений в Хабаровском крае» определены минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Они составляют 3,0 га – для земельного участка, образуемого в целях ведения «обычной» сельскохозяйственной деятельности и для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель, 0,5 га – для овощеводства в закрытом грунте и 0,0001 га – для размещения линейных объектов.

Определенные вопросы, связанные с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения, урегулированы федеральными законами от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Значительная часть положений Федерального закона «О землеустройстве» в настоящее время утратила силу, и на парламентских слушаниях по вопросу «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства», состоявшихся 19.04.2018, Государственной Думе РФ было рекомендовано рассмотреть вопрос о целесообразности разработки новой редакции этого закона.

3.2. Нормативные правовые акты по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения

Базовым законом по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения является Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

Указанный Федеральный закон:

- регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения;
- устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения - сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки и доли в праве общей собственности на земельные участки;
- определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также условия изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

Законом определено, что оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на следующих принципах:

- сохранения целевого использования земельных участков;
- установления максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района, и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;
- преимущественного права субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования

на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;

- преимущественного права других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина - члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;

- установления особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов.

В плане конкретизации указанных выше принципов, в Хабаровском крае законом от 29.07.2015 № 104 «О регулировании земельных отношений в Хабаровском крае»:

- установлено, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина или юридического лица, не может превышать 10% от общей площади сельскохозяйственных угодий;

- преимущественное право выкупа земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения делегировано только Правительству Хабаровского края.

Статьей 8 закона определен порядок преимущественной продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения субъекту Российской Федерации, статьями 9 и 10 – особенности предоставления земельных участков в аренду, статьей 11- наследование земельных участков, детали которых охарактеризованы ниже в главе «Распоряжение земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения».

Заключительные главы закона - III и IV - посвящены особенностям оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

В практическом плане одной из наиболее важных является статья 6 закона, определяющая основания и 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.

Законом определены следующие основания изъятия земельного участка:

- неиспользование земельного участка по целевому назначению, признаки которого устанавливаются Правительством РФ;

- использование земельного участка, повлекшее за собой существенное снижение плодородия почв или причинение вреда окружающей среды, критерии которого устанавливаются Правительством РФ.

При этом законом определены три существенных обстоятельства применения данных норм закона, исключающих необходимость представления заявителем документов, подтверждающих надлежащее использование земельных участков и соответственно снижающих коррупционные риски:

- факт неиспользования земельного участка по целевому назначению устанавливается органом государственного земельного надзора;

- изъятие у собственника земельного участка в случае его неиспользования по целевому назначению возможно, если такое неиспользование установлено органом государственного земельного надзора в течение 3 лет подряд;

- в случае использования земельного участка, повлекшего за собой существенное снижение плодородия почв или причинение вреда окружающей среды 3-х летний срок законом не предусмотрен;

- судя по редакции пункта 1 статьи закона, эти же положения являются основанием не только для прекращения права собственности, но также и для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды и безвозмездного пользования.

Указанные выше критерии установлены постановлениями Правительством РФ:

- 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»;

- от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;

- 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».

В отличие от ранее принятого понятия «ненадлежащее использование», которое судами трактовалось по-разному, эти критерии установлены для отдельных видов сельхозугодий и, как правило, имеют четкое количественное выражение. Например, неиспользованием пашни считается ее залесенность или закустаренность свыше 15% от площади земельного участка, неиспользованием культурных сенокосов – содержание сорных трав в структуре травостоя свыше 30% от площади земельного участка. К критериям существенного снижения плодородия земель относится снижение содержания органического вещества в пахотном слое более чем на 15%, снижение кислотности в кислых почвах на 10% и более, повышение щелочности в щелочных почвах на 10%, снижение содержания подвижного фосфора на 25%, снижение содержания обменного калия на 25% и более.

Изъятие земельного участка осуществляется в следующей последовательности:

1. Назначение органом государственного земельного надзора административного наказания за нарушение земельного законодательства.

2. В случае неустранения правонарушений, установленных предписанием, направление органом государственного земельного надзора:

- материалов, подтверждающих неустранение правонарушений, в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- заявления в орган государственной регистрации прав о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии.

3. Обращение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов (в течение двух месяцев со дня поступления материалов от органа государственного земельного надзора).

4. Проведение кадастровых работ (при необходимости) и проведение органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации публичных торгов по продаже земельного участка по кадастровой или рыночной стоимости земельного участка, определенной с учетом затрат на проведение культуртехнических мероприятий (в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов).

5. Осуществление органом государственного земельного надзора проверки использования такого земельного участка по целевому назначению его новым собственником в течение одного года с возникновения права собственности.

6. Ежемесячное представление органом государственной регистрации прав в ор-

ган государственного земельного надзора сведений о государственной регистрации перехода прав на такой земельный участок.

Совместным приказом Росреестра от 13.02.2017 № П/0064 и Россельхознадзора № 157 установлено, что сведения о государственной регистрации перехода прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в отношении которых в ЕГРН содержатся сведения о результатах проведения государственного земельного надзора, указывающие на неиспользование такого земельного участка по целевому назначению или использование с нарушением законодательства Российской Федерации, предоставляются в форме выписки из ЕГРН о переходе прав на объект недвижимости, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 20 июня 2016 г. № 378.

Указанный выше механизм, к сожалению, является несовершенным, в силу чего в соответствии с рекомендациями парламентских слушаний Минсельхозом России был подготовлен законопроект, который определяет, что порядок определения площадей, подверженных негативным процессам, отсутствие которого не позволяет реализовать на практике отдельные нормы федерального законодательства, **будет** установлен Минсельхозом России.

На стадии рассмотрения находятся законопроект, регламентирующий порядок использования земель сельскохозяйственного назначения в целях размещения зданий и сооружений для реализации сельскохозяйственной продукции (№ 187920-7); законопроект, определяющий также новеллы в части общей долевой собственности, установления предельных максимальных и минимальных сроков аренды земельных участков и другие вопросы.

Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» определяет правовые, экономические и социальные основы создания и деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств и гарантирует гражданам право на создание крестьянских (фермерских) хозяйств и их самостоятельную деятельность.

Закон преимущественно регулирует вопросы, связанные с образованием и функционированием крестьянского (фермерского) хозяйства – кто может создать такое хозяйство, содержание соглашения о его создании, как осуществляется регистрация крестьянского (фермерского) хозяйства, что может являться имуществом крестьянского (фермерского) хозяйства, порядок владения, пользования и распоряжения таким имуществом, прием новых членов в фермерское хозяйство и прекращение такого членства, права и обязанности членов фермерского хозяйства, полномочия главы фермерского хозяйства, виды деятельности фермерского хозяйства, основания прекращения деятельности фермерского хозяйства и др.

Законом установлено, что порядок предоставления земельных участков крестьянским (фермерским) хозяйством определяется земельным законодательством, а именно – статьей 39.18 Земельного кодекса РФ. Ранее установленные законом особенности предоставления земельных участков крестьянским (фермерским) хозяйствам отменены федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

Законом определено, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. В Хабаровском крае они установлены статьями 15 и 16 Закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104 «О регулировании земельных отношений в Хабаровском крае» и составляют соответственно 3 и 300 гектаров, а при предоставлении земельных участков **в собственность бесплатно** - 0,3 и 10 га.

Статьей 2 закона предусмотрена государственная поддержка фермерским хозяйствам, в том числе посредством формирования экономической и социальной инфраструктуры для обеспечения доступа фермерским хозяйствам к финансовым и иным ресурсам.

В Хабаровском крае она осуществляется в соответствии с Государственной целевой программой Хабаровского края «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия в Хабаровском крае до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства края от 08.02.2019 № 36-пр, и предусматривает содействие вступлению фермерских хозяйств в потребительские кооперативы, предоставление из краевого бюджета субсидий или единовременной помощи начинающим фермерам на бытовое обустройство, предоставление грантов на развитие семейных животноводческих ферм, предоставление субсидий на проведение кадастровых работ при оформлении земельных участков в собственность, повышение квалификации глав фермерских хозяйств и др.

Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства.

Законом определено, что личное подсобное хозяйство ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи **в целях удовлетворения личных потребностей** на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства. Произведенная или переработанная сельскохозяйственная продукция является собственностью граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, а ее реализация **не является предпринимательской деятельностью**.

Право на ведение личного подсобного хозяйства имеют дееспособные граждане. Граждане вправе осуществлять ведение личного подсобного хозяйства с момента государственной регистрации прав на земельный участок, но регистрации самого личного подсобного хозяйства не требуется.

Для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок), на котором разрешается возведение жилого дома и хозяйственных построек, и земельный участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок) без права возведения на нем зданий и сооружений.

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства, в отличие от земельных участков, предоставляемых для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом статьей 19 Закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104 «О регулировании земельных отношений» определено, что максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, не может превышать 2,5 гектаров.

Статьей 15 Закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104 «О регулировании земельных отношений» установлено, что минимальный размер земельного участка, предоставляемого **в собственность бесплатно** для ведения личного подсобного хозяйства, составляет 0,1 га (для приусадебного участка) и 1,0 га (для полевого участка), а максимальный размер соответственно 0,2 и 1,5 га.

Предоставление земельных участков осуществляется в порядке, установленном статьей 39.18 Земельного кодекса РФ.

Статьей 7 закона определено, что государственная поддержка граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, может осуществляться по следующим направлениям:

- формирование инфраструктуры обслуживания (подъездные пути, средства связи, водо- и энергоснабжение и другое) и обеспечения деятельности личных подсоб-

ных хозяйств, содействие созданию сбытовых (торговых), перерабатывающих, обслуживающих и иных сельскохозяйственных потребительских кооперативов;

- стимулирование развития личных подсобных хозяйств путем создания организационно-правовых, экологических и социальных условий, в том числе предоставление личным подсобным хозяйствам и (или) обслуживающим их сельскохозяйственным кооперативам и иным организациям государственных финансовых и материально-технических ресурсов на возвратной основе, а также научно-технических разработок и технологий;

- проведение мероприятий по повышению качества продуктивных и племенных сельскохозяйственных животных, организации искусственного осеменения сельскохозяйственных животных;

- ежегодное бесплатное проведение ветеринарного осмотра скота, организация его ветеринарного обслуживания, борьба с заразными болезнями животных.

На федеральном уровне такая поддержка регламентирована Постановлением Правительства РФ от 27.06.1996 № 758 «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств», которым Минсельхозу России рекомендовано обеспечить расширение услуг, предоставляемых владельцам личных подсобных хозяйств через систему государственного племенного, ветеринарного и агрозоотехнического обслуживания, а также осуществлять поставку для них молодняка скота и птицы, сортовых семян овощных культур, картофеля, посадочного материала плодовых и ягодных культур, органических удобрений, а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать полное удовлетворение потребности населения в пастбищах и сенокосах для личного скота.

В Хабаровском крае государственная поддержка личных подсобных хозяйств предусмотрена подпрограммами «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Обеспечение эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия на территории края» Государственной целевой программы Хабаровского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия в Хабаровском крае до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства края от 08.02.2019 № 36-пр. В частности, предусматривается развитие инфраструктуры сельских поселений, создание потребительских кооперативов, сохранение у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, крупного рогатого скота, предоставление им субсидий на содержание коров, свиноматок и приобретения кормов.

Резюмируя вышеизложенного, можно сказать, что земельное законодательство на сегодня является одной из динамично развивающихся отраслей права.

Принципиальным нерешенным вопросом является **отсутствие** общей законодательной нормы, согласно которой любой возобновимый природный ресурс – добываемый, эксплуатируемый или используемый человеком – обязательно должен воспроизводиться, восстанавливаться, как в количественном, так и в качественном отношениях.

Интенсивность изменения земельного законодательства, по мнению Романовой О.А., обуславливается двумя факторами – накоплением практических проблем применения действующих норм и изменением государственной политики в сфере земельных отношений в процессе развития российского государства.

С 2001 года только в основной нормативный правовой акт, регламентирующий земельные отношения - Земельный кодекс РФ - изменения вносились 129 раз или в среднем 7 раз в год. Правоприменение отдельных норм законодательства существенно затруднено вследствие отсутствия механизма их реализации. Например, с 2001 года, несмотря на внесение соответствующих поправок и принятие подзаконных актов, не определен механизм реализации нормы Федерального закона от 24.07.2002

№ 101-ФЗ о прекращении прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в связи с их неиспользованием или использованием с нарушением требований законодательства.

Существенные изменения государственной политики в части регулирования земельных отношений наиболее полно были отражены в Федеральном законе от 23.06.2014 № 171-ФЗ, который можно рассматривать как новую редакцию Земельного кодекса РФ. Указанным федеральным законом:

- систематизированы правовые нормы, регулирующие имущественные отношения по поводу земли следующим образом: если земельный участок находится в частной собственности, то правовое регулирование сделок с ним осуществляется преимущественно нормами гражданского законодательства; если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, преимущество имеют нормы земельного законодательства;

- введены новые виды земельных отношений, которых ранее не было (обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности; использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков) и существенно расширена сфера действия сервитута;

- Земельный кодекс РФ стал носить более направленный социальный характер в связи с включением в него, а затем и в региональные законы специальных льгот по предоставлению земельных участков определенным категориям граждан и юридических лиц.

Дальнейшим развитием **социализации** земельного законодательства послужил Федеральный закон «о дальневосточном гектаре», которым установлен особый порядок вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для граждан Российской Федерации на территории ДФО, в том числе и из земель сельскохозяйственного назначения.

Плановая работа по совершенствованию земельного законодательства началась с утверждением распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (в ред. от 28.08.2014 № 1652-р) Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы, но в полном объеме эта работа до настоящего времени **не завершена**.

На парламентских слушаниях в апреле 2018 года по вопросу «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства» **дана следующая оценка его состояния**: «В настоящее время законодательство в сфере земельных отношений все еще нуждается в совершенствовании, унификации, гармонизации, устранении коллизионных норм. Не все рассматриваемые законодательные инициативы отвечают задачам развития страны и модернизации ее экономики. Часто они базируются на разных концептуальных правовых и экономических взглядах, не всегда согласованы между собой и не в полной мере отражают комплексный характер использования земли и ее социальное и экономическое значение. Это создает препятствия в осуществлении земельным законодательством важной роли в систематизации регулирования использования земли в современных условиях, формировании справедливого земельного правопорядка. Задача по созданию непротиворечивой правовой основы использования земель в целях социально-экономического развития всего общества до сих пор не решена».

Многофункциональность земли как объекта правоотношений и государственного управления приводит к разнонаправленному и противоречивому взаимодействию законодательства о земле с другими отраслями права, прежде всего с гражданским, градостроительным, лесным, водным, законодательством о недрах.

Применительно к теме настоящей работы, в качестве второй особенности современного земельного законодательства можно отнести **исключение из правового поля** вопросов, связанных с сущностью почвы, ее биосферным и экологическим значением и стратегическим национальным ресурсом, хотя основателем российской и мировой науки о почвах является наш соотечественник В.В. Докучаев (Хомяков Д.Н., 2018).

Из определения земельного участка в Земельном кодексе РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 11.08.2017) (ст. 11.1) законодателем в 2006 году исключено понятие «**почвенный слой**», что искусственно ограничило описание земельного участка исключительно топографическими характеристиками.

В настоящее время существует и используется сильно устаревшее определение «**плодородия почвы**» 1988 года. В отечественном законодательстве отсутствует определение «**здоровья почвы**», хотя во всем мире с 2000 года оно вошло в широкий оборот.

Проект федерального закона № 83224-3 «Об охране почв», первоначально внесенный на рассмотрение в Государственную Думу РФ 12.03.2002, так и остался невостребованным.

В практическом отношении «Модельный закон об охране почв», принятый в г. Санкт-Петербурге 31.10.2017 постановлением 29-16 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, и призванный регулировать отношения, возникающие при реализации государственной политики по охране почв, при осуществлении государственного контроля за состоянием почв, соблюдение субъектами хозяйственной и иной деятельности требований по предупреждению загрязнения, деградации почв, сохранению и восстановлению почв и их плодородного слоя, носит рекомендательный характер для принятия в будущем внутригосударственных актов.

4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Органы власти по характеру управления и распоряжения землями можно разделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

К первым из них относятся Правительство РФ, обладающее широкими полномочиями в области управления землепользованием, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, регулирующие вопросы предоставления и изъятия земельных участков, соблюдения режима землепользования и т.п.

К органам специальной компетенции в Хабаровском крае относятся, Управление Россельхознадзора по Хабаровскому краю и ЕАО, ФГБУ «ЦАС «Хабаровский», Управление Росреестра по Хабаровскому краю и филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Хабаровскому краю, ФГБУ «Управление «Приммелиоводхоз».

Полномочия и функции органов государственной власти и местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений определены Земельным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами и соответствующими нормативными правовыми актами об этих структурах.

Исполнительными органами государственной власти Хабаровского края, обладающими полномочиями по вопросам, связанным с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения, являются министерство края, минсельхоз края, минприроды края и минстрой края.

На муниципальном уровне управление и распоряжение землями осуществляют уполномоченные представительные и исполнительные органы муниципальных районов, городских и сельских поселений.

Наибольшим объемом полномочий в плане распоряжения землями сельскохозяйственного назначения наделено министерство края (постановление Правительства края от 04.12.2018 № 411-пр), которое:

- определяет основные задачи и направления развития земельных отношений в крае;
- обеспечивает координацию работ с муниципальными образованиями края в части осуществления единой государственной политики в сфере земельных отношений;
- реализует мероприятия, направленные на повышение эффективного распоряжения краевой государственной земельной собственностью, и осуществляет мониторинг эффективности и рационального использования земельных участков;
- организует деятельность краевой комиссии по землепользованию при Губернаторе Хабаровского края;
- осуществляет образование земельных участков, организует постановку их на государственный кадастровый учет и государственную регистрацию права собственности края на земельные участки;
- осуществляет предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности края, в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование на торгах и без проведения торгов;
- проводит проверки использования земельных участков по целевому назначению;
- осуществляет изъятие земельных участков для государственных нужд края и изъятие неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков, находящихся в краевой государственной собственности;
- совместно с органами исполнительной власти края, органами местного самоуправления муниципальных образований края обеспечивает передачу земельных

участков из одного уровня собственности на другой уровень собственности;

- осуществляет обмен земельных участков;
- организует проведение государственной кадастровой оценки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и утверждает ее результаты;
- осуществляет учет текущих изменений характеристик земельных участков, находящихся в государственной собственности края;
- подготавливает или участвует в разработке в рамках компетенции министерства проектов краевых законов, иных нормативных правовых актов края, направленных на совершенствование управления и распоряжения краевой государственной земельной собственностью;
- осуществляет полномочия Правительства края, предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 5 (обращение в суд о понуждении продать земельный участок, который не может принадлежать лицу в силу закона, и выкупить такой участок, в случае отказа в его приобретение другими лицами), пунктами 7 и 8 статьи 6 (обращение в суд об изъятии земельного участка в случае его неиспользования по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства и организация торгов по продаже такого участка), пунктом 1 статьи 8 (реализация преимущественного права покупки земельного участка) Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Минсельхоз края (постановление Правительства края от 17.06.2015 № 140-пр (в ред. 25.02.2019) в сфере использования на территории края земель сельскохозяйственного назначения:

- осуществляет планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, сбор информации о проведении агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения собственниками, владельцами, пользователями земельных участков сельскохозяйственного назначения, ее анализ и обобщение;
- согласовывает проекты распоряжений Правительства края о переводе земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;
- ведет мониторинг плодородия и использования земель сельскохозяйственного назначения;
- взаимодействует с уполномоченными органами государственного земельного надзора и органами местного самоуправления по осуществлению земельного надзора и контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения;
- обеспечивает создание условий для развития на территории края мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в целях создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Минприроды края (постановление Правительства края от 26.03.2019 № 106-пр):

- участвует в разработке и реализации политики края, государственных программ края в области использования и охраны земельных ресурсов края;
- рассматривает материалы и готовит проекты решений Правительства края об отнесении земель к категориям, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, в том числе по землям сельскохозяйственного назначения.

Минстрой края (постановление Правительства края от 10.04.2019 № 126-пр):

- организует разработку и согласование проектов схем территориального планирования края для утверждения Правительством края;
- обеспечивает согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов края, проектов генеральных планов поселений края, генеральных планов городских округов края.

Полномочия и функции МТУ Росимущества в Хабаровском крае и ЕАО в части управления и распоряжения федеральными землями в целом аналогичны таковым у министерства имущественных отношений края. Согласно приказу Росимущества от 19.12.2016 № 467, которым утверждено Положение об МТУ Росимущества в Хабаровском крае и ЕАО, Межтерриториальное управление:

- осуществляет регистрацию права собственности Российской Федерации на земельные участки;
- предоставляет федеральные земельные участки площадью менее 10 га в аренду, постоянное (бессрочное) и безвозмездное пользование на торгах и без проведения торгов;
- определяет существенные условия договоров купли-продажи и договоров аренды федеральных земельных участков;
- является организатором торгов по продаже федеральных земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков;
- заключает договоры купли-продажи и договоры аренды федеральных земельных участков по результатам торгов;
- ведет учет федеральных земельных участков, учет соответствующих обязательств землепользователей и контролирует их исполнение;
- осуществляет действия по приобретению в федеральную собственность или передаче в собственность субъектов РФ и муниципальных образований земельных участков с указанной площадью;
- принимает решения о согласовании границ земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и решения об образовании земельных участков площадью, равной или менее 10 га;
- принимает решения о прекращении прав на федеральные земельные участки, если право собственности Российской Федерации зарегистрировано в установленном порядке и границы такого земельного участка установлены;
- осуществляет в установленном порядке продажу федеральных земельных участков площадью, равной или менее 10 га;
- осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федеральных земельных участков;

Указанные выше действия в отношении земельных участков, находящиеся в собственности Российской Федерации площадью более 10 га, МТУ Росимущества в Хабаровском крае и ЕАО выполняет по поручениям Росимущества.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (в ред. от 11.04.2018 № 437) постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (в ред. от 08.09.2017 № 1084) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее Россельхознадзор) осуществляет государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (см. глава 3.1).

Учет плодородия земель в соответствии с приказом Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 проводится федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Минсельхозу России. В Хабаровском крае согласно приказу Минсельхозпрода России от 17.03.2000 № 205 таковым является ФГБУ «ЦАС «Хабаровский», которое, начиная с 1965 года, проводит агрохимическое и эколого-токсикологическое обследование земель сельскохозяйственного назначения в шести административных районах Хабаровского края (Амурском, Комсомольском, Бикинском, Вяземском, им. Лазо, Хабаровском) с периодичностью один раз в 3 года.

В соответствии с Положением об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Хабаровскому краю, утвержденным приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картогра-

фии, утвержденным приказом Росреестра от 30.05.2016 №П/0263 (в редакции от 23.01.2017 № П/0027), Управление Росреестра по Хабаровскому краю обеспечивает выполнение следующих задач:

- организацию проведения государственной кадастровой оценки;
- осуществление государственного земельного надзора за соблюдением земельного законодательства, требований по охране использованию земель всех категорий;
- организацию и осуществления землеустройства;
- организацию и осуществления мониторинга земель;
- организацию и осуществление, в пределах его компетенции, прогнозирования и планирования рационального использования земель;
- участие в реализации федеральных и региональных программ, связанных с регулированием земельных отношений, проведением земельной реформы, рациональным использованием и охраной земель.

В плане управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия преимущественно в рамках реализации общих полномочий по управлению и распоряжению землями. Органы местного самоуправления:

- принимают решения об образовании земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в муниципальной собственности, в том числе об утверждении схем расположения земельного участка на кадастровом плане территории;
- организуют государственную регистрацию права собственности муниципальных образований на земельные участки;
- распоряжаются землями до разграничения государственной собственности на землю в пределах их полномочий, в том числе предоставляют такие земельные участки на торгах и без проведения торгов;
- управляют и распоряжаются землями, находящимися в муниципальной собственности, в том числе предоставляют такие земельные участки на торгах и без проведения торгов;
- разрабатывают и реализуют местные программы использования и охраны земель;
- осуществляют муниципальный земельный контроль;
- устанавливают ограничения прав на земельные участки, в том числе в связи с резервирование земель для муниципальных нужд;
- осуществляют изъятие земельных участков для муниципальных нужд;
- принимают нормативные акты, содержащие нормы земельного права в пределах своих полномочий;
- принимают решения о проведении землеустройства;
- согласовывают землеустроительную документацию в случаях, установленных законодательством;
- принимают решения об экспертизе землеустроительной документации.
- утверждают схемы землеустройства соответствующих муниципальных образований.

К специальным полномочиям органов местного самоуправления в части вопросов, связанных с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения, можно отнести:

- разработку проектов рекультивации земель, рекультивацию земель, разработку проектов консервации земель, консервацию земель в отношении земельных участков, находящихся в государственной неразграниченной собственности, и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, не предоставленных юридическим и физическим лицам, и земельных участков в случае ухудшения качества земель в результате воздействия природных явлений при условии, что арендатора-

ми, землепользователями, землевладельцами принимались меры по охране земель в соответствии с земельным законодательством;

- координацию и регулирование в пределах своей компетенции деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель;

- принятие решений отнесении земельного участка к землям сельскохозяйственного назначения в случае, если категория земель не указана в ЕГРН, правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах на земельный участок, такой земельный участок расположен вне границ населенных пунктов и используется для ведения сельскохозяйственной деятельности в случаях, установленных законами субъекта Российской Федерации (в Хабаровском крае данный вопрос не урегулирован);

- выдачу доверенности на совершение сделок с земельными долями;

- утверждение списков не востребуемых земельных долей.

Аналогичные органы власти и федеральные организации есть и в других субъектах Российской Федерации

В Хабаровском крае в обобщенном виде разделение полномочий по управлению и распоряжению землями сельскохозяйственного назначения следующее: **управления землями** осуществляет минсельхоз края совместно со специальными уполномоченными федеральными органами власти и организациями, **распоряжение земельными участками** – органы местного самоуправления, министерство края и территориальное управление Росимущества по Хабаровскому краю и ЕАО.

Из вышеизложенного следует, что в силу разноплановости регулирования земельных отношений отдельные полномочия, связанные с управлением и распоряжением землями, в том числе землями сельскохозяйственного назначения, распределены между различными органами власти и организациями, что предопределяет необходимость создания координирующего органа, без которого создание на территории региона полноценной, комплексной и взаимоувязанной системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения невозможно.

5. ОЦЕНКА КОЛИЧЕСТВА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Наиболее существенные изменения в структуре земель в истории современной России произошли на рубеже XX и XXI веков, когда общая площадь земель сельскохозяйственного назначения по статистическим данным (Шишов Д.А) к 2000 году по сравнению с 1985 сократилась на **191,4 млн. га** с 662,2 до 454,9 млн. га, а сельскохозяйственных угодий - с 222,4 до 221,0 млн. га, в том числе пашни - со 132,3 до 123,8 млн. га (79). При этом площадь сенокосов и пастбищ увеличилась на 3,4 млн. га с 87,9 до 91,3 млн. га (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Динамика изменения структуры земель
сельскохозяйственного назначения

Годы	Площадь земель с/х назначения, млн. га	Доля сельхозугодий в %, в т. ч.:	пашни	сенокосов и пастбищ
1993	620,3	35,8	21,2	14,2
1997	670,2	33,0	19,1	13,3
1998	662,2	33,4	19,1	13,6
2000	454,9	48,6	27,3	19,9
2004	400,8	55,1	30,4	22,9
2005	401,0	55,0	30,4	22,9
2006	401,6	54,9	30,3	22,9
2007	402,7	54,8	30,2	22,8
2008	403,8	54,6	30,1	22,8
2009	402,3	54,8	30,2	22,9
2010	400,0	55,1	30,4	23,0
2011	393,4	55,9	30,9	23,4
2012	389,0	56,6	31,2	23,6
2013	386,1	57,0	31,5	23,8
2014	386,5	50,7	29,7	19,5
2015	385,6	50,9	29,8	19,6
2016	383,6	51,5	30,3	19,8
2017	383,2	51,6	30,3	19,8

Наиболее выразительной является динамика изменения залежи, площадь которой с 1990 до 2006 года возросла в **14,7** раза с 347,2 до 5144,3 тыс. га. После 2006 года площадь залежи постепенно начала сокращаться и в 2017 году составила 4896,4 тыс. га.

Эти «потерянные» земли и сейчас можно наблюдать на космофотоснимках по сохранившимся следам мелиоративных каналов. Так, в Хабаровском крае они хорошо видны в Амурском, Комсомольском районах и районе им. Лазо.

Одновременно с изменением количества земель сельскохозяйственного назначения существенно изменилась их структура в плане увеличения доли сельскохозяйственных угодий (табл. 5.1).

Динамика изменения сельскохозяйственных угодий за последние годы свидетельствует, что ситуация стабилизировалась. В Еврейской автономной области, Хабаровском крае, Камчатском крае и Сахалинской области отмечается рост сельхозугодий, а в Амурской области и Приморском крае – их снижение (табл. 5.2).

Таблица 5.2
Динамика изменения сельскохозяйственных угодий в составе земель
сельскохозяйственного назначения за 2014-2017 годы (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	2014	2017	Изменение (тыс. га)
Российская Федерация	196157,40	197785,1	+1627,7
ДФО	5406,5	5414,3	+ 7,8
Республика Саха (Якутия)	885,9	885,9	-
Камчатский край	90,4	91,0	+ 0,6
Приморский край	1398,8	1398,7	- 0,1
Хабаровский край	238,8	239,4	+ 0,6
Амурская область	2372,2	2370,5	- 1,7
Магаданская область	82,9	82,9	-
Сахалинская область	82,5	82,8	+ 0,3
ЕАО	249,1	257,2	+ 8,1
Чукотский АО	5,9	5,9	-

По Амурской области, Республике Саха (Якутия), Камчатскому, Приморскому краям и Амурской области суммарное увеличение пашни составило 9,9 тыс. га (табл.5.3).

Таблица 5.3.
Динамика изменения пашни за 2014-2017 годы (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	2014	2017	Изменение (тыс. га)
Российская Федерация	115093,1	116235,1	+ 1142
ДФО	2572,2	2582,1	+ 9,9
Республика Саха (Якутия)	94,2	94,7	+ 0,5
Камчатский край	46,7	46,9	+ 0,2
Приморский край	701,1	703,7	+ 2,6
Хабаровский край	75,6	75,6	-
Амурская область	1508,0	1514,6	+ 6,6
Магаданская область	21,5	21,5	-
Сахалинская область	35,7	35,7	-
ЕАО	89,4	89,4	-
Чукотский АО	0	Нет данных	-

В большинстве регионов (за исключением ЕАО) отмечалось снижение площадей, занятых залежью (табл. 5.4)

Таблица 5.4.
Динамика изменения залежи за 2014-2017 годы (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	2014	2017	Изменение (тыс. га)
Российская Федерация	4340,5	4336,3	- 4,2
ДФО	373,6	362,9	- 10,7
Республика Саха (Якутия)	12,6	12,1	- 0,5
Камчатский край	0,6	0,6	-
Приморский край	59,2	58,8	- 0,4
Хабаровский край	16,7	16,7	-
Амурская область	224,3	214,2	- 10,1
Магаданская область	2,0	2,0	-
Сахалинская область	0	Нет данных	-
ЕАО	58,2	58,5	+ 0,3
Чукотский АО	0	Нет данных	-

В отличие от России в целом в регионах ДФО отмечалось увеличение площадей сенокосов (табл. 5.5).

Таблица 5.5.

Динамика изменения сенокосов за 2014-2017 годы (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	2014	2017	Изменение (тыс. га)
Российская Федерация	18680,6	18718,4	- 37,8
ДФО	1274,8	1286,1	+ 11,3
Республика Саха (Якутия)	484,1	484,1	-
Камчатский край	17,8	17,8	-
Приморский край	277,0	279,3	+ 2,3
Хабаровский край	96,1	96,4	+ 0,3
Амурская область	278,0	280,7	+ 2,7
Магаданская область	33,8	33,8	-
Сахалинская область	22,9	23,1	+ 0,2
ЕАО	59,4	65,2	+ 5,8
Чукотский АО	5,7	5,7	-

По площадям, занятых пастбищами, какой-либо четкой тенденции не отмечается (табл. 5.6).

Таблица 5.6.

Динамика изменения пастбищ за 2014-2017 годы (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	2014	2017	Изменение (тыс. га)
Российская Федерация	56952,2	57264,0	+ 311,8
ДФО	1133,3	1131,3	- 2,0
Республика Саха (Якутия)	294,2	294,2	-
Камчатский край	21,0	21,4	+ 0,4
Приморский край	340,8	336,9	- 3,9
Хабаровский край	39,0	39,3	+ 0,3
Амурская область	354,9	354,0	- 0,9
Магаданская область	25,6	25,6	-
Сахалинская область	18,0	18,1	+ 0,1
ЕАО	39,6	41,6	+ 2,0
Чукотский АО	0,2	0,2	-

Таблица 5.7.

Информация о площадях земель сельскохозяйственного назначения на 01.01.2018 (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь земель в административных границах	Площадь земель сельскохозяйственного назначения	Доля земель сельскохозяйственного назначения, %	Доля земель сельскохозяйственного назначения к землям ДФО, %
Российская Федерация	1712519,1	383227,7	22,4	-
ДФО	616932,9	65781,2	10,7	-
Республика Саха (Якутия)	308352,3	19446,2	6,3	29,57
Камчатский край	46427,5	187,9	0,4	0,29
Приморский край	16467,3	1860,6	11,3	2,83
Хабаровский край	78763,3	397,2	0,5	0,60
Амурская область	36190,8	3542,5	9,8	5,38
Магаданская область	46246,4	302,8	0,6	0,46
Сахалинская область	8710,1	166,8	1,9	0,25
ЕАО	3627,1	500,1	13,8	0,76
Чукотский АО	72148,1	39377,1	54,6	59,86

Таблица 5.8.

Доля сельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения дальневосточных регионов на 01.01.2018, тыс. га

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь земель сельскохозяйственного назначения	Площадь сельскохозяйственных угодий	Доля земель сельскохозяйственных угодий, %	Доля сельскохозяйственных угодий к угодьям ДФО, %
Российская Федерация	383227,7	197785,1	51,6	-
ДФО	65781,2	5414,3	8,2	-
Республика Саха (Якутия)	19446,2	885,9	4,6	16,36
Камчатский край	187,9	91,0	48,4	1,68
Приморский край	1860,6	1398,7	75,2	25,84
Хабаровский край	397,2	239,4	60,3	4,42
Амурская область	3542,5	2370,5	66,9	43,78
Магаданская область	302,8	82,9	27,4	1,53
Сахалинская область	166,8	82,8	49,6	1,53
ЕАО	500,1	257,2	51,4	4,75
Чукотский АО	39377,1	5,9	0,01	0,11

Согласно Национального доклада об использовании сельхозземель за 2017 год, являющегося официальным изданием Минсельхоза России, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в целом по России на 01.01.2018 составила 383,2 млн. га, в том числе сельскохозяйственных угодий 197,8 млн. га или 51,6 % от общей площади этих земель (табл. 5.7, 5.8).

Из таблицы 5.7 следует, что в процентном отношении доля земель сельскохозяйственного назначения по ДФО практически в 2 раза ниже, чем в среднем по России, а доля сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения - в 6 раз ниже (табл. 5.8).

Для оценки количества земель, используемых для сельскохозяйственного производства, и возможности вовлечения их в хозяйственный оборот, необходимо понимать разницу между понятиями «земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные угодья», последние из которых непосредственно используются для выращивания сельскохозяйственной продукции.

Особенностью ДФО является то, что наибольшее количество земель сельскохозяйственного назначения приходится на два северных региона – Чукотский АО (59,86 %) и Республику Саха (Якутия) – 29,57 % (табл.5.7).

Наибольшая доля сельхозугодий ДФО сосредоточена в Амурской области (43,78 %) и в Приморском крае (25,84 %) (табл. 5.8).

Сведения о количестве земель сельскохозяйственного назначения указаны в ЕГРН и являются общедоступными, сведения о видах сельскохозяйственных угодий в этих документах **отсутствуют**.

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 сельскохозяйственных угодий.

Наиболее важными в практическом плане являются сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения, которые используются для крупного товарного сельскохозяйственного производства.

По ДФО доля сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения ниже, чем в среднем по России (табл. 5.9). Из сельскохозяйственных дальневосточных регионов наибольшая доля сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения отмечается в Приморском крае (84,73 %) и Амурской области (86,73 %), далее следуют ЕАО (47,83 %) и Хабаровский край (35,97 %).

Таблица 5.9.

Доля сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения по отношению к их общему количеству

РФ, ДФО, субъекты РФ	Всего сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Площадь сельскохозяйственных угодий на землях сельскохозяйственного назначения, тыс. га	Доля сельскохозяйственных угодий на землях сельскохозяйственного назначения, %
Российская Федерация	222012,6	197785,1	89,08
ДФО	8014,1	5414,3	65,56
Республика Саха (Якутия)	1640,2	885,9	54,01
Камчатский край	475,6	91,0	19,13
Приморский край	1649,4	1398,7	84,80
Хабаровский край	665,6	239,4	35,97
Амурская область	2733,3	2370,5	86,73
Магаданская область	121,5	82,9	68,23
Сахалинская область	182,4	82,8	45,39
ЕАО	537,7	257,2	47,83
Чукотский АО	8,6	5,9	68,6

Наличие сельхозугодий, их суммарная площадь и площадь, приходящаяся на одного жителя страны или региона, являются основными показателями для обеспечения продовольственной безопасности.

На каждого жителя планеты в среднем приходится 0,4 га пашни, т.е. примерно по одному футбольному полю. Граждане России относятся к категории наиболее богатых «землевладельцев» мирового сообщества - более 1,3 га сельскохозяйственных угодий на одного жителя страны, в том числе 0,79 га пашни. Но при этом нужно учитывать, что биологическая продуктивность пахотных земель России в 2-4 раза ниже, чем в зарубежных странах Азии или Америки.

По данным члена корреспондента РАСХН, доктора экономических наук П.Ф. Лойко при современных технологиях для производства пищи для одного человека требуется 0,3-05 га сельскохозяйственных угодий. То есть общее количество сельскохозяйственных угодий в целом по России позволяет решить одну из главных целей государственной политики в области использования земельного фонда страны – обеспечить ее продовольственную безопасность.

Из дальневосточных регионов наименее обеспеченными сельхозугодьями являются Сахалинская область и Хабаровский край (табл. 5.10).

Таблица 5.10

Количество сельскохозяйственных угодий, приходящихся на одного жителя (га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	С учетом общей площади сельхозугодий	С учетом площади сельхозугодий в составе земель с/х назначения
Российская Федерация	1,6	1,3
ДФО	1,3	0,9
Республика Саха (Якутия)	1,7	0,9
Камчатский край	1,5	0,3
Приморский край	0,8	0,7
Хабаровский край	0,5	0,2
Амурская область	3,4	2,9
Магаданская область	1,3	0,9
Сахалинская область	0,4	0,17
ЕАО	3,4	1,6
Чукотский АО	0,017	0,012

Сельскохозяйственные угодья могут находиться не только в составе земель сельскохозяйственного назначения, но и в пределах иных категорий земель, которые, как правило, используются гражданами или крестьянскими (фермерскими) хозяйствами.

Так, в Хабаровском крае существенный массив сельскохозяйственных угодий (107,2 тыс. га), представленный преимущественно земельными участками для ведения личного подсобного хозяйства, входит в состав земель населенных пунктов. В составе земель лесного фонда площадь сельскохозяйственных угодий, представленных мелкими контурами среди леса, используемыми под огороды, а также для сенокосения и выпаса скота, составляет 63,3 тыс. га. Незначительная часть сельскохозяйственных угодий входит в состав земель особо охраняемых территорий и объектов (5,4 тыс. га) и земель промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения (4,2 тыс. га).

Отрицательным фактором является наличие значительного количества сельхозугодий в составе земель запаса, то есть не вовлеченных в хозяйственный оборот, а, соответственно, подверженных процессам их деградации. В Хабаровском крае в составе земель запаса находится 246,0 тыс. га сельскохозяйственных угодий, или на **6,6 тыс. га больше, чем в составе земель сельскохозяйственного назначения.**

В Хабаровском крае наиболее высокая доля сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в «сельскохозяйственных» районах края отмечается в Бикинском районе - 28918 га (77,0 %) и Вяземском районе – 41154 га (76,0 %).

Соотношение угодий и неугодий по отдельным районам, мелиоративным системам, массивам и земельным участкам варьирует в широких пределах.

Например, в пределах земельного участка с кадастровым номером 27:03:0011102:264 площадью 753,3 га площадь сельскохозяйственных угодий составляет всего 219,8 га или 29,1 % от его площади (рис. 5.1). По земельному участку с кадастровым номером 27:03:0011114:23 эти цифры составляют соответственно 459,3 га и 107,6 га (23,2 %) и так далее (рис. 5.2).

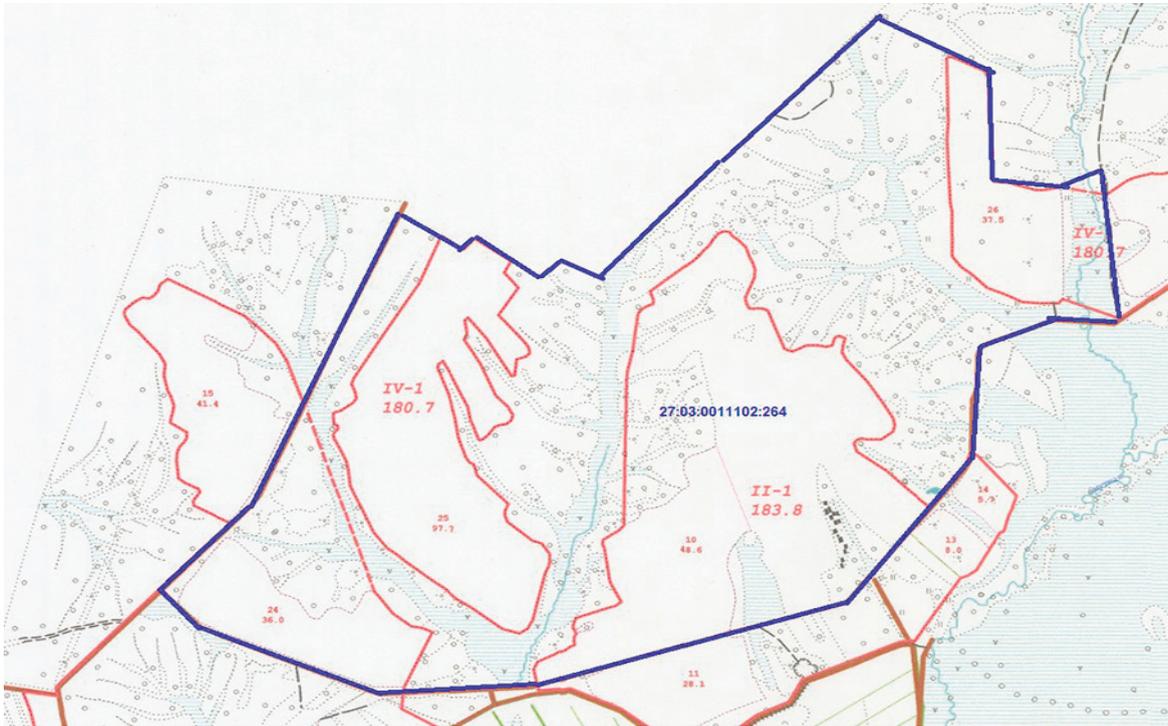


Рис. 5.1. Соотношение сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий на земельном участке с кадастровым номером 27:03:0011102:264.
Площадь участка 753, 3 га. Площадь сельхозугодий 219,8 га (29,1 %)
(Поля №№ 10, 24,25,26)

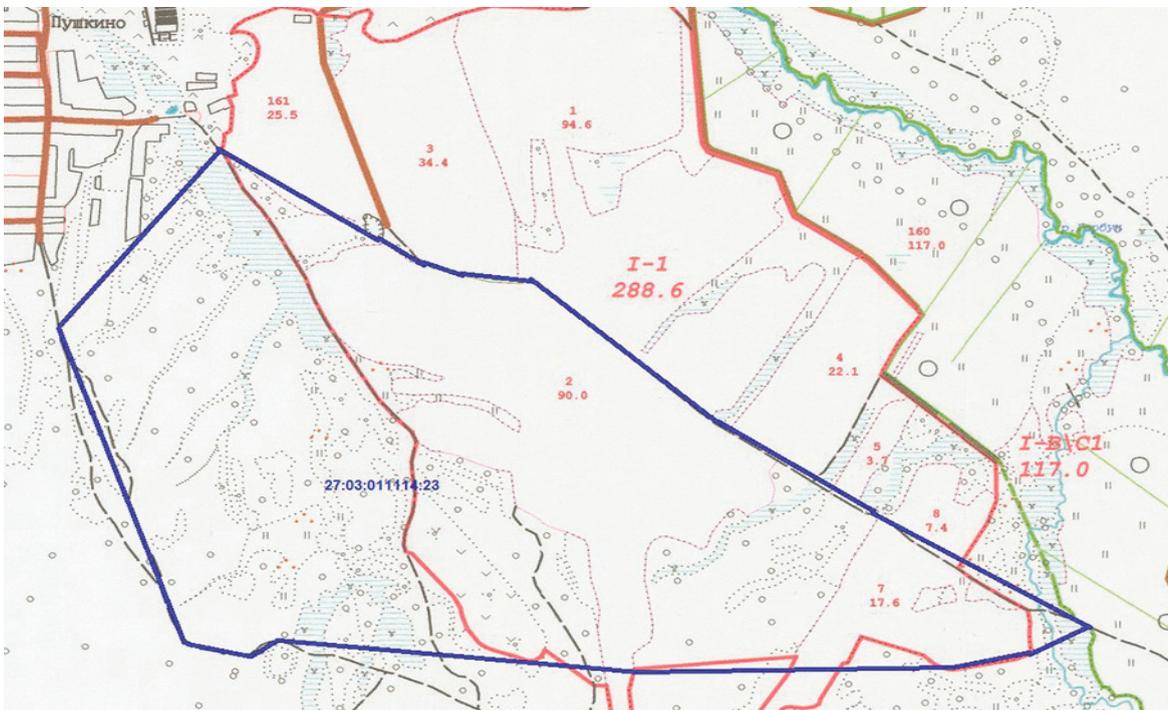


Рис. 5.2. Соотношение сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий на земельном участке с кадастровым номером 27:03:011114:23.
Площадь участка 459,3 га, площадь пашни 107,6 га (23,2 %)
(поля №№ 2,7).

Имеются отдельные земельные участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, в пределах которых нет ни одного гектара сельскохозяйственных угодий, например, земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1841 площадью 707,2 га (фото 5.1). Также отмечаются земельные участки, существенная часть которых занимают объекты водного фонда - например, в пределах земельного участка с кадастровым номером 27:08:00000000:1833 площадью 850,8 га примерно треть его занимает низкая пойма р. Хор с многочисленными протоками, которая заливается при незначительном подъеме воды (фото 5.2).

Для понимания потенциальной возможности того или иного использования земель для производства сельскохозяйственной продукции (растениеводство, животноводство) существенным аспектом является также не только общее количество сельскохозяйственных угодий, но и соотношение отдельных видов сельхозугодий друг с другом, то есть структура сельскохозяйственных угодий, и самое главное – доля наиболее ценных сельскохозяйственных угодий – пашни.



Фото 5.1. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1841. На космофотоснимке отчетливо видно отсутствие каких-либо сельхозугодий

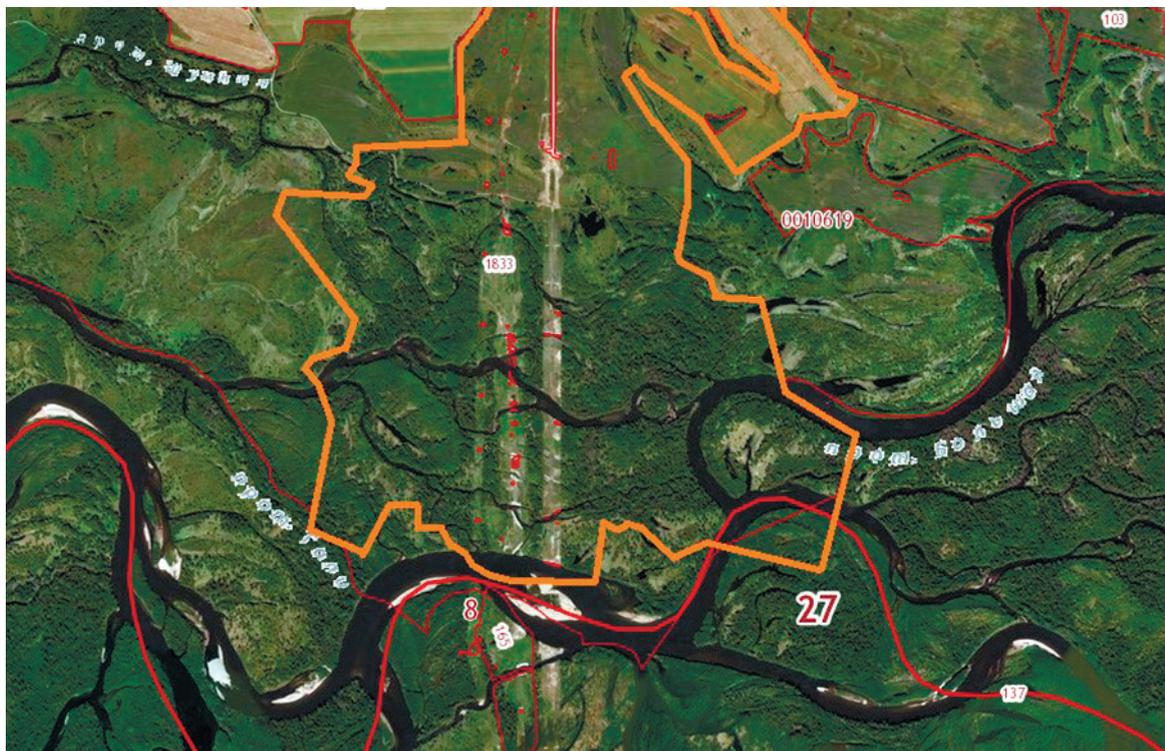


Фото 5.2. Южная часть земельного участка с кадастровым номером 27:08:0000000:1833, расположенная в пойме р. Хор

Структура сельскохозяйственных угодий в пределах земель сельскохозяйственного назначения дальневосточных регионов приведена в таблицах 5.11 и 5.12. Из них следует, что в дальневосточных регионах доля пашни и пастбищ ниже, чем в среднем по России, а доля сенокосов и залежи – выше.

Более половины сельскохозяйственных угодий Республики Саха (Якутия), Магаданской области, Хабаровского края приходится на сенокосы и пастбища, что изначально предопределяет животноводческую направленность сельскохозяйственной отрасли этих регионов.

Если учитывать структуру сельскохозяйственных угодий по всем категориям земель, то доля, занятая пашнями будет еще меньше, а доля кормовых угодий соответственно возрастет, что наглядно следует из сопоставления таблиц 5.12 и 5.13

Таблица 5.11.
Структура сельскохозяйственных угодий в пределах
земель сельскохозяйственного назначения на 01.01.2018 (тыс. га)

РФ, ДФО, субъекты РФ	Всего сельхозу- годий	Виды сельхозугодий:				
		пашня	пастби- ща	сенокосы	залежь	много- летние насажде- ния
Российская Федерация	197785,1	116235,1	57264,0	18718,4	4336,3	1231,3
ДФО	5414,3	2582,1	1131,3	1286,1	362,9	51,9
Республика Саха (Якутия)	885,9	94,7	294,2	484,1	12,1	0,8
Камчатский край	91,0	46,9	21,4	17,8	0,6	4,3
Приморский край	1398,7	703,7	336,9	279,3	58,8	20,0
Хабаровский край	239,4	75,6	39,3	96,4	16,7	11,4
Амурская область	2370,5	1514,6	354,0	280,7	214,2	7,0
Магаданская область	82,9	21,5	25,6	33,8	2,0	Нет данных
Сахалинская область	82,8	35,7	18,1	23,1	Нет данных	5,9
ЕАО	257,2	89,4	41,6	65,2	58,5	2,5
Чукотский АО	5,9	Нет данных	0,2	5,7	Нет данных	Нет данных

Таблица 5.12.
Структура сельскохозяйственных угодий в пределах
земель сельскохозяйственного назначения на 01.01.2018 (%)

РФ, ДФО, субъекты РФ	пашня	пастбища	сенокосы	залежь	многолетние насаждения
Российская Федерация	58,78	28,95	9,46	2,19	0,62
ДФО	47,69	20,89	23,76	6,70	0,96
Республика Саха (Якутия)	10,69	33,21	54,64	1,37	0,09
Камчатский край	51,54	23,52	19,56	0,66	4,72
Приморский край	50,31	24,09	19,97	4,20	1,43
Хабаровский край	31,58	16,41	40,27	6,97	4,77
Амурская область	63,89	14,93	11,85	9,04	0,29
Магаданская область	25,93	30,88	40,78	2,41	-
Сахалинская область	43,12	21,86	27,89	-	7,13
ЕАО	34,76	16,17	25,35	22,74	0,98
Чукотский АО	-	3,39	96,61	-	-

Площадь пашни в пределах сельскохозяйственных угодий
по всем категориям земель

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Всего сельскохозяй- ственных угодий, в т. ч.:	Пашни	
		тыс. га	%
Российская Федерация	222 012,6	122 727,4	55,3
ДФО	8 014,1	2 769,9	34,6
Республика Саха (Якутия)	1640,2	105,3	6,4
Камчатский край	475,6	64,3	13,5
Приморский край	1 649,4	755,0	45,8
Хабаровский край	665,6	98,4	14,8
Амурская область	2 733,6	1 577,2	57,7
Магаданская область	121,5	23,8	19,6
Сахалинская область	182,4	51,2	28,1
ЕАО	537,2	94,6	17,7
Чукотский АО	8,6	0,1	1,1

Учитывая, что структура сельскохозяйственных угодий в силу объективных причин определяет сельскохозяйственную специализацию регионов, вопрос о формировании наиболее оптимальной структуры сельскохозяйственных угодий (увеличения объема пашни), в том числе путем их трансформации, является одной из актуальных задач при планировании использования сельхозземель.

Нужно отметить, что указанные выше официальные цифры далеко не всегда соответствуют действительности. За последние два десятилетия «перестройки» и непродуманной земельной реформы произошли существенные изменения.

Во-первых, ряд сельхозугодий, в том числе в пределах мелиоративных систем, заросли лесом или заболочены вследствие длительного неиспользования и **безвозвратно** потеряны для сельскохозяйственного производства (рис. 5.3, 5.4, 5.5, фото 5.3, 5.4, 5.5.).

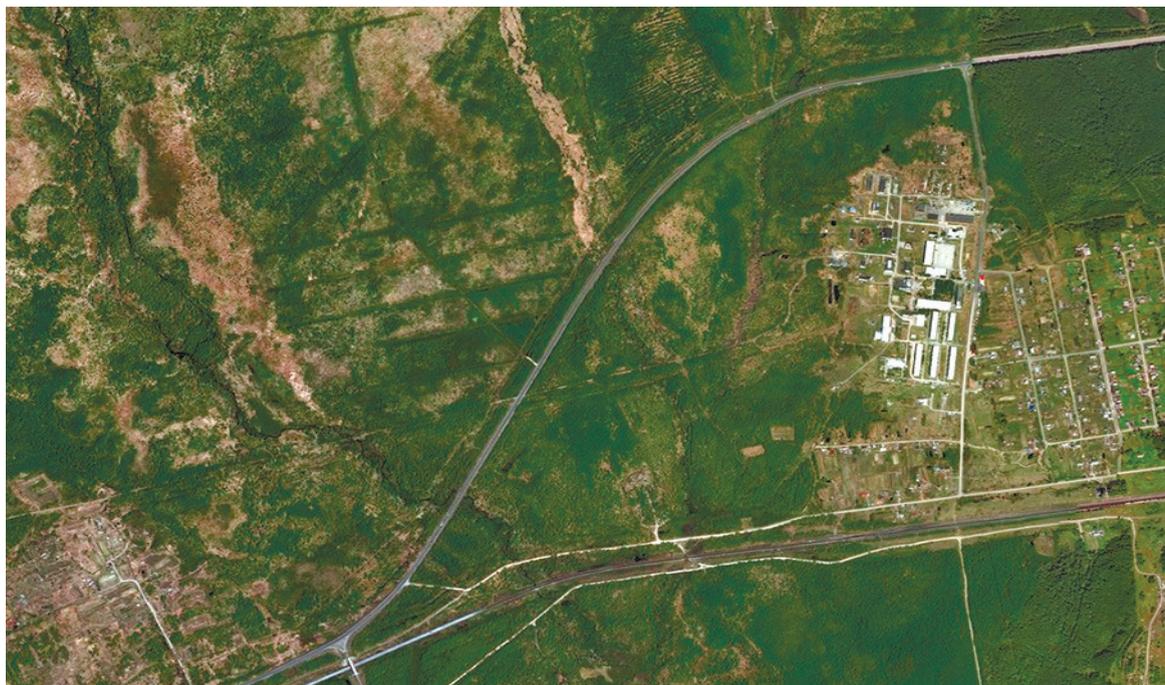


Рис 5.3. Вид на космofотоснимке заброшенной, полностью заросшей лесом мелиоративной системы западнее п. Бол. Картель в Комсомольском районе.



Фото 5.3. Заброшенная, полностью заросшая лесом мелиоративная система западнее п. Бол. Картель.

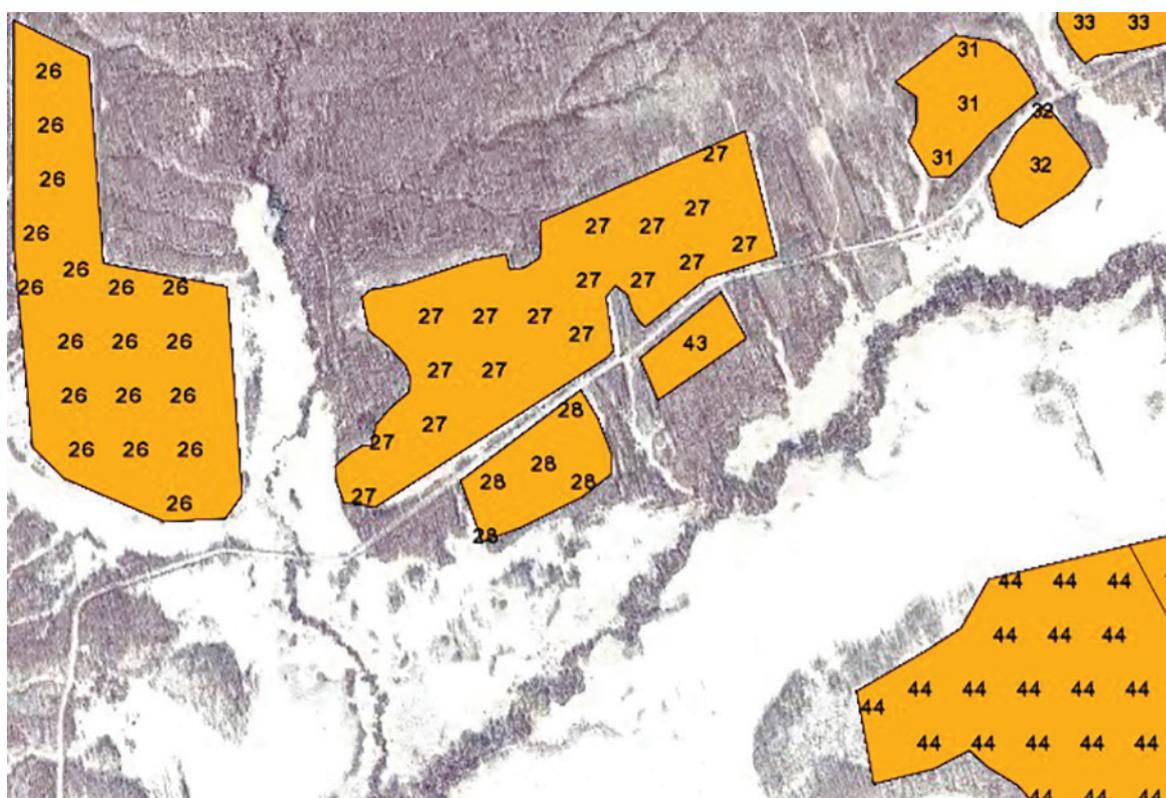


Рис. 5.4. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» по земельному участку с кадастровым номером 27:03:0011103:68. Поле № 43 обозначено коричневым цветом, как пашня



Фото 5.4. Земельный участок с кадастровым номером 27:03:0011103:68. Снимок поля № 43 беспилотным аппаратом. Хорошо видно, что поле (пашня) полностью заросло лесом

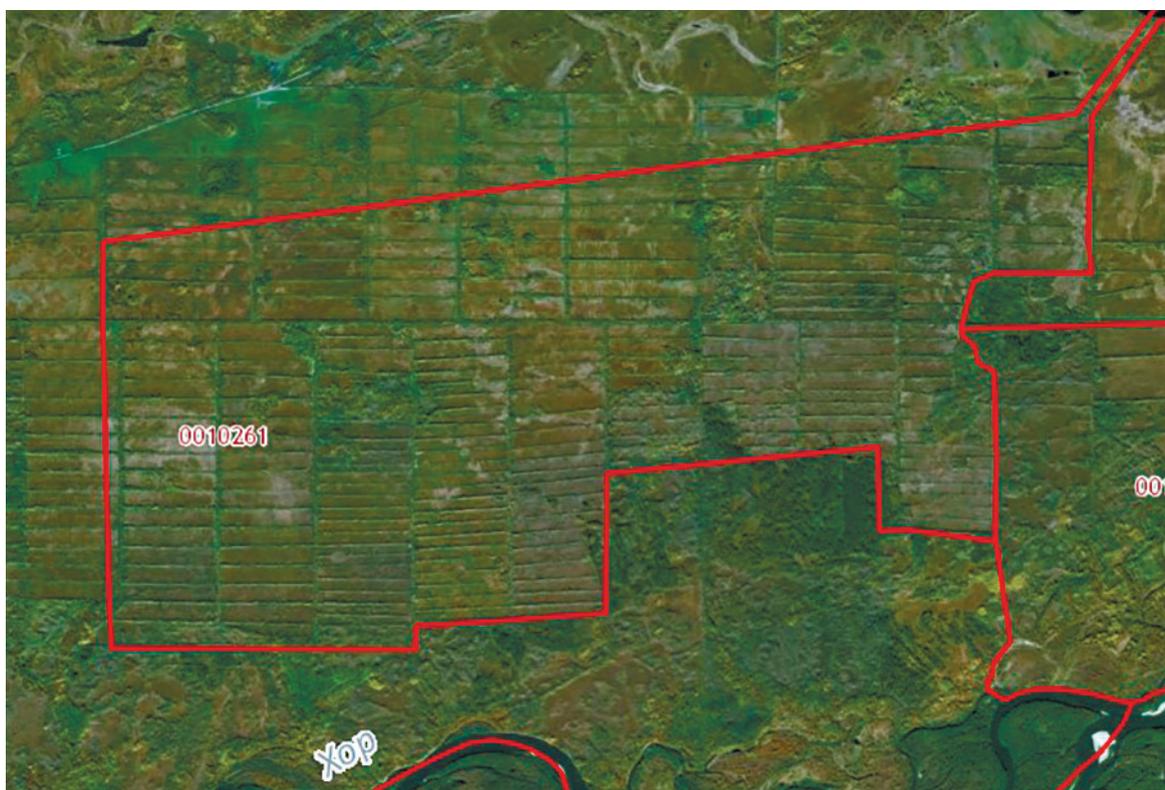


Рис. 5.5. Вид на космofотоснимке мелиоративной системы на левобережье р. Хор в районе им. Лазо, неиспользуемой по целевому назначению.



Фото 5.5. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1846. Неиспользуемая, заросшая кустарником мелиоративная система на левом берегу р. Хор.

Ряд сельхозугодий вследствие неиспользования в значительной степени потеряли свои потребительские свойства и уже не соответствуют требованиям к сельхозугодьям согласно действующему ГОСТу «Земля», но после проведения необходимого объема культуртехнических мероприятий смогут заново использоваться для сельскохозяйственного производства.

Механизм «шагреновой кожи» в отношении сельхозземель, запущенный в начале 90-х годов прошлого столетия, продолжает действовать, и, преодолеть эту негативную тенденцию пока не удается.

Проблема количества сельскохозяйственных угодий в последние годы сглаживалась снижением удельной землеемкости продукции сельского хозяйства вследствие использования достижений научно-технического прогресса. Так в 1990 году, удельная землеемкость производства зерновых культур (га/т) в России составляла 0,59, в 1995 г. – 0,86, в 1996 г.- 0,76. Но снижение удельной землеемкости имеет свои естественные пределы, а население планеты увеличивается ежегодно. Численность населения России, достигшая минимума в 2009 г. (141,9 млн. чел.), постепенно увеличивается, и на 01.01.2019 составила 146,8 млн. человек. Учитывая эти тенденции, проблема продовольственной безопасности, в том числе обеспечения качественной, экологически безопасной сельхозпродукцией в долгосрочной перспективе будет только возрастать.

Во-вторых, не следует также забывать, что брошенные сельскохозяйственные угодья, в силу более высокого по сравнению с естественными экосистемами уровня плодородия, производят большое количество растительной биомассы, которая при

неиспользовании представляет большую пожарную опасность. В результате создается угроза для окружающей природной среды и в первую очередь для лесных массивов. Сельскохозяйственные палы также ведут к сильному загрязнению атмосферного воздуха в результате задымления.

Введение таких земель в сельскохозяйственный оборот требует больших затрат на рекультивацию с целью приведения их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

В-третьих, на практике отмечается несоответствие фактического использования виду сельхозугодий - отдельные поля пашни используются как сенокосы или пастбища (рис. 5.6, фото 5.6), а сенокосы – как пашни (рис. 5.7, фото 5.7).

Полагаем, что нет ничего страшного в том, что по мере необходимости происходит трансформация одних сельхозугодий в другие. Настораживает другое – этот процесс идет стихийно, в большинстве регионов России в правовом отношении эта процедура не урегулирована, и, как следствие, на сегодня отсутствует достоверная информация о количестве, составе и видах сельхозугодий.

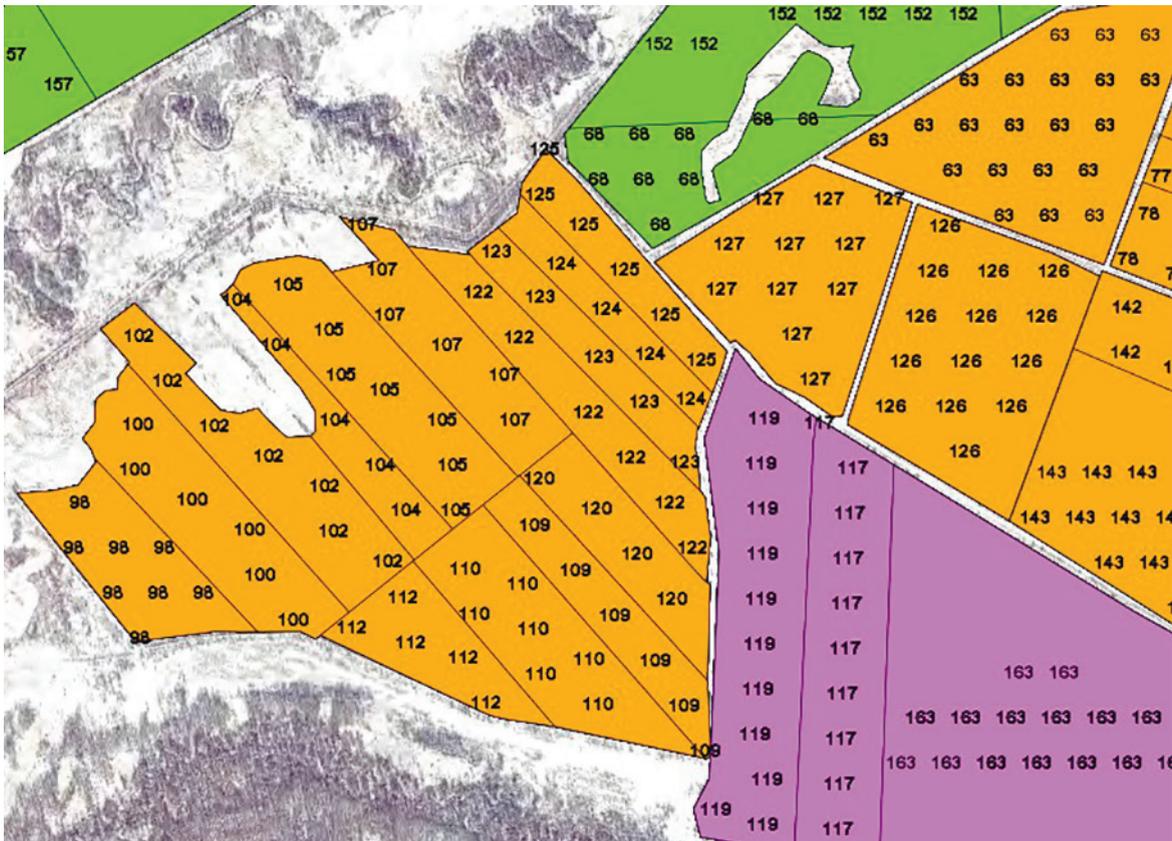


Рис. 5.6. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» по земельному участку с кадастровым номером 27:03:0011110:80.

Поля №№ 109,110,112,120 показаны как пашня



Фото 5.6. Земельный участок с кадастровым номером 27:03:0011110:80.
Поля №№ 109,110,112,120 - пашня, используемая как пастбище.



Рис. 5.7. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский»
по земельному участку с кадастровым номером 27:08:0000000:105.
Поле № 215 обозначено зеленым цветом как сенокос



Фото 5.7. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:105. Отделение «Кондратьевка». Южная мелиоративная система. Поле № 215. Распаханный сенокос.

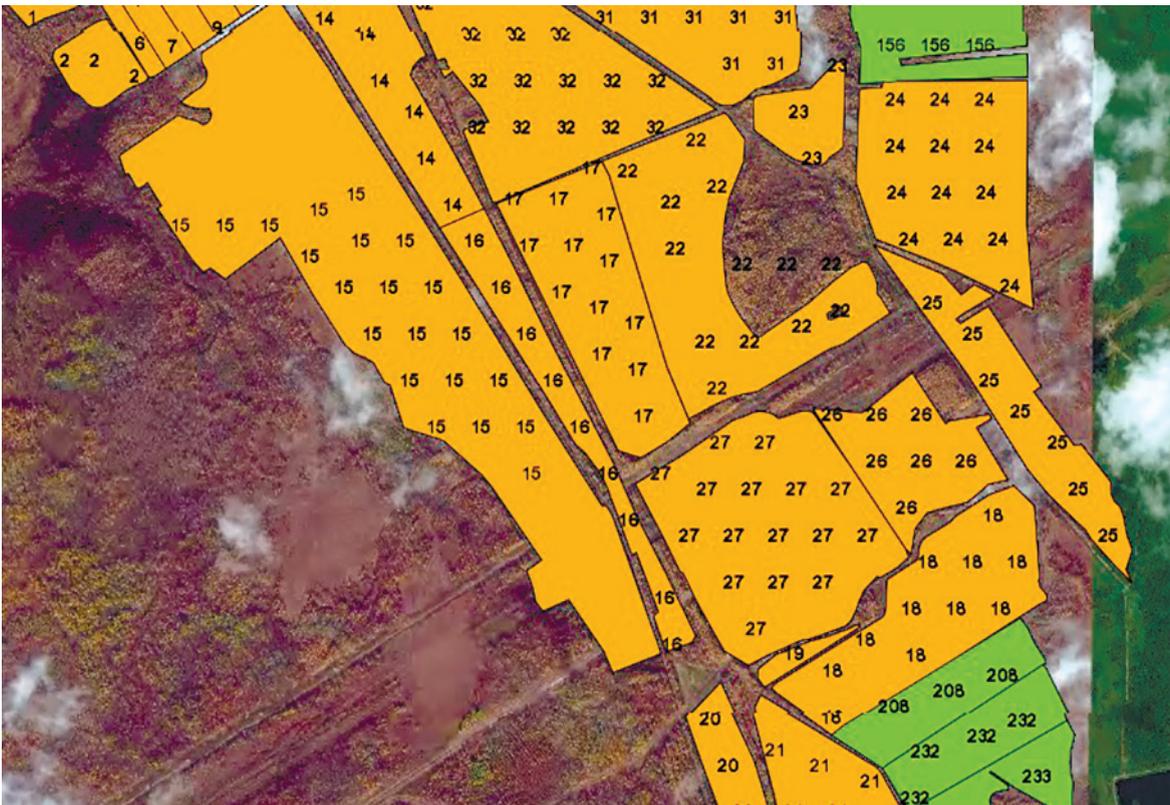


Рис. 5.8. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» по земельному участку с кадастровым номером 27:06:0020624:23. Все поле № 15 показано как пашня, без какого-либо изъятия для размещения линейного объекта.



Фото 5.8. Земельный участок с кадастровым номером 27:06:0020624:23. Южная часть поля № 15. Пашня, исключенная из оборота под линии ЛЭП.

В четвертых, для более точного учета сельскохозяйственных угодий необходимо также учитывать земли, выбывшие из сельскохозяйственного оборота вследствие строительства на них крупных линейных объектов – газопроводов, нефтепроводов, высоковольтных линий электропередачи, «зоны отчуждения» которые продолжают значатся как сельскохозяйственные угодья (рис. 5.8, фото 5.8).

При учете количества сельскохозяйственных угодий следует учитывать, что есть земли, которые в базе ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» показаны как сельхозугодья, но не поставлены на кадастровый учет, и, следовательно, информация о категории этих земель неизвестна (рис. 5.9), и, наоборот, есть сельскохозяйственные угодья, которые отсутствуют в базе ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» (рис. 5.10).

В ряде случаев, судя по материалам ФГБУ «ЦАС «Хабаровский», отмечается условный раздел единой мелиоративной системы на сельхозугодья и несельхозугодья, вследствие чего нет ясного понимания как рассматриваются эти земли и учитываются ли они как сельскохозяйственные угодья (рис. 5.11, 5.12).

Не лучшим образом на учет сельскохозяйственных угодий сказывается несоответствие границ земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет и вовлеченных в оборот, с границами реальных полей. В отдельных случаях границы земельных участков разделяют единое поле на несколько участков, которые переданы или могут быть переданы различным землепользователям (рис. 5.13, 5.14).

Исходя из того, что категория земель по каждому участку определена в ЕГРН, публикуемые в официальных документах сведения о площади земель сельскохозяйственного назначения, можно считать достоверными. Тем не менее, не следует исключать технических ошибок.

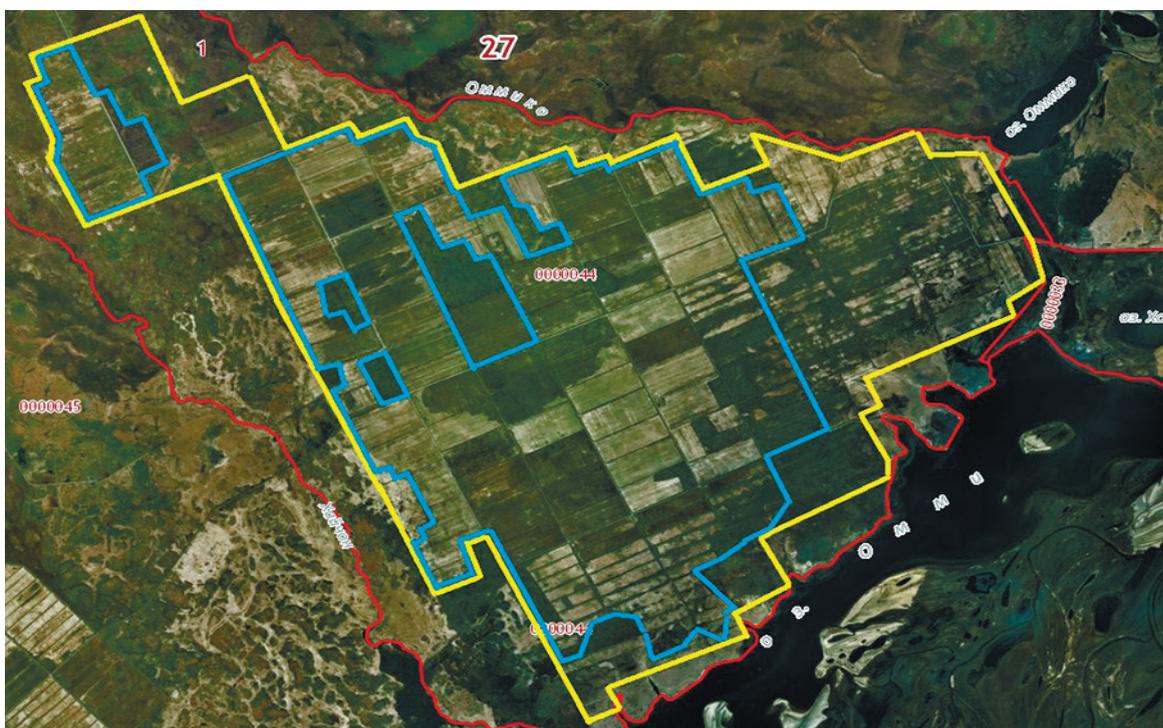


Рис. 5.11. Соотношение границ земельного участка с кадастровым номером 27:01:0000000:11 (массив «Эльбан-4», желтый контур) с границами сельхозугодий по данным ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» (голубой контур), свидетельствующее о разделе единой мелиоративной системы.



Рис. 5.12. Сельхозугодья в пределах земельного участка с кадастровым номером 27:01:0000000:11 (массив «Эльбан-4»), по данным ФГБУ «ЦАС «Хабаровский»

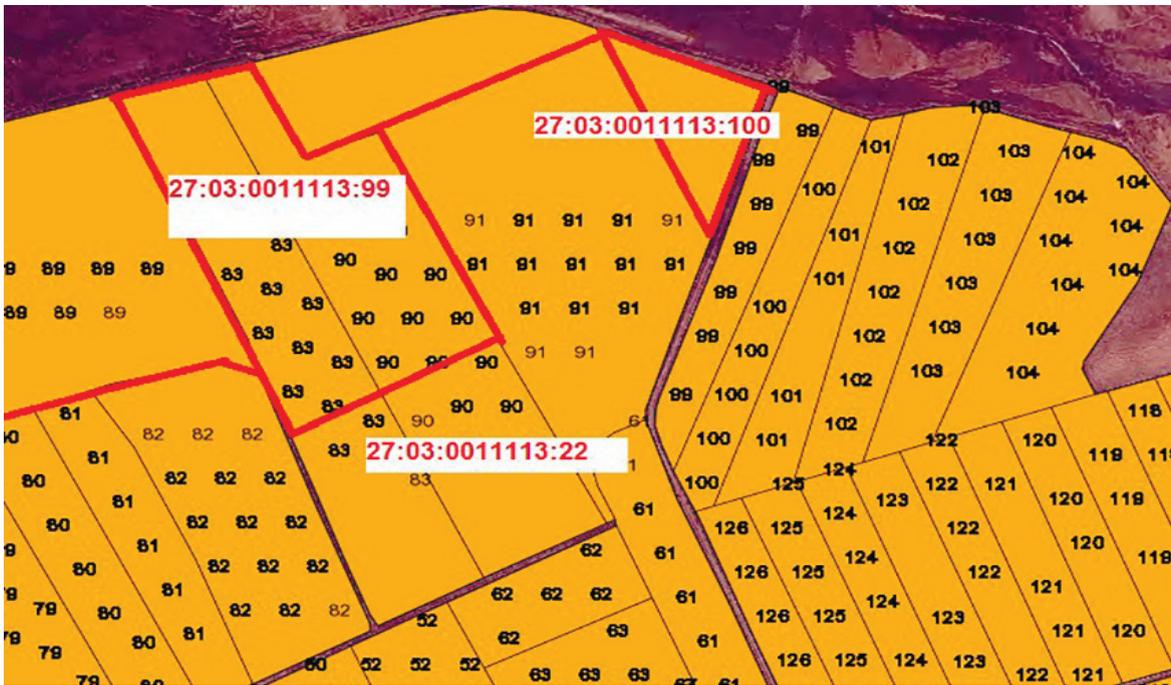


Рис. 5.13. Соотношение границ земельных участков с кадастровыми номерами 27:03:0011113:22, 27:03:0011113:99, 27:03:0011113:100 с полями №№ 83,90, 91.

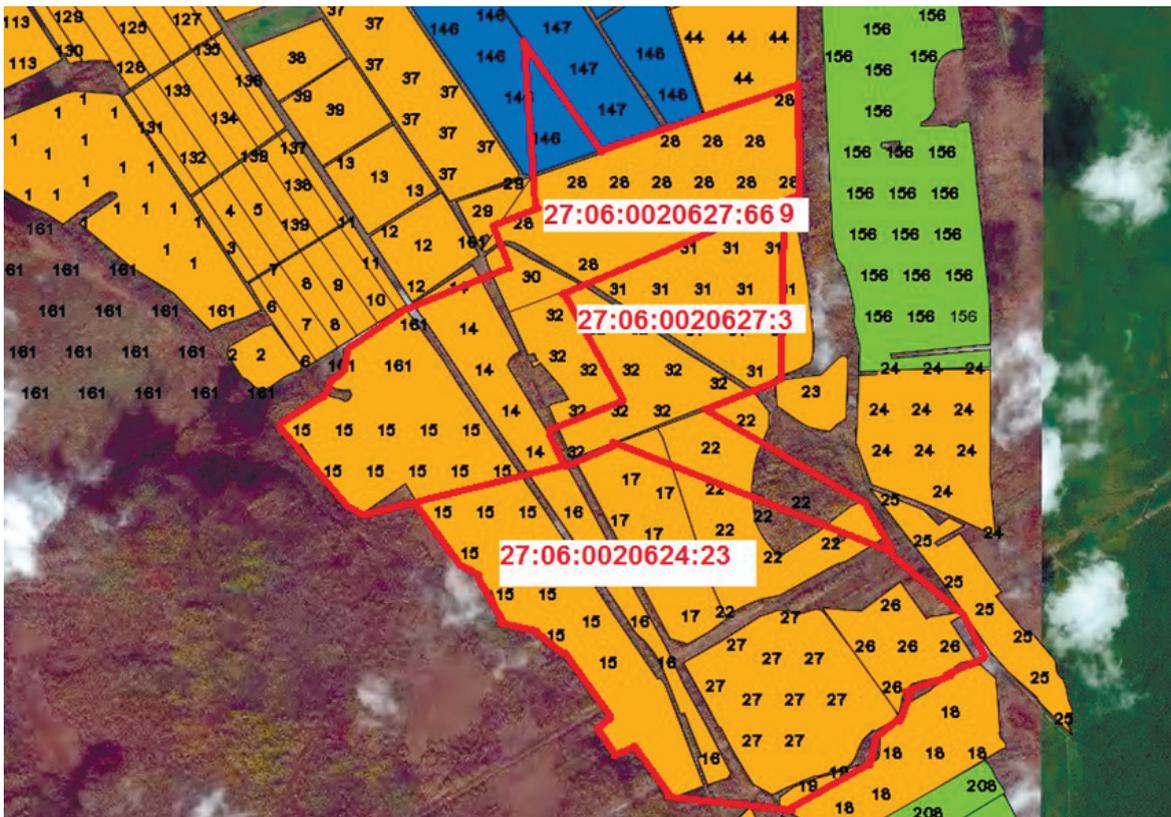


Рис 5.14. Соотношение границ земельных участков с кадастровыми номерами 27:06:0020627:669 и 27:06:0020627:3, 27:06:0020624:23 с границами полей пашни (желтый цвет) и пастбищ (синий цвет)

Вопрос о количестве сельхозугодий, в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, в правовом отношении остается неопределенным, хотя в соответствии с приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664 общая площадь сельскохозяйственных угодий является одним из показателей мониторинга использования земель.

Как показано выше, данные о площади сельхозугодий, их видах, используемые при проведении мониторинга, далеко не всегда соответствуют действительности. Основная причина этого – отсутствие утвержденного порядка отнесения тех или иных земельных массивов к определенному виду сельхозугодий и их трансформации из одного вида сельхозугодий в другой.

Таблица 5.14
Сравнение количества пашни по данным Минсельхоза России и по данным субъектов Российской Федерации в 2017 году

Российская Федерация, Федеральные округа	Площадь пашни по данным Минсельхоза России, тыс. га	Площадь пашни по данным субъектов РФ, тыс. га	Расхождение в площади, %
Российская Федерация	116235,1	116406,005	+ 0,1
Центральный федеральный Округ	21996,1	21798,786	- 0,9
Северо-западный федеральный округ	2980,2	2964,196	- 0,5
Южный федеральный округ	17794,8	17927,998	+ 0,7
Северо-кавказский федеральный округ	5376,0	5447,052	+ 1,3
Приволжский федеральный округ	34702,3	34676,998	- 0,1
Уральский федеральный округ	7835,7	7870,769	+ 0,4
Сибирский федеральный округ	22967,9	23037,368	+ 0,3
Дальневосточный федеральный округ	2582,1	2682,838	+ 3,9

Даже в национальных докладах об использовании сельхозземель по количеству сельхозугодий приводятся разные цифры – по данным Минсельхоза России и по данным субъектов Российской Федерации. Сопоставление этих цифр по наиболее важному виду сельхозугодий – пашни показывает, что в целом по России по данным субъектов РФ площадь пашни на 170,905 тыс. га больше, чем по данным Минсельхоза России, в том числе по ДФО – больше на 101,238 тыс. га. Из таблицы 5.14 видно, что наибольшее расхождение между этими цифрами характерно для ДФО, а в Дальневосточном федеральном округе - по Приморскому краю, что косвенно может свидетельствовать о недостоверности учета сельхозугодий (табл. 5.15).

Важнейшей частью земель сельскохозяйственного назначения являются особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, подлежащие особой охране, перечень которых установлен пунктом 4 статьи 79 Земельного кодекса РФ. В силу того, что метод выявления особо ценных земель по кадастровой стоимости **не работает**, в ряде субъектов РФ нормативными актами установлены дополнительные критерии отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным угодьям, например, орошаемые сельхозугодья, высокоплодородные окультуренные сельхозугодья, осушенные сельхозугодья со стационарными инженерными гидромелиоративными системами и т.п.

Таблица 5.15

Сравнение количества пашни по данным Минсельхоза России
и по данным субъектов Российской Федерации
по Дальневосточному федеральному округу в 2017 году

Субъекты РФ	Площадь пашни по данным Минсельхоза России, тыс. га	Площадь пашни по данным субъектов РФ, тыс. га	Расхождение в площади, %
Приморский край	703,7	808,706	+ 14,9
Хабаровский край	75,6	75,598	- 0,01
Амурская область	1514,6	1514,541	- 0,01
ЕАО	89,4	89,370	- 0,04

В России до 1990 г. вся пашня была отнесена к особо ценным сельскохозяйственным угодьям, и изъятие каждой сотки пахотных земель для строительства разрешалось на уровне Совета Министров РСФСР.

Таблица 5.16

Сведения об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях по состоянию на 01.01.2018

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Площадь особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Доля особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, %
Российская Федерация	197785,1	7840,0	3,96
ДФО	5414,3	130,5	2,41
Республика Саха (Якутия)	885,9	15,4	1,74
Амурская область	2370,5	18,7	0,79
Магаданская область	82,9	11,3	13,63
Сахалинская область	82,8	73,3	88,52
ЕАО	257,2	11,8	4,58

Поручением Президента РФ В.В. Путина от 29.06.2016 № Пр-1240 Правительству РФ поручено утвердить критерии отнесения земель к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается.

В целом по Российской Федерации площадь таких земель составляет 7840 тыс. га или 3,96% от общей площади сельхозугодий (табл. 5.16). С 2015 по 2017 годы площадь особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий возросла более, чем в два раза с 3660 по 7840 тыс. га.

В ДФО площадь особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий составляет 130,5 тыс. га, в том числе в Амурской области - 18,7 тыс. га, в ЕАО – 11,8 тыс. га, в Сахалинской области - 73,3 тыс. га. В Приморском крае перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий находится в стадии разработки. Хабаровский край остается **единственным** дальневосточным регионом с крупным массивом сельскохозяйственных земель, где указанный перечень не установлен.

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности отражено в таблице 5.17, из которой следует, что в целом по России 66,7% земель сельскохозяйственного назначения находится в государственной и муниципальной собственности, а 33,3 % – в частной собственности.

Из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, площадь неразграниченных по уровням собственности земель составляет 225643,3 тыс. га или 58,8 % от их общей площади.

Из земель, находящихся в частной собственности, большая часть земель – 108514,0 тыс. га или 28,3 % - приходится на земли, находящиеся в собственности граждан.

В Хабаровском крае, в отличие от средних значений в целом по стране, значительная часть земель находится в собственности субъекта Российской Федерации - Хабаровского края, что, на наш взгляд, является большим преимуществом, так как это дает органам власти дополнительные возможности для создания эффективной системы управления и распоряжения этими землями.

Таблица 5.17

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности на 01.01.2018

Формы собственности	Российская Федерация		Хабаровский край	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Федеральная	6279,1	1,6	25,3	6,4
Субъектов Российской Федерации	10642,5	2,8	94,7	23,8
Муниципальная	12895,0	3,7	10,6	2,7
Частная, в т.ч.:	127767,8	33,3	60,8	29,1
- граждан	108514,0	28,3	42,4	10,7
- юридических лиц	19253,0	5,0	18,4	4,6

Интересной представляется динамика изменения земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности за 13 лет с 2005 по 2017 годы:

- площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, снизилась с 275,8 до 255,5 млн. га;

- площадь земель, находящихся в собственности граждан, **снизилась** с 120,7 до 108,5 млн. га;

- площадь земель, находящихся в собственности юридических лиц, увеличилась с 5,0 до 19,3 млн. га.

В Хабаровском крае с 2010 по 2017 годы площадь земель, находящихся в собственности юридических лиц, возросла с 8,7 тыс. га до 18,4 тыс. га. Незначительно (с 25,1 тыс. га до 25,3 тыс. га) увеличилась площадь федеральных земель и с 9,4 до 10,6 тыс. га – площадь муниципальных земель. Площадь земель, находящихся в собственности Хабаровского края, сократилась с 106,3 до 94,7 тыс. га, преимущественно за счет передачи их в муниципальную собственность.

По данным Росреестра из 42,4 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения Хабаровского края, находящихся в собственности граждан, 21,9 тыс. га (51,7 %) приходится на земельные доли, в том числе - 2,4 тыс. га (10,9 %) на невостребованные земельные доли граждан, которые не воспользовались своими правами по их распоряжению и были зачислены в фонд перераспределения земель.

Из 18,4 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности юридических лиц, 95% относятся к собственности сельскохозяйственных предприятий, а оставшиеся 5% - к собственности крестьянских (фермерских) хозяйств. В целом по России эти цифры соответственно составляют 83,3 % и 8,6 %.

Помимо оценки количества земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий не менее важным является вопрос, как они используются – сколько из них формально востребовано и вовлечено в хозяйственный оборот и сколько из переданных земель фактически используется для производства сельскохозяйственной продукции.

В национальных и региональном докладе об использовании земель приводится только информация о передаче организациям и гражданам сельхозугодий в целом по всем категориям земель (табл. 5.18)

Таблица 5.18
Количество сельскохозяйственных угодий, вовлеченных
в хозяйственный оборот на 01.01.2018

Показатели	Российская Федерация		Хабаровский край	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Всего сельскохозяйственных угодий, в т.ч:	222012,6	-	665,611	-
- вовлеченных в оборот, в т.ч:	193186,2	87,0	245,7	36,9
- переданных организациям	115439,2	59,8	168,7	68,7
- переданных гражданам и их объединениям	77750,0	40,2	77,0	31,3

Из таблицы 5.18 видно, что в Хабаровском крае в хозяйственный оборот вовлечено 245,7 тыс. га сельскохозяйственных угодий или 36,9% от их общего количества, что более, чем в два раза, меньше, чем в среднем по России. Во многом эта цифра обусловлена значительным количеством сельхозугодий, находящихся в составе земель запаса. Доля земель, переданных сельскохозяйственным организациям в крае, несколько выше, а переданных гражданам и их организациям соответственно ниже, чем в среднем по России.

Динамика изменения неиспользуемых по целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения приведена в таблицах 5.19 и 5.20.

Из указанных таблиц следует, что площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения с 2014 по 2017 год как в целом по России, так и по ДФО существенно возросла. Максимальное количество неиспользуемых земель в процентном отношении приходится на Магаданскую область, Амурскую область и Хабаровский край

Таблица 5.19
Количество неиспользуемых земель сельскохозяйственного
назначения на 01.01.2015

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь земель с/х назначения, тыс. га	Площадь неиспользуемых земель с/х назначения, тыс. га	Доля неиспользуемых земель с/х назначения, %
Российская Федерация	385532,6	28354,105	7,35
ДФО	65648,4	3305,472	5,04
Республика Саха (Якутия)	14446,4	нет данных	-
Камчатский край	187,7	41,804	22,27
Приморский край	1874,4	0,143	0,01
Хабаровский край	374,8	116,213	31,01
Амурская область	3549,3	507,750	14,31
Магаданская область	302,5	181,156	59,89
Сахалинская область	168,7	10,935	6,48
ЕАО	367,4	19,700	5,36
Чукотский АО	39377,2	2427,770	6,17

Таблица 5.20

Количество неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения на 01.01.2018

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь земель с/х назначения, тыс. га	Площадь неиспользуемых земель с/х назначения, тыс. га	Доля неиспользуемых земель с/х назначения, %
Российская Федерация	385029,129	46414,924	12,05
ДФО	65081,436	6165,108	9,47
Республика Саха (Якутия)	19446,167	703,875	3,62
Камчатский край	187,867	46,297	24,64
Приморский край	1874,385	534,255	28,50
Хабаровский край	397,206	140,113	35,27
Амурская область	3542,492	1794,535	50,66
Магаданская область	303,730	219,520	72,51
Сахалинская область	141,782	35,444	25,00
ЕАО	500,110	30,480	6,09
Чукотский АО	38688,697	2660,589	6,88

Таблица 5.21

Количество неиспользуемых сельскохозяйственных угодий на 01.01.2018

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь с/х угодий, тыс. га	Площадь неиспользуемых с/х угодий тыс. га	Доля неиспользуемых с/х угодий, %
Российская Федерация	198851,963	32725,171	16,46
ДФО	5409,379	1325,250	24,50
Республика Саха (Якутия)	885,889	193,951	21,89
Камчатский край	90,859	46,297	50,95
Приморский край	1394,425	277,642	19,91
Хабаровский край	239,423	71,502	29,86
Амурская область	2370,504	656,691	27,70
Магаданская область	82,852	39,764	47,99
Сахалинская область	80,660	22,103	27,40
ЕАО	257,220	17,300	6,73
Чукотский АО	7,547	0	0

Анализ неиспользования сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения показывает, что в процентном отношении в среднем по России и ДФО доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, и в том числе пашни, выше, чем неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, что свидетельствует о том, что **не используются земли, непосредственно предназначенные для производства сельскохозяйственной продукции**, но в основных сельскохозяйственных регионах - Приморском крае, Хабаровском крае, Амурской об-

ласти, ЕАО (в части пашни), а также в Магаданской области, отмечается обратное соотношение (табл. 5.21-5.23).

Таблица 5.22
Количество неиспользуемой пашни на 01.01.2018

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь пашни, тыс. га	Площадь неиспользуемой пашни, тыс. га	Доля неиспользуемой пашни, %
Российская Федерация	116406,005	19398,373	16,66
ДФО	2682,836	397,991	14,83
Республика Саха (Якутия)	94,676	15,781	16,67
Камчатский край	46,819	13,339	28,49
Приморский край	808,706	99,411	12,29
Хабаровский край	75,598	24,677	32,64
Амурская область	1514,541	226,089	14,93
Магаданская область	21,492	13,052	60,73
Сахалинская область	31,511	5,292	16,79
ЕАО	83,370	0,350	0,39
Чукотский АО	0,125	0	0

Таблица 5.23
Соотношение количества неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных угодий и пашни 01.01.2018, %

РФ, ДФО, субъекты РФ	Неиспользуемых земель с/х назначения	Неиспользуемых с/х угодий	Неиспользуемой пашни
Российская Федерация	12,05	16,46	16,66
ДФО	9,47	24,50	14,83
Республика Саха (Якутия)	3,62	21,89	16,67
Камчатский край	24,64	50,95	28,49
Приморский край	28,50	19,91	12,29
Хабаровский край	35,27	29,86	32,64
Амурская область	50,66	27,70	14,93
Магаданская область	72,51	47,99	60,73
Сахалинская область	25,00	27,40	16,79
ЕАО	6,09	6,73	0,39
Чукотский АО	6,88	0	0

Таблица 5.24.

Соотношение неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, вовлеченных и не вовлеченных в хозяйственный оборот на 01.01.2015

РФ, ДФО, субъекты РФ	Площадь неиспользуемых земель, тыс. га	Площадь неиспользуемых земель, не вовлеченных в оборот		Площадь неиспользуемых земель, вовлеченных в оборот	
		тыс. га	%	тыс. га	%
Российская Федерация	28354,105	15501,041	54,67	12395,817	45,33
ДФО	3305,472	3066,310	92,76	239,162	7,24
Республика Саха (Якутия)	нет данных				
Камчатский край	41,805	28,800	68,89	13,005	31,11
Приморский край	0,143	0,142	100,00	нет данных	
Хабаровский край	116,213	72,391	62,29	43,822	37,71
Амурская область	507,750	336,350	66,24	171,400	33,76
Магаданская область	181,156	181,156	100,00	нет данных	
Сахалинская область	10,935	нет данных		10,935	100,00
ЕАО	19,700	19,700	100,00	нет данных	
Чукотский АО	2427,770	2427,770	100,00	нет данных	

Анализ неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения по тем регионам, где этот учет осуществлялся, показывает, что на 01.01.2015 в их составе примерно 60-70% приходилось на земли, не вовлеченные в хозяйственный оборот, а 30-40% - на земли, переданные хозяйствующим субъектам (табл. 5.24).

По данным национального доклада об использовании сельхозземель наличие значительного количества неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения обусловлено комплексом природных, экономических и социальных факторов, в том числе:

- деградацией земель;
- отсутствием у сельхозтоваропроизводителей финансовых и технических средств для поддержания и восстановления плодородия почв;
- разделом единого земельно-имущественного комплекса на земельные и имущественные паи в результате реорганизации коллективных хозяйств, которое негативно сказывается по настоящее время.

На наш взгляд, указанные в национальном докладе причины являются не в полной мере объективными. Учитывая, что в государственной и муниципальной собственности находится две трети всех земель сельскохозяйственного назначения, а по общему правилу собственник должен нести бремя содержания своего имущества, одной из основных причин неиспользования земель является **неспособность государства (нежелание?)** содержать сельскохозяйственные угодья в надлежащем состоянии или организовать такое содержание.

При оценке использования земельных участков помимо предоставленных земельных участков необходимо учитывать, что сельхозугодья зачастую используются гражданами (преимущественно для сенокосения) без оформления каких-либо правоустанавливающих документов на землю.



Фото 5.9. Земельный участок с кадастровым номером 27:07:0000000:1.
Поле № 25. Пашня, используемая как сенокос
без оформления прав на землю.

По данным национального доклада об использовании земель за 2017 год отмечается, что при проведении мониторинга использования земель в ДФО наибольшее количество таких правонарушений выявлено в Хабаровском (185 случаев), Комсомольском районах (103 случая) Хабаровского края и Бирабиджанском (175 случаев) и Октябрьском (101 случай) районах ЕАО (фото. 5.9).

Также нужно учитывать, что на землях, вовлеченных в хозяйственный оборот, не всегда удается собрать урожай (фото 5.10, 5.11).



Фото 5.10. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:105.
Поле № 285. Неубранная соя. Зима 2019 г.

При оценке указанных выше официальных сведений о неиспользуемых сельхозугодиях необходимо учитывать, что они могут существенно отличаться от фактических данных в связи со следующим:

1. Проверки использования сельхозугодий по целевому назначению различными органами власти и организациями проводятся не по всем земельным массивам, вследствие чего далеко не всегда можно получить полную картину по региону или району.

2. При проведении таких обследований факт отнесения того или иного земельного участка (поля) к неиспользуемым носит субъективный характер с точки зрения проверяющего, а также не учитываются все критерии, определенные постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».



Фото 5.11. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:105. Поле № 182. Неубранная кукуруза. Зима 2019 г.

Количество неиспользуемых сельскохозяйственных угодий ежегодно изменяется в связи с частичным их вовлечением в хозяйственный оборот. Работа по вовлечению в оборот неиспользуемых сельхозугодий осуществляется в рамках реализации мероприятий по ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в РФ на 2014-2020 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 12.10.2013 № 922.

В 2014-2017 годах за счет проведения мелиоративных мероприятий в целом по России введено в эксплуатацию 377,6 тыс. га мелиорированных земель, за счет культуртехнических мероприятий – 579,66 тыс. га земель, за счет проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий – 534,8 тыс. га угодий.

В результате проведения этой работы в 2017 году наибольшее количество в процентном отношении вовлеченных в оборот земель пришлось на ЕАО, наименьшее – на Амурскую область (табл. 5.25).

За 2017 год в основных сельскохозяйственных регионах ДФО площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий снизилась, за исключением Хабаровского края, в котором их количество возросло на 7,7 тыс. га или на 12,9%, несмотря на то, что в 2017 году в хозяйственный оборот было вовлечено 3405 га сельхозугодий (табл. 5.26, 5.27). Последнее свидетельствует о том, что в крае темпы выбытия из оборота сельскохозяйственных угодий выше, чем темпы вовлечения в хозяйственный оборот.

Таблица 5.25

Сведения о вовлеченных неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в 2017 году

Субъекты РФ	Площадь неиспользуемых сельхозугодий на 01.01.2017, тыс. га	Площадь вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий в 2017 году	
		тыс. га	%
Российская Федерация	31729,560	1888,831	5,9
ДФО	1441,397	146,000	10,1
Республика Саха (Якутия)	194,558	3,550	1,8
Камчатский край	50,875	0,859	1,7
Приморский край	284,395	86,460	30,4
Хабаровский край	63,331	3,405	5,4
Амурская область	759,457	24,974	3,2
Магаданская область	41,948	1,772	4,2
Сахалинская область	24,933	8,800	35,3
ЕАО	21,900	16,180	73,9
Чукотский АО	0,0	0	0

Таблица 5.26

Динамика изменения неиспользуемых сельскохозяйственных угодий

Субъекты РФ	Площадь неиспользуемых сельхозугодий на 01.01.2017, тыс. га	Площадь неиспользуемых сельхозугодий на 01.01.2018, тыс. га	Изменение площади, %
Российская Федерация	31729,560	32725,171	103,1
ДФО	1441,397	1325,250	91,9
Республика Саха (Якутия)	194,558	193,951	99,7
Камчатский край	50,875	46,297	91,0
Приморский край	284,395	277,642	97,6
Хабаровский край	63,331	71,502	112,9
Амурская область	759,457	656,691	86,4
Магаданская область	41,948	39,764	92,4
Сахалинская область	24,933	22,103	88,6
ЕАО	21,900	17,300	78,9
Чукотский АО	0,0	0	0

В хозяйственный оборот вовлекается преимущественно пашня. Исключением из этого правила является Хабаровский край (табл. 5.27), где в хозяйственный оборот вовлекаются пашни (1,659 га или 48,7 %) и залежи - 1366 га (40,1 %).

Какой-либо тенденции в вовлечении в оборот неиспользуемой пашни в ДФО нет. В 2014 году было вовлечено в оборот 124,7 тыс. га, в 2015 г – 19,26 тыс. га, в 2016 г. – 189,92 тыс. га, в 2017 г – 113,81 тыс. га.

Для дальнейшей работы с целью оценки возможности вовлечения в оборот пашни ее целесообразно разделять на пашню, пригодную для вовлечения в сельскохозяйственный оборот, не требующую или требующую проведения минимального объема культуртехнических мероприятий, и не возможную для дальнейшего использования в качестве пашни.

В целом по стране площадь пашни, возможной для вовлечения в хозяйственный оборот, составляет 10,6 млн. га или 54,7 % от всего объема неиспользуемой (19,4 млн. га). В 2017 году в оборот было вовлечено 1,419 млн. га такой пашни или 7,5 % от ее общего количества. Для завершения этой работы при сохранении существующих темпов работы потребуется как минимум 7-8 лет.

Таблица 5.27.

Сведения в вовлечении в хозяйственный оборот отдельных видов сельскохозяйственных угодий

Субъекты РФ	Площадь вовлеченных в оборот сельхозугодий в 2017 году, тыс. га, в т.ч.:	Пашня		Пастбища		Сенокосы	
		тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Российская Федерация	1888,831	1419,452	76,0	236,552	12,6	158,605	8,4
ДФО	146,000	113,806	77,9	12,762	8,7	10,205	6,9
Республика Саха (Якутия)	3,550	3,550	100,0	-	-	-	-
Камчатский край	0,859	0,859	100,0	-	-	-	-
Приморский край	86,460	60,502	60,9	12,284	14,2	8,425	9,7
Хабаровский край	3,405	1,659	48,7	0,090	2,6	0,290	8,5
Амурская область	24,974	23,362	93,54	0,000	-	0,240	0,9
Магаданская область	1,772	1,274	71,90	0,298	16,82	0,200	11,28
Сахалинская область	8,800	6,520	74,09	0,090	1,02	1,050	11,93
ЕАО	16,180	16,080	99,4	0,000	-	0,000	-
Чукотский АО	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-

Имеющиеся официальные цифры по дальневосточным регионам о затратах на проведение в 2017 году культуртехнических мероприятий скорее всего не соответствуют фактическим затратам, так как они существенно отличаются от утвержденных приказом Минсельхоза России от 28.12.2016 № 600 средней стоимости работ по культуртехнической мелиорации, которая по наиболее распространенному виду работ – расчистке от древесной и травянистой растительности составляет 22,45 тыс. рублей за 1 гектар (табл. 5.28).

Таблица 5.28

Фактические затраты на проведение работ по вовлечению сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот

Субъекты РФ	Площадь с/х угодий, вовлеченных в оборот в 2017 г., тыс. га	Стоимость затрат на проведение работ по вовлечению с/х угодий в оборот в 2017г, тыс. руб.	Стоимость затрат на проведение работ по вовлечению с/х угодий в оборот на 1 га, руб.
Российская Федерация	1888,831	3993982,382	2139,4
ДФО	146,000	21574,100	147,7
Республика Саха (Якутия)	3,550	Нет данных	-
Камчатский край	0,859	Нет данных	-
Приморский край	86,460	683,7	7,9
Хабаровский край	3,405	2018,6	592,8
Амурская область	24,974	Нет данных	Нет данных
Магаданская область	1,772	13631,8	7692,9
Сахалинская область	8,800	40,0	4,5
ЕАО	16,180	5200	321,4
Чукотский АО	0	0	0

Подводя итоги вышесказанному, можно отметить следующие основные положения в части количества земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий и их использования:

1. Сведения о количестве земель сельскохозяйственного назначения в по России и субъектам Российской Федерации в целом являются объективными.

2. Официальные сведения об общем количестве сельскохозяйственных угодий и об отдельных их видах в соответствии с требованиями ГОСТ 26640-85 «Земли» не соответствуют фактическому состоянию дел.

3. Информация о количестве неиспользуемых сельхозугодий не является в полной мере объективной.

4. Оценка использования сельхозугодий с нарушением требований законодательства в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.06.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 736 «О критериях ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования» не осуществляется.

Основной причиной этого является отсутствие разработанного на региональных уровнях механизма реализации Федерального закона 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 использованию с нарушением требований законодательства Российской Федерации», принятого по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина от 03.12.2015 № Пр-2508.

5. Из дальневосточных регионов наиболее обеспеченным сельскохозяйственными угодьями в плане обеспечения продовольственной безопасности является Амурская

область (3,4 га на 1 жителя), наименее обеспеченными – Хабаровский край (0,5 га на 1 жителя) и Сахалинская область (0,5 га на одного жителя).

6. По ДФО в процентном отношении доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий существенно выше (24,5 %), чем в среднем по России (16,46 %).

7. Из четырех основных сельскохозяйственных дальневосточных регионов в плане неиспользования сельхозугодий наиболее низкие показатели отмечаются в Хабаровском крае – из 665,6 тыс. га сельхозугодий в хозяйственный оборот вовлечено 245,7 тыс. га (36,9 %), а фактически используется порядка 174,2 тыс. га или 26,2 % от их общего количества.

6. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ

Нынешнее состояние сельскохозяйственных угодий страны во многом обусловлено длительным экономическим кризисом, сопровождавшимся развалом народного хозяйства, начавшимся в начале 90-х годов в связи с перестройкой и непродуманной, излишне политизированной земельной реформой, проведенной при Б.Н. Ельцине в эти годы.

Через десятилетие с начала земельной реформы на парламентских слушаниях в Государственной Думе РФ, состоявшихся 05.02.2001 по вопросу «О состоянии и неотложных мерах по сохранению плодородия сельскохозяйственных земель» было отмечено следующее.

«В последние годы на территории Российской Федерации в результате неблагоприятной экономической ситуации резко увеличились темпы деградации почв, которая уже в ближайшие годы может стать необратимой. На протяжении последних лет продолжается сокращение содержания гумуса и питательных веществ в почвах пашни, которое достигло предельно минимального уровня и значительно снижает уровень урожайности на этих землях. Опасные размеры приобрел процесс зарастания кормовых угодий кустарником и мелколесьем, что ведет не только к количественному уменьшению кормовых угодий, но и оказывает негативное влияние на качество травостоя лугов и пастбищ, способствует появлению грубостебельных, сорных и ядовитых трав.

За последние десять лет из оборота выведено около 30 млн. га сельскохозяйственных угодий, на 2 млн. га сократились площади мелиорированных земель. В 1999 г. по сравнению с 1990 г. показатели по известкованию почв снизились в 14 раз, фосфоритированию – в 32 раза, применению органических удобрений – в 7 раз и минеральных удобрений – в 10 раз. Несмотря на крайне низкую урожайность, вынос питательных веществ из почвы в 5-6 раз превышает их поступление с минеральными и органическими удобрениями».

По результатам указанных выше парламентских слушаний были приняты Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а затем соответствующие федеральные и региональные программы, что позволило приступить к проведению работ по восстановлению сельхозугодий и повышению плодородия почв.

Первоначально постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 № 446 была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, а после ее завершения постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 717 (в ред. от 08.02.2019 № 98) - аналогичная программа на 2013-2025 годы.

Несмотря на реализуемые в рамках указанной госпрограммы мероприятия, за прошедший после парламентских слушаний 2001 года период каких-либо **кардинальных изменений** в лучшую сторону не произошло. В пункте 9 раздела II Указа Президента Российской Федерации от 19.04.2017 №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» указано, что практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв. Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются дефляция и водная эрозия, переувлажнение и заболачивание земель, в том числе и за счёт подтопления, засоления и осолонцевания почв. **Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам.** Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений по-

лезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров.

Сохранение этих тенденций прогрессивной деградации земель, основной причиной которой послужило экстенсивное истощительное землепользование и **бескомпенсационная** эксплуатация одной из функций почвы – производственной или ее плодородия, стало важнейшей социально-экономической проблемой, и представляет угрозу экологической, экономической и в целом национальной безопасности России.

8 декабря 2017 года, будто приуроченное к Всемирному дню почв, который отмечался всеми почвоведомы тремя днями ранее, в аграрно-продовольственном комитете Совета Федерации прошло совещание «О повышении плодородия почв в Российской Федерации», которое констатировало нарастающий почвенный кризис в российском земледелии, основными проявлениями которого являются:

- значительное увеличение площади земель, которые перестают обрабатываться из-за снижения их плодородия и сворачивания на них хозяйственной деятельности по причине потери рентабельности сельскохозяйственного производства, которое на них ведется;

- увеличение доли засоленных почв и почв с высокой кислотностью на севере и в центральной части страны и почв с растущей щелочностью на юге;

- уменьшение содержания органического вещества (гумуса) в почвах, исчезновение тучных чернозёмов;

- рост отрицательного влияния дефляции и водной эрозии;

- появление феномена «мертвых» чернозёмов;

- увеличение доли больных почв, то есть почв, где произошли биологическая деградация и накопление патогенных бактерий и плесневых грибов — возбудителей корневых гнилей растений;

- нарастание доли переуплотненных почв.

На совещании были названы основные причины почвенного кризиса:

- недостаточное использование минеральных удобрений из-за роста цен на них и отсутствие разумной научно-обоснованной технологии их применения в ситуации диспаритетного роста цен на минеральные удобрения по отношению к ценам на конечную продукцию земледелия;

- практическое отсутствие химической мелиорации;

- практически повсеместное прекращение внесения органических удобрений;

- отсутствие севооборотов с многолетними травами, традиционно восстанавливающих плодородие почв в связи с катастрофическим сокращением поголовья крупного рогатого скота, и перевод значительной части оставшегося скота на круглогодичное стойловое содержание;

- отсутствие достоверного фитомониторинга болезней растений (особенно недостоверное определение возбудителей корневых гнилей) и присутствие на рынке средств защиты растений огромного числа фальсифицированных и неработающих (по причине смены спектра патогенов) препаратов.

В Хабаровском крае в начале 2000-х годов удалось несколько сгладить негативные последствия земельной реформы и «растаскивание» единых земельных массивов по частям в частную собственность путем образования краевых государственных унитарных сельскохозяйственных предприятий и передач по договорам дарения земельных долей, находящихся в собственности граждан, в собственность Хабаровского края.

Согласно директивным документам оценка состояния сельскохозяйственных угодий производится по следующим показателям:

- оценка состояния плодородия земель;
- оценка негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения;
- оценка загрязнения почв пестицидами и тяжелыми металлами;
- оценка качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения (залесенности, закустаренности, заболоченности);
- оценка состояния мелиорированных земель.

6.1. Оценка состояния плодородия земель

Под плодородием почв понимают динамическое свойство почвы, способное изменяться под влиянием внешних природных факторов и агротехнических приемов. Различают естественное и искусственное плодородие почв.

Естественное плодородие земель обеспечивается за счет почвенного гумуса, который является источником энергии и пищи для обитателей почвы, а опосредованно - и для растений.

Важнейшими факторами плодородия почв являются:

- содержание необходимых для растений питательных веществ и их формы;
- наличие доступной для растений влаги, уровень устойчивости влажности;
- хорошая аэрация почвы как важнейшее условие развития корневых систем и жизнедеятельности микроорганизмов, обеспечивающих разложение и накопление питательных веществ в усвояемых для высших растений виде;
- механический состав, структурное состояние и строение;
- содержание токсичных веществ и др.

Воспроизводство плодородия почв обеспечивается путем системного проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий. Основное значение для воспроизводства плодородия играет внесение минеральных и органических удобрений.

Информация о внесении удобрений приведена в таблицах 6.1.1- 6.1.3, а о проведении химической мелиорации – в таблицах 6.1.4-6.1.6.

Согласно приведенным данным, отчетливо прослеживается тенденция увеличения внесения минеральных удобрений по отношению к органическим - удельный вес площади с внесенными минеральными удобрениями в 6,3 раза выше, чем удельный вес площади с внесенными органическими удобрениями.

Таблица 6.1.1.

Внесение минеральных и органических удобрений в Российской Федерации под сельскохозяйственные культуры в 1995-2008 годах

Показатели	Годы					
	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Внесено минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательного вещества), тыс. т	1487	1361	1419	1501	1717	1900
Внесено органических удобрений, млн. т	127,4	66,0	49,9	47,8	48,1	51,3

Таблица 6.1.2.
Внесение минеральных и органических удобрений в Российской Федерации под сельскохозяйственные культуры в 2005 -2017 годах

Показатели	Годы					
	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Внесено минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательного вещества), млн. т, в т.ч.	1,4	1,9	1,9	2,0	2,3	2,5
- азотных;	0,9	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
-фосфорных, включая фосфоритную муку;	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6
- калийных	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Удельный вес площади с внесенными минеральными удобрениями ко всей посевной площади, %	32	42	47	48	53	58
Внесено органических удобрений, млн. т	49,9	53,1	61,6	64,2	65,2	66,6
Удельный вес площади с внесенными органическими удобрениями ко всей посевной площади, %	3,3	7,5	8,2	8,4	9,3	9,2

Таблица 6.1.3.
Динамика внесения минеральных и органических удобрений в Российской Федерации (в % по отношению к 1995 году)

Годы	Внесено минеральных удобрений	Внесено органических удобрений
2000	91	52
2005	95	39
2006	101	37
2007	115	38
2008	128	40
2010	128	41
2014	128	48
2015	134	50
2016	154	51
2017	168	52

Анализ проведения известкования и фосфоритования показывает, что:

- отмечается снижение площадей, на которых осуществляется известкование и фосфоритование по сравнению с объемами работ, проведенными в 1995 году;
- площадь, на которой в 2015-2017 годах проведено известкование, составляет чуть более 20 % от площади, на которой оно было проведено в 1995 году;
- площадь, на которой в 2015-2017 годах проведено фосфоритование, составляет 4-8 % от площади, на которой оно было проведено в 1995 году.

Таблица 6.1.4.
Проведение работ по химической мелиорации земель в Российской Федерации в 1995- 2008 годах

Показатели	Годы					
	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Известкование почвы, тыс. га	934	419	342	323	283	301
Фосфоритование почвы, тыс. га	213	94	43	31	32	19

Таблица 6.1.5.
Проведение работ по химической мелиорации земель в Российской Федерации в 2005-2017 годах

Показатели	Годы					
	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Произвестковано кислых почв, млн. га	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Внесено известковой муки и других известковых материалов:						
- млн. тонн;	2,3	2,0	2,3	2,1	1,9	2,1
- на 1 гектар, тонн	6,6	9,0	9,0	8,6	8,5	8,6
Проведено фосфоритование кислых почв, тыс. га	43	3,7	23,2	16,8	17,5	8,6
Внесено фосфоритной муки:						
- тыс. тонн;	50	3,8	20,0	9,7	20,4	7,6
- на 1 гектар, тонн	1,2	1,0	0,9	0,6	1,2	0,9

Таблица 6.1.6.
Динамика проведения работ по химической мелиорации в Российской Федерации (в % по отношению к 1995 году)

Годы	По площади известкования	По площади фосфоритования
2000	44,8	44,1
2005	35,6	20,2
2006	34,5	14,6
2007	30,3	15,0
2008	32,2	8,9
2010	21,4	1,7
2014	32,2	10,9
2015	21,4	7,9
2016	21,4	8,2
2017	21,4	4,0

Оценку плодородия земли в нашей стране начали проводить с XV века. Как свидетельствуют писцовые книги, она выполняла роль кадастра. При оценке почвы учитывали урожайность сельскохозяйственных культур и некоторые свойства почв: каменистость, заболоченность, песчаность, пригодность к распашке.

В XIX веке (с 1859 года) ввели новые правила оценки, в которых предусматрива-

лась классификация пахотных земель – в зависимости от урожайности земли делились на 5 классов от 0,28 т/га ржи до 1,1 т/га ржи.

В 1882-1885 годах В.В. Докучаевым и М.М. Сибирцовым был разработан и впервые применен в Нижегородской области новый метод оценки плодородия, который базировался на определении типа почв, подпочвы, мощности, условий залегания и других параметров. Учет качества угодий проводился по 8 группам, основанием отнесения земель к той или иной группе служили результаты анализов и их сравнительная цифровая градация. Лучшим почвам присваивалось 100 баллов, худшим – 14 баллов.

Плодородие земель учитывается по показателям плодородия почв, к которым относятся:

- содержание органического вещества (гумуса);
- кислотность почв;
- содержание свободного фосфора;
- содержание обменного калия.

Оценку показателей плодородия осуществляют федеральные государственные учреждения агрохимической службы в соответствии с приказом Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150.

В национальных докладах об использовании сельхозземель за 2014- 2017 годы о показателях плодородия земель, как правило, приводятся только общие данные по России и федеральным округам. По регионам имеется только информация за 2010 год.

Так, по данным мониторинга плодородия сельскохозяйственных угодий на 01.01.2011 в целом по России 31,1 % от обследованных земель характеризовалась низким содержанием органического вещества. По ДФО эта цифра была несколько ниже – 22,5 %. Из дальневосточных регионов наибольшая площадь земель с низким содержанием гумуса отмечалась для ЕАО - 59,2 % (табл. 6.1.7).

В 2017 году почвы с содержанием гумуса меньше минимального занимали 20,7 млн. га (23,3 %), слабогумусированные почвы - 31,4 млн. га (35,4 %) (табл. 6.1.8).

Таблица 6.1.7

Результаты мониторинга плодородия сельскохозяйственных угодий по содержанию органического вещества по ДФО на 01.01.2011*

РФ, ДФО, субъекты РФ*	Всего обследовано площади, га	Площадь с низким содержанием органического вещества	
		га	% от обследованной
Российская Федерация	84 333 013	26224400	31,1
ДФО	1 880 678	422 775	22,5
Хабаровский край	64 422	17 866	28,2
Амурская область	1 690 144	368 377	21,8
ЕАО	54 074	32 052	59,2
Камчатский край	6 987	1 355	33,7
Магаданская область	15 195	200	1,3
Республика Саха (Якутия)	19 940	1 579	8,1
Сахалинская область	31 417	347	1,1

* данные по Приморскому краю отсутствуют

Таблица 6.1.8.
Оценка содержания органического вещества (гумуса) в почве пахотных земель
в 2017 году (в % от обследованной площади)

Степень обеспеченности	РФ	ДФО	Хабаровский край*
Менее минимального	23,3	Нет данных	Нет данных
Слабогумусированные	35,4	Нет данных	46,1
Среднегумусированные	28,5	Нет данных	37,0
Сильногумусированные	12,8	Нет данных	16,8

*По Хабаровскому краю цифры указаны по данным, опубликованным в региональном докладе

Как следует из таблиц в Хабаровском крае за последнее десятилетие доля почв с содержанием гумуса менее минимального и слабогумусированных почв существенно увеличилась (табл. 6.1.7, 6.1.8).

По степени кислотности почвы дальневосточного региона существенно отличаются от средних цифр по России - на 01.01.2011 72,6 % процента от обследованных земель относилась к кислым почвам (табл. 6.1.9).

На 01.01.2018 в Российской Федерации из обследованных 91, 2 млн. га пашни кислые почвы, требующие первоочередного известкования, занимали уже 36,3 % или 33,1 млн. га, из них 2,8 % являлись сильно- и очень сильнокислыми (табл. 6.1.10).

В 2017 году по сравнению с 2011 годом в целом по России доля кислых, в том числе сильно и очень кислых почв по данным национальных докладов возросла с 35,6 до 36,3 % от обследованной территории, а по ДФО – с 72,6 до 89,5 %. (табл. 6.1.9, 6.1.10).

Таблица 6.1.9.
Результаты мониторинга плодородия сельскохозяйственных угодий
по степени кислотности по ДФО на 01.01.2011

РФ, ДФО, субъекты РФ*	Всего обследовано площади, га	Площадь кислых почв	
		га	% от обследованной
Российская Федерация	84 613 072	30 165 567	35,6
ДФО	2 193 018	1 592 925	72,6
Хабаровский край	63 422	46 764	73,7
Амурская область	2 002 484	1 466 799	73,2
ЕАО	54 074	41 468	76,7
Камчатский край	6 987	4 384	62,7
Магаданская область	15 195	6 868	45,2
Республика Саха (Якутия)	19 440	155	0,8
Сахалинская область	31 417	26 488	84,3

* данные по Приморскому краю отсутствуют

Таблица 6.1.10.
Оценка кислотности почв пахотных земель в 2017 году
(в % от обследованной площади)

Степень обеспеченности	РФ	ДФО	Хабаровский край*
Сильно и очень сильнокислые	2,8	15,4	Нет данных
Кислые	33,5	74,1	73,4
Близкие к нейтральным	19,3	7,9	Нет данных
Нейтральные	30,7	2,6	Нет данных
Слабо щелочные (рН более 7,5)	13,7	-	Нет данных

*По Хабаровскому краю цифра указаны по данным, опубликованным в региональном докладе

В целом по России почвы с близким к нейтральному (рН 5,6 – 6) уровню реакции, наиболее благоприятному для выращивания большинства сельскохозяйственных культур, на 01.01.2018 были распространены на площади 17,6 млн. га или 19,3 % от общей обследованной площади пашни, по ДФО -7,9% (табл. 6.1.10).

По показателям фосфатного режима почв в целом по России доля земель с низким содержанием подвижного фосфора на 01.01.2011 составляла 21,9 % от обследованной, по ДФО – 57,8 %, по ЕАО – 70,4 % (табл. 6.1.11).

На 01.01.2018 в целом по России из 90,0 млн. га обследованной пашни 20,7 млн. га или 23 % занимали площади с очень низким и низким содержанием подвижного фосфора, 31,4 млн. га или 31,9% - со средним, 18,9 млн. га или 21 % - с повышенным, 11,7 % или 13 % - с высоким и 7,3 млн. га или 8,1 % - с очень высоким. В ДФО это показатель существенно ниже, чем в среднем по России: доля почв с низким и очень низким содержанием подвижного фосфора на 01.01.2018 составляла 61,5 % от общей обследованной площади пашни. Таким образом, в последние годы отмечается устойчивая тенденция истощения почв подвижными фосфатами (табл. 6.1.11, 6.1.12).

Таблица 6.1.11

Результаты мониторинга плодородия сельскохозяйственных угодий по содержанию подвижного фосфора по ДФО на 01.01.2011

РФ, ДФО, субъекты РФ*	Всего обследовано площади, га	Площадь кислых почв	
		га	% от обследованной
Российская Федерация	84 873 363	18 644 362	21,9
ДФО	1 879 572	1 086 847	57,8
Хабаровский край	63 375	32 674	51,5
Амурская область	1 690 144	994 267	58,8
ЕАО	54 074	38 066	70,4
Камчатский край	5 987	2 226	37,2
Магаданская область	15 195	475	3,1
Республика Саха (Якутия)	19 440	9 421	48,5
Сахалинская область	31 147	9719	30,9

* данные по Приморскому краю отсутствуют

Таблица 6.1.12.

Оценка фосфатного режима почв пахотных земель в 2017 году
(в % от обследованной площади)

Степень обеспеченности	РФ	ДФО	Хабаровский край*
Очень низкое и низкое	23	61,5	89,1
Среднее	34,9	2,2	Нет данных
Повышенное	21	7,5	22,4
Высокое	13	Нет данных	
Очень высокое	8,1	Нет данных	Нет данных

* По Хабаровскому краю цифра указаны по данным, опубликованным в национальном и региональном докладах, которые не в полной мере соответствуют друг другу

По калийному режиму пахотных почв в целом ситуация в дальневосточных регионах на 01.01.2011 была хуже, чем в среднем по России. Наибольшее количество земель с низким содержанием обменного калия было характерно для Камчатского края (табл. 6.1.13).

Таблица 6.1.13

Результаты мониторинга плодородия сельскохозяйственных угодий
по содержанию обменного калия по ДФО на 01.01.2011

РФ, ДФО, субъекты РФ*	Всего обследовано площади, га	Площадь почв с низким содержанием	
		га	% от обследованной
Российская Федерация	84 870 566	7 437 542	8,7
ДФО	1 880 577	180 408	9,6
Хабаровский край	63 422	14 068	22,2
Амурская область	1 690 144	146 969	8,7
ЕАО	54 074	2 709	5,0
Камчатский край	6 886	4 127	59,9
Магаданская область	15 195	864	5,7
Республика Саха (Якутия)	19 440	4 714	24,2
Сахалинская область	31 417	6 957	22,1

* данные по Приморскому краю отсутствуют

На 01.01.2018 из 89,1 млн. га обследованной площади в целом по России почвы пашни с очень низкой и низкой обеспеченностью подвижным калием занимали соответственно 1,2 млн. га (1,4 %), 8,1 млн. га (9,1 %). (табл. 6.1.14).

Таблица 6.1.14.

Оценка калийного режима почв пахотных земель в 2017 году
(в % от обследованной площади)

Степень обеспеченности	РФ	ДФО	Хабаровский край*
Очень низкое	1,4	Нет данных	
Низкое	9,1	5,9	19,8
Среднее	19	20,9	31,6
Повышенное	26,3	33,1	48,6
Высокое	24,7	30	
Очень высокое	19,5	Нет данных	

*По Хабаровскому краю цифры указаны по данным, опубликованным в региональном докладе

Таким образом, доля таких почв в 2017 году по сравнению с 2011 годом в целом по России по данным национальных докладов возросла с 8,7 до 10,5 % от обследованной территории, а по ДФО снизилась с 9,6 до 5,9 %.

Доля земель с повышенным содержанием обменного калия в целом по стране на 01.01.2018 составляла 16,9 млн. га или 19%, с высоким и очень высоким содержанием – 44,2 %. В ДФО доля площадей пашни со средней обеспеченностью – 20,9 %, с повышенной обеспеченностью 33,1 %, с высокой обеспеченностью – 30 % (табл. 6.1.14).

В Хабаровском крае легкие почвы в сравнении с тяжёлыми беднее обменным калием. На тех и других в засушливые годы, при усилении водопотребления возделываемыми культурами, может снижаться содержание обменного калия вследствие перехода его в труднодоступные формы. Этот процесс обратимый по сезонам и годам, поэтому вносит некоторую нестабильность в показатели обеспеченности пашни обменным калием.

При внесении калийных удобрений должен учитываться фактор насыщения почвенного раствора. Для Хабаровского края с учетом требовательности калиелюбивых культур этот уровень составляет не более 200 мг/кг почвы, превышение этого предела уже не увеличивает урожая.

6.2. Оценка негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения.

Общепринято выделять три типа деградации почв: физическую, химическую и биологическую. Ряд исследователей предлагает дополнить этот перечень следующими видами деградации: фитосанитарной, культуртехнической, организационно-хозяйственной и мелиоративной.

По уровню деградации земли делятся на пять групп с индексом деградации: 0 - недеградированные земли, 1 – слабодеградированные, 2 – среднедеградированные, 3 – высокодеградированные и 4 - катастрофически деградированные (табл. 6.2.1).

Таблица 6.2.1

Некоторые показатели деградации почв (по Шептунову и др.)

Показатели	Ед. изм.	Уровень деградации				
		0	1	2	3	4
Мощность плодородного слоя (А1)	%	<5	5-25	25-50	50-75	>75
Заочкаренность	%	<5	5-25	25-50	50-75	>75
Закустаренность	%	<5	5-25	25-50	50-75	>75
Залесенность	%	<5	5-25	25-50	50-75	>75
Гумус, элементы питания, энергозапасы в профиле от исходного состояния	%	<10	10-25	25-50	50-80	>80
Межагрегатная пористость	%	0,2	0,14	0,08	0,02	0,02
Внутриагрегатная пористость	%	>0,3	0,3-0,25	0,25-0,2	0,2-0,15	<0,15

Оценка негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения осуществляется в процессе мониторинга, проводимого в соответствии с приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», по результатам которого подготавливаются ежегодные отчеты по форме «5-ДДЗ – сх годовая».

Таблица 6.2.2

Характеристика степени деградации земель
(по В.Н. Шептунову с изменениями и дополнениями)

Индекс деградации	Уровень деградации	Качественная характеристика состояния почв и земель	
		Природные биогеоценозы (БГЦ)	Агроценозы
0	Нулевой (недеградированные)	Нет признаков неблагоприятных экологических последствий	Отсутствие ограничений эффективного хозяйственного использования
1	Слабый	Признаки угнетения отдельных звеньев БГЦ	Снижение продуктивности использования земель в сельхозпроизводстве без ограничений
2	Средний	Угнетены	Использование земель малоэффективно из-за низкого плодородия почв и неудовлетворительного качества продукции
3	Высокий	Сильно угнетены БГЦ, угнетены даже искусственные насаждения	Нецелесообразность использования из-за низкого плодородия почв и плохого качества продукции
4	Катастрофический	Очень сильно угнетены БГЦ из-за крайне низкой их биопродуктивности	Ограниченность использования для жизнедеятельности и размещения производства для жизнеобеспечения

В 2017 году в целом по стране такой мониторинг был проведен на площади 10 485,45 тыс. га земель, что составляет 2,7 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения или 5,3 % от площади сельхозугодий.

Наиболее масштабным и вредоносным видом деградации почв является ее **эрозия**, что обусловлено широким распространением, глубиной и необратимостью изменений почвенного покрова.

По степени проявления **ветровой эрозии (дефляции)** почвы в соответствии с потерей гумусового горизонта подразделяются на слабодефлированные с уменьшением гумусового слоя до 20 %, среднедефлированные с уменьшением гумусового слоя от 21 до 40 % и сильнодефлированные с уменьшением гумусового слоя от 41 до 60 %.

По степени проявления **ветровой эрозии (дефляции)** почвы в соответствии с потерей гумусового горизонта подразделяются на слабодефлированные с уменьшением гумусового слоя до 20 %, среднедефлированные с уменьшением гумусового слоя от 21 до 40 % и сильнодефлированные с уменьшением гумусового слоя от 41 до 60 %.

Деградация почвы в результате **водной эрозии** обусловлена уменьшением содержания гумуса, азота и усвояемых растениями макро- и микроэлементов, элементов питания и соответственно разрушению ее структуры. Водная эрозия проявляется преимущественно под воздействием временных потоков атмосферных осадков (ливневые дожди, талые воды и т.д.).

По интенсивности годового смыва гумусового горизонта водная эрозия подразделяется на следующие степени эродированности: слабосмытые с интенсивностью годового смыва плодородного слоя почвы 0,5-1,0 т/га, среднесмытые – 1,0-5,0 т/га и среднесмытые – 5,0 -10,0 т/га.

Деградация почв в результате **засоления** обусловлена избыточным (более 0,25 % от массы почвы) накоплением водорастворимых солей вредных для растений в связи с подъемом грунтовых вод на орошаемых и подтопляемых землях и поступлением солей с оросительными водами. Различают слабозасоленные почвы (0,25- 0,4 %), средnezасоленные (0,4-0,7 %) и сильнозасоленные (0,7-1,0 %).

К **переувлажненным** относятся почвы, формирующиеся в условиях избыточного по сравнению с нормальным для данной зоны увлажнением. Избыточное увлажнение – такое состояние почвы, когда среднее содержание в ней влаги за вегетационный период превышает 70-80 % от полной влагоемкости. В зависимости от степени проявления переувлажненные почвы подразделяются на пойменные, внепойменные и заболоченные.

Динамика деградации земель по данным национальных докладов об использовании сельхозземель приведена в таблице 6.2.3.

Таблица 6.2.3

Динамика отдельных видов негативных процессов по землях сельскохозяйственного назначения в России
(в % от обследованной площади)

Виды деградации	2014 г	2017 г.
Ветровая эрозия	21,0	13,6
Водная эрозия	24,2	17,6
Засоление	2,6	4,1
Переувлажнение	4,4	7,3

Для дальневосточных регионов из негативных процессов наиболее характерно переувлажнение почв, которое отмечено на 36,2 % обследованной территории, что практически в 5 раз выше, чем средний показатель по России (табл. 6.2.4).

Таблица 6.2.4

Оценка негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения в 2017 году (в % от обследованной площади)

Виды негативных процессов	РФ	ДФО	Амурская область	Магаданская область	Хабаровский край
Ветровая эрозия	13,6	-	-	-	8,0
Водная эрозия	17,6	0,002	-	0,002	
Засоление	4,1	-	-	-	-
Переувлажнение	7,3	36,2	37,5	9,6	42,0

В Хабаровском крае по данным мониторинга земель, опубликованных в региональном докладе о состоянии и использовании земель за 2017 год в крае более 8 % сельскохозяйственных угодий подвержены водной и ветровой эрозии, более 42% переувлажнены, более 20 % заболочены (табл.6.2.4)

Переувлажнение почв затрудняет работу по выращиванию сельхозпродукции и существенно сокращает реальные площади земель, вовлеченные в хозяйственный оборот, превращая единое поле в «лоскутное одеяло».

Особенно интенсивно эти процессы отмечаются на мелиорированных землях (фото 6.2.1, 6.2.2).



Фото 6.2.1. Характер переувлажненности на земельном участке с кадастровым номером 27:03:0000000:93



Фото 6.2.2. Характер переувлажненности на земельном участке с кадастровым номером 27:08:0000000:1768 (Поле № 130).

В 2017 году Росреестром в целях реализации полномочий по государственному мониторингу земель за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятия «Землеустройство и мониторинг состояния и использования земельных ресурсов Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная технология» были проведены работы по мониторингу состояния и использования земель (преимущественно земель сельскохозяйственного назначения) на территории 12 субъектов РФ, в том числе по Хабаровскому, Приморскому краям, Амурской области и ЕАО.

По данным этих обследований установлено, что на территории Хабаровского и Комсомольского районов Хабаровского края переувлажненные земли занимают порядка 11,0 % от их общей площади, заболоченные – 13,0 %. Для Бирабиджанского, и Смидовичского районов ЕАО эти цифры составляют соответственно 8,0 % и 33,0 %, для Пожарского района Приморского края - 16,0 % для Ивановского и Тамбовского районов Амурской области – 70,0 % и 3,0 %. По результатам работ по указанным выше районам составлены карты динамики развития негативных процессов.

В материалах отмечено, что связи с резким сокращением в последние годы объемов работ по культуре техники и по уходу за кормовыми угодьями в Хабаровском крае идет процесс вторичного заболачивания кормовых угодий, снижается продуктивность улучшенных кормовых угодий, изменяется геоботанический состав трав. Травостой на кормовых угодьях, также, как и на естественных, в большинстве своем представлен одним видом растений.

В работе, выполненной ООО «Инженерно-технологический центр «СКАНЭКС» в 2017 году по оценке состояния и использования земель в Ивановском районе Амурской области на площади 265 539 га отмечается, что в течении 10-15 лет в сельском хозяйстве района по ряду объективных и субъективных причин существенно сократились посевные площади. Большие пахотные угодья оказались бросовыми, они буйно стали зарастать сорными травами, а в некоторых местах кустарником. Для возвращения этих почв в севооборот понадобятся дополнительные финансовые вложения и специальные агротехнические мероприятия.

В указанной выше работе отмечается, что из 265 539 га земель района, из которых 88,57 % занимают земли сельскохозяйственного назначения, негативные процессы зафиксированы на площади 254 811 га (95,9 % от площади района), в том числе переувлажнение – на площади 171 333 га (64,52 %), подтопление и затопление - на площади 62736 га (26,63 %), заболачивание – на площади 11 467 га (4,2 %).

В аналогичной работе по Тамбовскому району Амурской области, проведенной в 2017 году, отмечается следующее:

- на протяжении всего периода освоения земель почвы интенсивно использовались колхозами и совхозами, которые в погоне за высокими урожаями внесли в почву большое количество минеральных удобрений. Для борьбы с сорняками и вредными насекомыми использовались ядохимикаты (гербициды), дозировка внесения которых была недостаточно обоснована, что привело к их накоплению в почвенном горизонте. По оценкам специалистов за последние 20-25 лет содержание гумуса снизилось на 15-30 %, а ежегодные его потери составляет в среднем до 0,45 тонн на 1 га, при этом внесение органических удобрений крайне низко;

- негативные процессы природного и антропогенного происхождения отмечаются на площади 249 956 га земель, или на 98,4 % всей площади района, в том числе переувлажнение (преимущественно средней и сильной степени) – на площади 195 903 га (77,16 %), затопление и подтопление – на площади 39 924 га (15,7 %), заболачивание – на площади 525 га (2,2 %).

6.3. Оценка качественного состояния земель (залесенности, закустаренности, заболоченности, каменистости)

Какой-либо актуальной и полной и открытой информации о залесенности, закустаренности, заболоченности и каменистости сельхозугодий нет, хотя эти характеристики являются одними из показателей деградации почв.

В Национальном докладе об использовании сельхозземель на 01.01.2015 приведены данные о закустаренности, залесенности и заболоченности пашни. (табл. 6.3.1), из которой видно, что по ДФО степень закустаренности и залесенности ниже, чем в целом по России, а из дальневосточных субъектов РФ наибольшая степень закустаренности, залесенности и заболоченности отмечается в ЕАО.

Таблица 6.3.1

Состояние неиспользуемой пашни

РФ, ДФО, субъекты РФ	Общая площадь неиспользуемой пашни (тыс. га)	Закустаренность и залесенность		Заболочивание и подтопление	
		тыс. га	%	тыс. га	%
Российская Федерация	20 654,9	8690,8	42,1	464,8	2,2
ДФО	765,5	267,1	34,8	72,1	9,4
Амурская область	365,9	71,4	19,5	5,0	1,4
Приморский край	229,1	121,0	52,8	43,1	18,8
Хабаровский край	27,2	2,6	9,6	0,2	0,7
ЕАО	52,0	37,0	71,1	11,7	22,5

По данным мониторинга, проведенного ФГБУ ЦАС «Хабаровский» в 2017 году, из 24,5 тыс. га неиспользуемой пашни закустаренность и залесенность отмечена на площади 7,1 тыс. га (28,9 %).

На наш взгляд, эти цифры носят весьма условный и субъективный характер, хотя бы только потому, что утвержденной методики определения степени закустаренности, залесенности и заболоченности пашни в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 нет, и соответственно на практике эти критерии не работают.

Многолетняя практика проведения обследований показывает, что закустаренность и залесенность сельхозугодий, и особенно сенокосов и пастбищ отмечается практически повсеместно.

Косвенно о степени закустаренности и залесенности сельхозугодий можно судить по результатам проверок Россельхознадзора (табл. 6.3.2).

Таблица 6.3.2

Результаты обследования Россельхознадзором земель сельскохозяйственного назначения

Показатели	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Обследованная площадь, млн. га	26,8	1,3	9,8
Количество нарушений, связанных с зарастанием сорной, древесной и кустарниковой растительностью, тыс. ед.	Нет данных	Нет данных	11,6
Площадь сельхозугодий, на которой установлено зарастание сорной, древесной и кустарниковой растительности, (тыс. га, % от обследованной площади)	Нет данных	Нет данных	796,4 8,1%



Фото 6.3.1. Земельный участок с кадастровым номером 27:06:0000000:1770. Поле № 212.

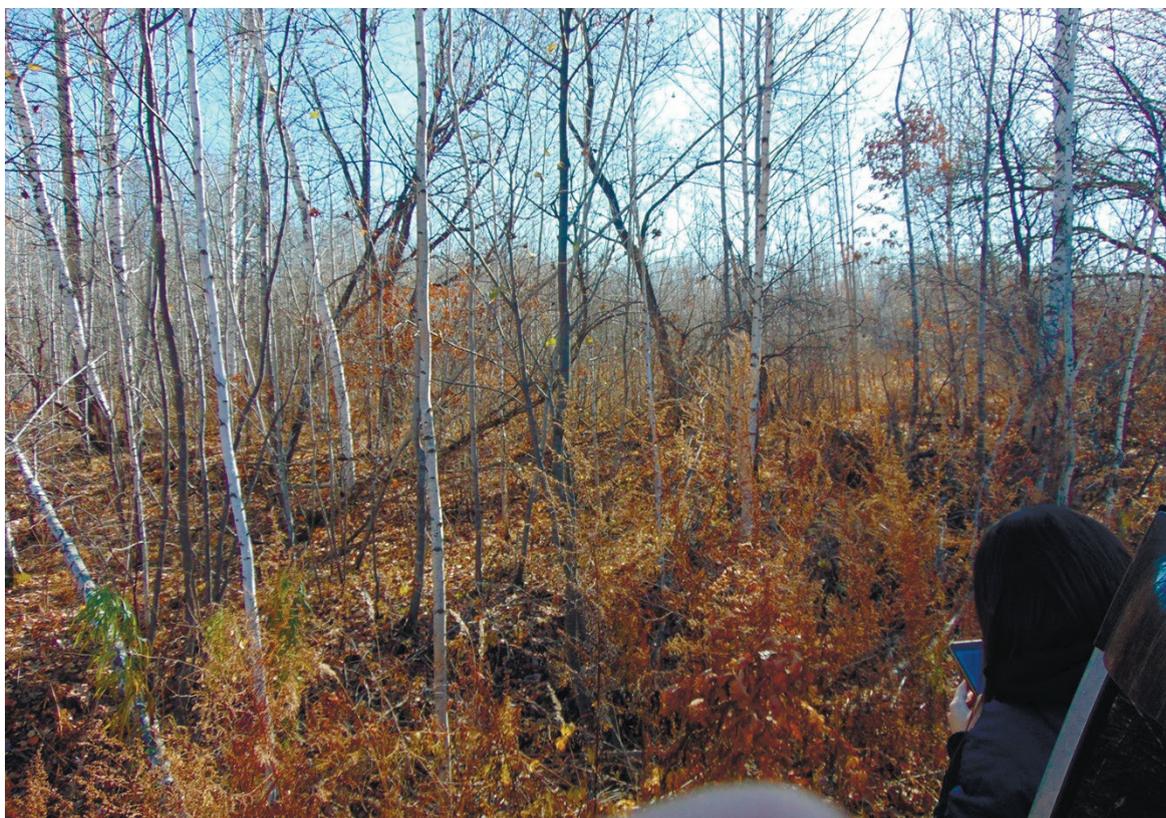


Фото 6.3.2. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1846.
Неиспользуемая территория мелиоративной системы.



Фото 6.3.3. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:105.
Отделение «Кондратьевка». Северная мелиоративная система. Поле № 346.

В Хабаровском крае по показателям «закустаренность» и «залесенность» к землям с высоким и катастрофическим уровнем деградации можно отнести сельхозземли на неиспользуемых мелиоративных системах (фото 6.3.1 – 6.3.3).

Геоботанические обследования в последние годы не проводятся или проводятся эпизодически в рамках работ по мониторингу о состоянии земель на отдельных территориях. Более детальные обследования систематически проводилось до 1987 г. (табл. 6.3.3).

Таблица 6.3.3.

Информация о проведенных геоботанических обследованиях на территории Хабаровского края

Район обследования	Площадь обследования, тыс. га	Годы обследования
Амурский (3 бывших совхоза)	39,8	1978-1982
Бикинский (4 бывших совхоза)	53,1	1978
Верхнебуреинский (1 бывший совхоз)	8,4	1978
Вяземский (8 бывших совхозов)	101,4	1980-1987
Район им. Лазо (8 бывших совхозов)	122,2	1980
Комсомольский (5 бывших предприятий)	36,1	1978
Нанайский (1 бывший совхоз)	16,3	1979
Хабаровский (18 бывших предприятий)	128,7	1984-1985
Итого 48 предприятий	506,0	

6.4. Оценка загрязнения почв пестицидами и химическими соединениями

По данным Росстата объем работ по внесению пестицидов в целом по России ежегодно увеличивается (табл. 6.4.1).

В национальных докладах об использовании сельхозземель приводятся только обобщенные данные о загрязнение почв (табл. 6.4.2.)

В региональном докладе по Хабаровскому краю за 2017 год отмечается, что агрохимическое и эколого-токсикологическое обследование земель сельскохозяйственного назначения начиная с 1965 года осуществляется ФГБУ ЦАС «Хабаровский» по шести районам Хабаровского края (в Амурском, Комсомольском, Бикинском, Вяземском, им. Лазо, Хабаровском) с периодичностью один раз в три года.

Таблица 6.4.1

Объемы внесение пестицидов (тыс. га)

Показатели	Годы				
	2010	2014	2015	2016	2017
Обработано пестицидами всего, в т. ч.:	58833,3	79553,4	81794,3	87020,3	97210,9
- против вредителей	15948,8	22323,4	21939,4	21947,1	24940,9
- против болезней	8275,3	13085,0	14069,3	17776,4	20284,1
- регуляторов роста	-	539,7	681,4	792,8	1745,0
- против сорняков	33976,8	42001,5	43206,7	44435,8	47928,5
Из общего объема авиацией	5610,0	5628,1	4576,3	5280,1	5603,7
Удельный вес с/х угодий, обработанных пестицидами, к их общей площади, %	26,7	36,1	36,8	39,2	43,8

Из отобранных в 2017 году 112 почвенных образцов на определение показателей почв на площади 1167 га превышение нормативов содержания остаточных количеств пестицидов в почве выявлено в 12 образцах на площади 81 га (6,9%). В почве выявлены остаточные количества хлорпирифоса, металаксила, процимидона, пендиметалина при выращивании томатов и огурцов в пленочных теплицах.

Таблица 6.4.2

Обобщенная информация по химико-токсикологическим показателям почв в Российской Федерации

Показатели	Процентное содержание проб с превышением установленных норм содержаний	
	2014 г. (по площади 523,6 тыс. га)	2017 г. (по площади 274,8 тыс. га)
Остаточного количества пестицидов	-	0,19
Содержание солей тяжелых металлов	2,1	7,3
Нитратов	1,2	1,1
Бенз(а)пирена	0,2	0,7
Микробиологические показатели	1,2	1,3

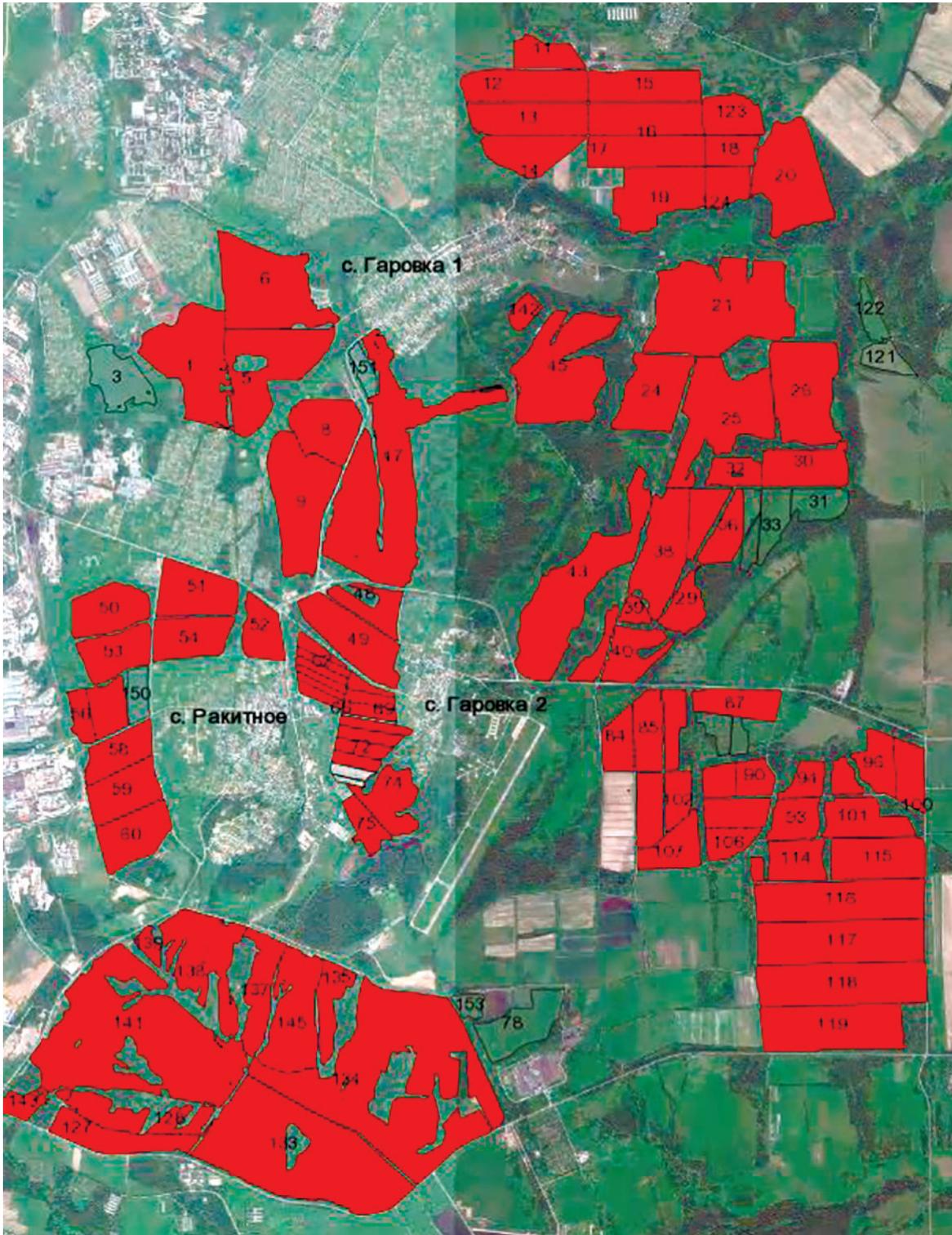


Рис. 6.4.1. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» по содержанию в почве меди. Красным цветом выделены поля с содержанием меди более 3,3 мг/кг (ПДК 3,0 мг/кг)

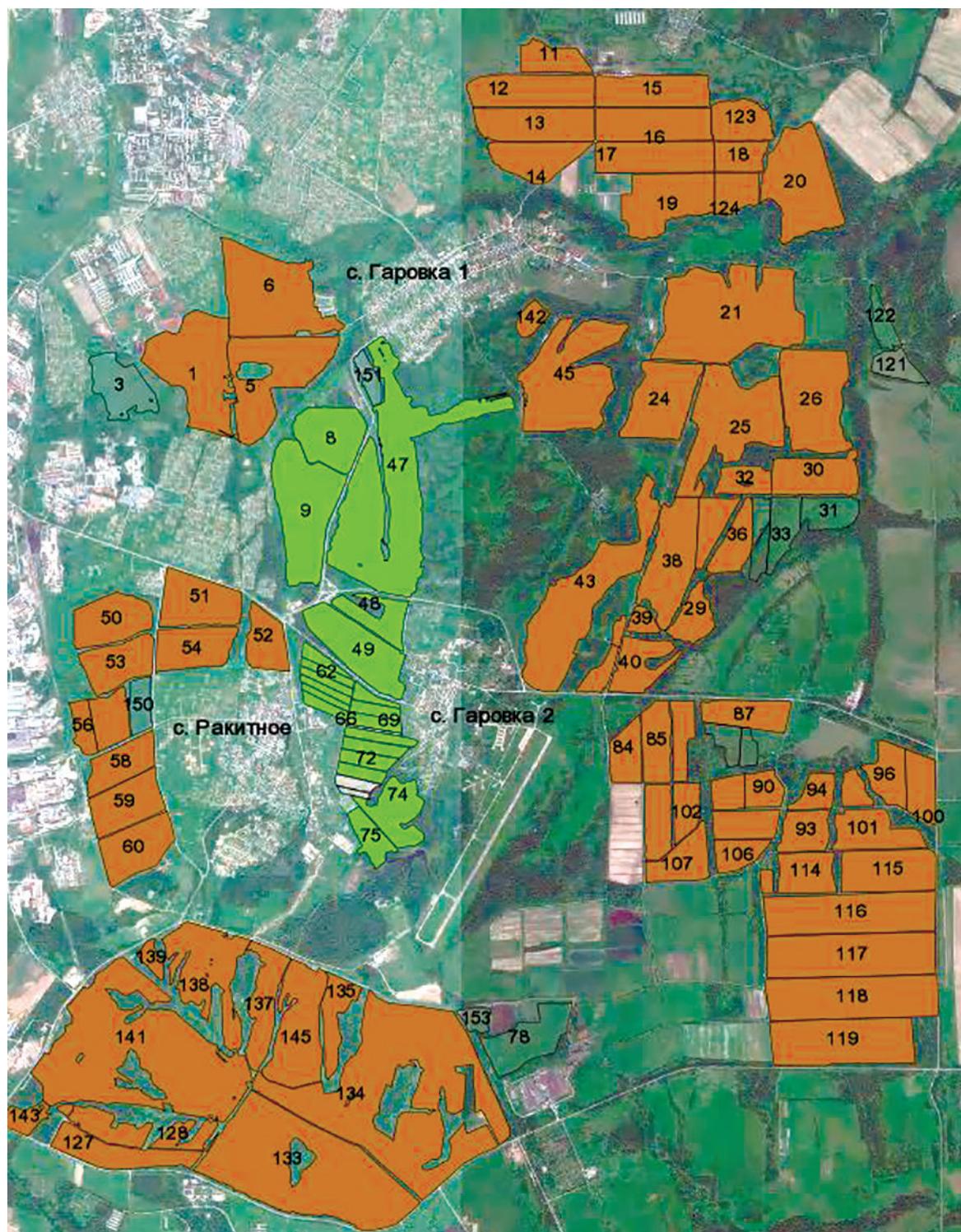


Рис. 6.4.2. Фрагмент из базы данных ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» по содержанию в почве свинца. Зеленым цветом показаны поля с содержанием свинца 32,01- 64,0 мг/кг (ПДК 32,0 мг/кг)

Соли тяжелых металлов, включая мышьяк, обнаружены в 27 образцах почвы на площади 239 га (20,5 %). Основной причиной загрязнения земель сельскохозяйственного назначения химическими веществами является нарушение требований безопасного применения пестицидов и агрохимикатов, в том числе несоблюдение регламентов их применения.

Из анализа открытой официальной информации по данному вопросу следует, что результаты работ по оценке загрязнения почв тяжелыми металлами и фтором не афишируются.

Вместе с тем, такая информация есть, и такой анализ по каждому крупному хозяйству провести можно, исходя из установленных законодательством ПДК, соблюдение которых является обязательным, и сведений, имеющих в базе данных агрохимической службы.

Например, из анализа указанных данных по земельным участкам, расположенных в районе сел Гаровка-1, Гаровка-2 и Ракитное (Хабаровский муниципальный район) очевидно, что в почвах всех сельхозугодий содержание меди выше ПДК и по отдельным полям отмечается превышение ПДК по свинцу (рис. 6.4.1, 6.4.2.).

6.5. Оценка состояния мелиорированных земель

В настоящее время в России имеется 9,47 млн. га мелиорированных земель, в том числе 4,69 млн. га – орошаемых и 4,78 млн. га – осушенных.

В хозяйственный оборот из 9,47 млн. га в 2017 году было вовлечено 7,08 млн. га (75,0 %), в том числе 3,89 - орошаемых и 3,19 – осушенных (табл. 6.5.1).

В ДФО в 2017 году из 139,5 тыс. га орошаемых земель для производства сельскохозяйственной продукции использовалось 73,5 тыс. га (52,7 %), из 696,3 млн га осушенных земель – 437,3 млн. га (62,8 %), что в целом ниже, чем средние показатели по России. Из дальневосточных регионов по процентному соотношению неиспользуемых мелиорированных земель к их общему количеству наихудшие показатели отмечаются по Хабаровскому краю (табл. 6.5.2).

Таблица 6.5.1

Сведения о наличии и использовании мелиорированных сельскохозяйственных угодий на 01.01.2018 (тыс. га)

Субъекты	Наличие мелиорированных сельхозугодий, в т. ч.:			Используемых в сельскохозяйственном производстве		
	Всего	орошаемых	осушенных	всего	орошаемых	осушенных
Российская Федерация	9472,094	4686,688	4785,406	7077,331	3890,510	3186,821
ДФО	835,799	139,518	696,281	510,775	73,499	437,276
Амурская область	250,968	9,194	241,774	221,493	8,467	213,026
ЕАО	73,875	2,531	71,344	47,687	2,429	45,258
Приморский край	245,600	90,100	155,500	119,311	42,175	77,136
Хабаровский край	82,225	4,896	77,329	34,065	2,633	31,432
Сахалинская область	47,419	0,000	47,419	30,500	0,000	30,500
Магаданская область	15,822	4,162	11,660	2,812	1,094	1,718
Камчатский край	24,953	2,403	22,550	14,186	2,403	11,783
Республика Саха (Якутия)	94,937	26,232	68,705	40,721	14,298	26,423

Таблица 6.5.2

Сведения о наличии и использовании мелиорированных сельскохозяйственных угодий на 01.01.2018 (%)

Субъекты	Наличие мелиорированных сельхозугодий, в т.ч.:			Используемых в сельскохозяйственном производстве		
	Всего	орошаемых	осушенных	всего	орошаемых	осушенных
Российская Федерация	100,0	49,5	50,5	74,7	83,0	66,6
ДФО	100,0	16,7	83,3	61,1	52,7	62,8
Амурская область	100,0	3,7	96,3	88,2	92,1	88,1
ЕАО	100,0	3,4	96,6	64,6	95,9	63,4
Приморский край	100,0	36,7	63,3	48,6	46,8	49,6
Хабаровский край	100,0	5,9	94,1	41,4	53,8	40,6
Сахалинская область	100,0	-	100,0	64,3	-	64,3
Магаданская область	100,0	26,3	73,7	17,8	26,3	14,7
Камчатский край	100,0	9,6	90,4	56,8	100,0	52,2
Республика Саха (Якутия)	100,0	27,6	72,4	42,9	54,5	38,4

Таблица 6.5.3

Сведения о неудовлетворительном мелиоративном состоянии орошаемых и осушенных земель на 01.01.2018

РФ, ДФО, субъекты РФ	Орошаемые земли		Осушенные земли	
	всего, тыс. га	находящихся в неудовлетворительном состоянии, %	всего, тыс. га	находящихся в неудовлетворительном состоянии, %
Российская Федерация	4686,686	19	4785,406	37
ДФО	139,518	33	696,281	31
Амурская область	9,194	8	241,774	12
Приморский край	90,100	29	155,500	21
Хабаровский край	4,896	57	54,720	71
ЕАО	2,531	4	71,344	37
Сахалинская область	-	-	47,419	35
Магаданская область	4,162	90	11,660	81
Камчатский край	2,403	2	22,550	37
Республика Саха (Якутия)	26,232	45	68,705	62

По данным Национального доклада об использовании сельхозземель за 2017 год в целом по России по мелиоративному состоянию орошаемые земли распределяются следующим образом: в хорошем состоянии находится 2,41 млн. га, в удовлетворительном состоянии – 1,38 млн. га, в неудовлетворительном – 0,9 млн. га. Рас-

пределение осушенных земель следующее: в хорошем состоянии - 0,86 млн. га, в удовлетворительном – 2,14 млн. га, в неудовлетворительном - 1,78 млн. га.

Из приведенных выше таблиц следует:

- доля используемых мелиорированных земель по ДФО (61,6 %) в среднем ниже, чем по России (74,7 %);
- из дальневосточных регионов наибольшая доля используемых мелиорированных земель отмечается в Амурской области (88,2 %), а самая низкая – в Магаданской области (17,8 %) и в Хабаровском крае (41,4 %);
- доля орошаемых земель, находящихся в неудовлетворительном мелиоративном состоянии в ДФО, составляет 33 % против 19 % в среднем по России;
- доля осушенных земель, находящихся в неудовлетворительном мелиоративном состоянии в ДФО, составляет 31 % при среднем показателе по России 37 %;
- из дальневосточных регионов наибольшая доля осушенных земель, находящихся в неудовлетворительном мелиоративном состоянии, отмечается в Магаданской области (81 %) и в Хабаровском крае (71 %), наименьшая – в Амурской области (12 %).

В региональном докладе об использовании земель за 2017 год отмечено, что ФГБУ «Хабаровскмелиоводхоз» установлено крайне неудовлетворительное состояние мелиоративных систем - практически все обследованные мелиоративные системы не обслуживались более 20 лет, что приводит к сильному переувлажнению отдельных полей в весенне-летний период и усугубляет негативные последствия природных катаклизмов, существенно влияющих на результаты работы.

Наиболее в неудовлетворительном состоянии находятся кормовые угодья и залежь (табл. 6.5.4, 6.5.5, фото 6.5.1, 6.5.2).

Таблица 6.5.4.
Состояние орошаемых сельскохозяйственных угодий на 01.01.2018
в Хабаровском крае

Виды сельскохозяйственных угодий	Состояние орошаемых земель			
	Общая площадь, тыс. га	Хорошее, тыс. га, (%)	Удовлетворительное, тыс. га (%)	Неудовлетворительное, тыс. га (%)
Пашня	4,3	-	2,0 (46,6%)	2,3 (53,5%)
Кормовые угодья	0,5	-	0,1 (20,0%)	0,4 (80,0%)
Залежь	0,1	-	-	0,1 (100,0%)
Всего	4,9	-	2,1 (42,9%)	2,8 (57,1%)

Таблица 6.5.5.
Состояние осушаемых сельскохозяйственных угодий на 01.01.2018
в Хабаровском крае

Виды сельскохозяйственных угодий	Состояние осушаемых земель			
	Общая площадь, тыс. га	Хорошее, тыс. га (%)	Удовлетворительное, тыс. га (%)	Неудовлетворительное, тыс. га (%)
Пашня	30,5	-	14,3 (46,9%)	16,2 (53,1%)
Многолетние насаждения	0,4	-	0,1 (25,0%)	0,3 (75,0%)
Кормовые угодья	33,5	0,1 (0,3%)	7,3 (21,8%)	26,1 (77,9%)
Залежь	12,9	-	0,8 (6,2%)	12,1 (93,8%)
Всего	77,3	0,1 (0,2%)	22,5 (29,1%)	54,7 (70,7%)

Из 82,2 тыс. га мелиорированных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в крае хорошее мелиоративное состояние земель наблюдалось на 0,2 тыс. га угодий, удовлетворительное - на 30,1 тыс. га и неудовлетворительное - на 68,8 тыс. га (69 % осушаемых и 61 % орошаемых земель).



Фото 6.5.1. Мелиоративная система «Ржавая». Пашня, сильно заросшая кустарником (поле № 88).



Фото. 6.5.2 Мелиоративная система «Ржавая». Неиспользуемая пашня, заросшая кустарником (поле № 56).

Ежегодно сельское хозяйство России несет убытки от стихийных бедствий. В период с 2012 по 2017 год от чрезвычайных ситуаций природного характера пострадало 23,2 тыс. хозяйств, в которых гибель сельскохозяйственных культур произошла на площади более 12 млн. га (табл. 6.5.6).

Таблица 6.5.6

Анализ влияния чрезвычайных ситуаций природного характера
в Российской Федерации за 2012-2017 годы

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Количество пострадавших хозяйств, ед.	9303	5695	2226	3190	695	1803	5882
Площадь гибели с/х культур, тыс. га	5541,5	2792,1	1204,1	2019,3	279,2	480,4	1372,4
Ущерб по прямым затратам, млрд. руб.	14,41	10,21	3,73	7,10	2,12	3,64	7,33
Объем выделенных средств из федерального бюджета пострадавшим хозяйствам, млрд. руб.	6,00	1,68	2,62	4,68	0,137	1,81	3,7

Так, в 2009 году в Хабаровском крае сильное переувлажнение почвы, интенсивные дожди привели к вымоканию посевов сельскохозяйственных культур на пониженных местах на площади более 10 тыс. гектаров. По проведенной оценке размера утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур, сельскохозяйственные организации края понесли убытки в сумме 178,5 млн. рублей. В 2013 году в результате дождей в Хабаровском крае было переувлажнено и затоплено 21,4 тыс. га сельхозугодий, в 2019 году – 24,2 тыс. га. Убытки отрасли в 2019 году составили более 1 млрд. рублей, а индекс производства сельскохозяйственной продукции снизился более чем на 8 % по сравнению с предыдущим годом.

В связи с глобальными изменениями климата стихийные бедствия становятся не только более интенсивными, но и более масштабными, в связи с чем уже в ближайшем будущем необходимо решить вопросы новых агротехнологий, комплексного, системного решения множества производственно-экономических, организационных, эколого-экономических, социальных и правовых проблем.

Системные мероприятия по снижению рисков и ущерба от чрезвычайных ситуаций природного характера в сельскохозяйственном производстве должны предусматривать:

- возделывание высокоурожайных, устойчивых к неблагоприятным факторам, районированных сортов сельскохозяйственных культур;
- строгое соблюдение агротехнических сроков выполнения сельскохозяйственных работ и технологий возделывания;
- сохранение и восстановление плодородия почв сельскохозяйственных угодий и проведение работ, связанных с уменьшением влияния опасных природных явлений.

Из вышесказанного следует:

1. Негативные последствия в части состояния и использования сельхозугодий, вызванные земельной реформой, проведенной в начале 90-х годов XX века и развалом сложившейся в советское время системы управления сельскохозяйственными землями до настоящего времени преодолеть не удалось.

2. Проведенный по различным показателям анализ состояния сельскохозяйственных угодий показывает, что в ДФО, и особенно в Хабаровском крае эти показатели наиболее неблагоприятные.

7. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТ, ПРОВЕДЕННЫХ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ

Как указано выше, работы, связанные с повышением плодородия почв, восстановлением сельскохозяйственных угодий и проведением мелиорации, проводятся в рамках специальных программ, разрабатываемых в соответствии с федеральными законами от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

На федеральном уровне первоначально постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 № 446 была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, а после ее завершения постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 717 (в ред. от 08.02.2019 № 98) - аналогичная программа на 2013-2020 (2025) годы.

Работы по мелиорации земель до 2000 года проводились в соответствии с Государственной комплексной программой стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на период 1996-2000 годов, с 2000 по 2005 год – в рамках ФЦП «Повышение плодородия почв России на 2000 - 2005 годы», с 2006 по 2013 годы – согласно ФЦП «Плодородие».

Распоряжением Правительства РФ от 22.01.2013 № 37-р была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы», и с 2014 года реализуется утвержденная постановлением Правительством РФ от 12.10.2013 № 922 ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы», интегрированная с 01.01.2018 в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 (2025) годы.

Таким образом, на сегодня на федеральном уровне основным программным документом является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 (2025) годы).

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.03.2017 № 396 Министерство сельского хозяйства России приступило к разработке Стратегии развития мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России до 2025 года и на период до 2030 года.

Действующая ныне программа в различные годы включала в себя от 5 до 11 подпрограмм и федеральных целевых программ, в той или иной степени связанных с управлением и распоряжением сельхозземлями, и предусматривает:

- мероприятия по проведению мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
- реконструкцию существующих и строительство новых мелиоративных систем;
- противопаводковые работы;
- расчистку мелиоративных каналов;
- агролесомелиоративные и фитомелиоративные работы;
- культуртехнические мероприятия;
- поддержку фермерам по оформлению земельных участков в собственность.

Обращает на себя внимание тот факт, что начиная с 2013 года проведение и финансирование работ, напрямую связанных с повышением плодородия почв, федеральными программами **не предусматривается**.

На совещании, состоявшемся 8 декабря 2017 года в аграрно-продовольственном комитете Совета Федерации, была названа основная причина этого - фактически до-

бровольный отказ российского государства от поддержки собственного сельского хозяйства при вступлении в ВТО. Для сравнения, Китай оказывает поддержку своему сельскому хозяйству в размере \$1150 на гектар, Россия же установила себе верхнюю планку в \$36. На совещании было констатировано, что для химической мелиорации и внесения больших доз минеральных удобрений у сельхозпроизводителей денег нет, а в бюджете государства эти финансовые средства также не предусмотрены. На химическую мелиорацию требуется 800 млрд на период в пять лет, а для внесения минеральных удобрений в соответствии с нормами агрохимии - 1,5 трлн рублей в год! Требующихся сотен миллиардов рублей на доломитовую муку для известкования кислых почв и триллионов на минеральные удобрения у сельхозпроизводителей нет.

Проведение работ по государственному мониторингу земель сельскохозяйственного назначения, в том числе агрохимических и радиологических обследований земель, ведению реестра федеральных земель предусмотрено подпрограммой «Обеспечение реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Динамика выделения средств на эти цели приведена в таблице 7.1.

Таблица 7.1.

Динамика выделение средств из федерального бюджета на проведение государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения (млн. рублей)

2016 г.		2017 г.		2018 г.	
План	Факт	План	Факт	План	Факт
57,7	57,7	198,2	193,2	200,5	109,6

В 2016 году за счет этих средств был разработан эскизный проект Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий. В 2017 году эти работы были завершены, и в Реестр были внесены сведения по 44,3 % земель сельскохозяйственного назначения, что обеспечило возможность управления агропромышленным комплексом страны с использованием государственных информационных ресурсов.

Основными задачами Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 (2025) годы в плане мелиорации земель являются:

- восстановление мелиоративного фонда;
- обеспечение безаварийности пропуска паводковых вод на объектах мелиоративного назначения;
- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения;
- увеличение объема производства основных видов продукции растениеводства;
- повышение водообеспеченности земель сельскохозяйственного назначения;
- предотвращение процессов подтопления, затопления и опустынивания территорий;
- достижение экономии водных ресурсов;
- сокращение доли государственной собственности Российской Федерации в общем объеме мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Динамика выделения средств на проведение работ по мелиорации земель за 2015-2018 годы, выполнение плана по выделению средств на указанные цели приведены в таблицах 7.2-7.4.

Из указанных таблиц следует, что средства на проведение работ по мелиорации земель выделяются преимущественно из федерального бюджета и внебюджетных источников, при этом отмечается тенденция снижения доли региональных бюджетов по выполнению этих работ (табл. 7.3, 7.4).

Таблица 7.2

Динамика выделения средств на проведение работ по мелиорации земель (млн. руб.)

Бюджеты	2015 г.	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
	факт	план	факт	план	факт	План	факт
Всего	17477,0	19187,3	16006,0	22930,1	23994,6	21931,4	20532,9
Федеральный	7835,0	7552,3	7338,0	11274,7	11149,5	11426,0	11225,3
Региональные	1721,0	3137,0	1077,0	1965,6	2116,3	943,2	918,2
Внебюджетные источники	7921,0	8498,0	7591,0	9689,8	10728,8	9440,5	8389,3

Таблица 7.3

Соотношение средств, выделяемых на проведение работ по мелиорации земель из бюджетов разного уровня и внебюджетных источников (%)

Бюджеты	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего	100	100	100	100
Федеральный	44,8	45,8	46,4	54,9
Региональные	9,8	6,7	8,8	4,7
Внебюджетные источники	45,4	47,5	44,8	40,4

Таблица 7.4

Выполнение плановых показателей по выделению средств на проведение работ по мелиорации земель (%)

Бюджеты	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего	83,4	104,6	93,6
Федеральный	97,2	98,9	98,2
Региональные	34,3	107,6	97,3
Внебюджетные источники	89,3	110,7	88,9

Перевыполнение в 2017 году плана по ряду показателей обусловлено дополнительным финансированием из внебюджетных источников и региональных бюджетов на проведение агролесомелиоративных, фитомелиоративных и культуртехнических мероприятий.

В рамках программы из указанных выше средств федерального и региональных бюджетов 14 473,1 млн. рублей (35,2 %) было выделено сельхозтоваропроизводителям в качестве государственной поддержки на проведение гидромелиоративных, агролесомелиоративных, фитомелиоративных и культуртехнических мероприятий (табл. 7.5).

Таблица 7.5

Государственная поддержка сельхозтоваропроизводителей
на гидромелиоративные, агро-мелиоративные, фитомелиоративные
и культуртехнические мероприятия в рамках
ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного
назначения России на 2014-2020 годы»
в период 2014-2017 гг. (тыс. руб.)

Субъекты	Всего	В том числе государственная поддержка за счет средств:	
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ
Российская Федерация	14 473 113,22	10 229 562,89	4 243 550,33
ДФО	424 987,93	86 345,51	338 642,42
Республика Саха (Якутия)*	122 335,22	41 403,80	80 931,42
Амурская область	39 280,10	29 580,10	9 700,00
Магаданская область	9 105,00	542,00	8 473,00
Сахалинская область	254 357,61	14 819,61	239 538,00

*Информация по другим дальневосточным регионам по данным Минсельхоза России отсутствует

Из таблицы следует, что в среднем по России затраты федерального бюджета на указанные цели составили 70,6 %, а по ДФО – всего 20,3%.

Затраты бюджетных средств на государственную поддержку сельхозтоваропроизводителям на проведение составили:

- гидромелиоративных мероприятий - 104,23 тыс. руб. на 1 га;
- агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий – 14,2 тыс. руб. на 1 га;
- культуртехнических мероприятий – 11,3 тыс. руб. на 1 га.

Предельный размер стоимости работ на 1 га мелиорированных земель для расчета субсидий, выделяемых из федерального бюджета на реализацию мероприятий по строительству, реконструкции и техническому перевооружению оросительных и осушительных систем на 2019-2021 годы утвержден приказом Минсельхоза России от 22.05.2019 № 264 и в зависимости от вида работ колеблется от 81 до 308 тыс. рублей.

Основные результаты выполнения ФЦП за 2014-2018 годы приведены в таблице 7.6, из которой следует, что объемы проведения этих работ в физическом выражении из года в год снижаются.

Таблица 7.6

Основные целевые показатели реализации подпрограммы
«Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного
назначения России» (тыс. га)

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Площадь введенных в эксплуатацию мелиоративных земель за счет реконструкции мелиоративных систем и строительства новых мелиоративных систем	96,9	89,7	90,1	101,1	96,1
Защита и сохранение сельхозугодий от ветровой эрозии, опустынивания, проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий	148,2	157,3	103,1	126,3	130,5
Вовлечение в оборот выбывших сельхозугодий за счет проведения культуртехнических работ сельхозтоваропроизводителями	177,1	185,9	142,7	74,0	72,5
Защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления за счет проведения противопаводковых мероприятий, расчистки мелиоративных каналов	155,1	149,2	139,0	131,0	139,0

В течении 2014-2018 годов в результате реализации ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы»:

- в эксплуатацию введено 473,9 тыс. га мелиорируемых земель (93,7% от плана);
- проведены противопаводковые мероприятия и расчистка мелиоративных каналов на площади 713,3 тыс. га;
- проведены агролесомелиоративные и фитомелиоративные мероприятия на площади 665,4 тыс. га;
- вовлечено в хозяйственный оборот за счет проведения культуртехнических работ 652,2 тыс. га сельхозугодий;

Информация о выполнении федеральной целевой программы по дальневосточным субъектам РФ приведена в таблицах 7.7, 7.8.

Таблица 7.7

Ввод в эксплуатацию мелиорированных земель за счет реализации гидромелиоративных мероприятий по ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» в период 2014-2017 гг.

Субъекты	Площадь земель, га
Российская Федерация	377 670,47
ДФО	12061,10
Республика Саха (Якутия)*	898,10
Амурская область	10628,00
Сахалинская область	535,00

*Информация по другим дальневосточным регионам по данным Минсельхоза России отсутствует

Таблица 7.8

Вовлечение в оборот выбывших сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических мероприятий по ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» в период 2014-2017 гг.

Субъекты	Площадь земель, га
Российская Федерация	579 668,40
ДФО	15 955,85
Республика Саха (Якутия)	5733,43
Приморский край	850,0
Амурская область	7 476,42
Камчатский край	230,00
Магаданская область	939,00
Сахалинская область	535,00

*Информация по Хабаровскому краю и Чукотскому АО по данным Минсельхоза России отсутствует

Обращает на себя внимание тот факт, что по официальным данным Минсельхоза России в рамках реализации федеральной целевой программы в Хабаровском крае за 2014-2017 годы не введен в эксплуатацию ни один гектар мелиорированных земель и ни один гектар выбывших сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических мероприятий.

В то же время в региональных СМИ была информация о том, что в 2017 – 2018 годах минсельхозом края оказана государственная поддержка 9 сельскохозяйственным товаропроизводителям в размере 18,7 млн. рублей на проведение культуртехнических мероприятий. Площадь мелиорируемых земель, вовлеченных в оборот за счет проведения культуртехнических мероприятий, составила 2,1 тыс. га.

На Дальнем Востоке наиболее крупными проектами ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» являлись:

- реконструкция дамбы «Элитная» в Чугуевском районе Приморского края, в том числе за счет средств федерального бюджета 97,2 млн. руб., что позволило предотвратить выбытие из сельскохозяйственного оборота 978,8 га сельхозугодий (фото 7.1);

- реконструкция Ракитной осушительной системы в Ивановском районе Амурской области (225,2 млн. руб.), что позволило предотвратить выбытие из оборота 2360 га сельскохозяйственных угодий (фото 7.2);

- реконструкция дамбы «Октябрьская» в ЕАО (26,0 млн. руб.), что позволило увеличить ее протяженность до 29,25 км;

- реконструкция осушительной системы «Заречинская» в Елизовском районе Камчатского края (44,5 млн. руб.), что позволило предотвратить выбытие из оборота 499 га сельскохозяйственных угодий.

В 2015 из федерального бюджета фермерам на оформление земельных участков в собственность году при плане 44,5 млн. рублей было выделено 34,3 млн. руб., в 2016 году – при плане 0,9 млн. руб., выделено 0,7 млн. рублей. Результатом выделения этих средств послужило оформление в собственность крестьянскими (фермерскими) хозяйствами 136 тыс. га земель в 2015 году и 2,9 тыс. га в 2016 году.



Фото 7.1. Дамба обвалования «Элитная»



Фото 7.2. Ракитная осушительная система

В целях реализации федеральных нормативных правовых актов по восстановлению сельскохозяйственных угодий в Хабаровском крае краевым законом от 29.09.2005 № 300 была принята Краевая целевая программа «Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения Хабаровского края на 2006 - 2010 годы», а законом от 27.02.2008 № 185 - Краевая целевая программа развития сельского хозяйства Хабаровского края на 2008-2012 годы.

Краевой программой по обеспечению плодородия земель планировалось:

- провести агрохимическое и эколого-токсикологическое обследование почв на площади 125 тыс. га;
- разработать и передать землепользователям планы применения удобрений, известкования и фосфоритирования;
- обеспечить проведение работ по раскислению кислых и среднекислых почв на площади не менее 1 тыс. га ежегодно;
- провести детальное обследование мелиоративных систем, определить их техническое состояние для установления очередности проведения работ по технической оценке объектов, реконструкции и переустройству мелиоративных систем;
- обеспечить схемами и проектами землеустройства 25 сельскохозяйственных предприятий;
- обеспечить соблюдение правообладателями земельных участков требований законодательства при осуществлении ими хозяйственной деятельности в части сохранения и повышения плодородия почв;
- обеспечить высокопродуктивное использование пахотных земель при формировании структуры посевных площадей, почвозащитных севооборотов и агротехнологий возделывания сельскохозяйственных культур;
- внедрить научно-обоснованную систему земледелия с использованием сидеральных культур в 14 сельскохозяйственных организациях;

Полной информации об итогах выполнения программы в открытом доступе нет. Можно лишь найти отдельные цифры. Так, в постановлении Правительства края от 03.11.2009 № 336-пр приводятся следующие данные: «Сельскохозяйственными организациями края всех форм собственности в установленные агротехнические сроки проведены весенние полевые работы на площади 79,1 тыс. гектаров, что на 2 тыс. гектаров выше уровня 2008 года. Обеспечены внедрение современных ресурсосберегающих технологий на 12,4 тыс. гектаров, или 46 процентах от общей площади применения, защита растений от вредителей, болезней и сорняков - на 39,2 тыс. гектаров, или 70 процентов соответственно».

По окончании указанной выше программы была принята краевая целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения Хабаровского края на период с 2013 по 2020 годы», утвержденная постановлением Правительства края 16.08.2011 № 285-пр, которая затем, в соответствии с постановлением Правительства края от 17.08.2012 № 277-пр, вошла в качестве подпрограммы в «Государственную программу Хабаровского края развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2012-2024 годы», утвержденную постановлением Правительства края от 08.02.2019 № 36-пр.

Целями указанной выше подпрограммы определены повышение продуктивности и устойчивости сельскохозяйственного производства и плодородия почв и повышение продукционного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природных ресурсов.

Для достижения поставленных целей подпрограммой предусмотрено выполнение следующих задач:

- восстановление мелиоративного фонда (мелиорируемые земли и мелиоративные системы), включая реализацию мер по осушению земель;

- увеличение объема производства основных видов продукции растениеводства за счет гарантированного обеспечения урожайности сельскохозяйственных культур вне зависимости от природных условий;

- обеспечение безаварийности пропуска паводковых вод на объектах мелиоративного назначения;

- предотвращение процессов подтопления и затопления территорий для гарантированного обеспечения продуктивности сельскохозяйственных угодий;

- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения.

На указанные цели предусматривалось 434,11 млн. рублей, в том числе из краевого бюджета – 315,29 млн. рублей, из федерального - 155,63 млн. рублей.

В первой редакции программы предусматривалось:

- вовлечь в сельскохозяйственный оборот 12,0 тыс. га неиспользуемых земель;

- внести минеральные удобрения на площади 372,5 тыс. гектаров;

- провести известкование кислых почв на площади 8,0 тыс. гектаров.

- провести реконструкцию мелиоративных систем;

- провести культуртехнические мероприятия на мелиорированных и на немелиорированных землях.

Подпрограммой (в ред. от 08.02.2019 № 36-пр) были внесены изменения в перечень мероприятий, и в настоящее время предусматривается:

- внести в ЕГРН сведения о 6 мелиоративных системах;

- увеличить долю собственности края и товаропроизводителей в общем объеме мелиоративных систем на 11 %;

- снизить долю федеральной собственности в общем объеме мелиоративных систем на 41,1 %;

- вовлечь в хозяйственный оборот выбывшие мелиорируемые сельскохозяйственные угодья за счет проведения культуртехнических мероприятий на площади 1,092 тыс. га;

- вовлечь в хозяйственный оборот выбывшие сельскохозяйственные угодья за счет проведения культуртехнических мероприятий на площади 7,228 тыс. га;

- вовлечь в эксплуатацию мелиорируемые земли за счет проведения гидромелиоративных мероприятий на площади 1,5 тыс. га.

В рамках реализации подпрограммы по развитию растениеводства в 2015 и 2016 годах предусматривалось выделение субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на проведение комплексных агротехнологических работ, обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышению плодородия и качества земель на сумму 583,7 млн. руб.

На последующие годы также, как и на федеральном уровне выделение средств на мероприятия, непосредственно связанные с повышением плодородия почв, подпрограммой **не предусмотрены**, и, соответственно, эти работы проводятся хозяйствующими субъектами.

Так, в Хабаровском крае по данным СМИ осенью 2019 года после уборки урожая планировалось провести известкование 1,8 тыс. га земель, предоставленных ООО «Вектор», ООО «Даниловка» и ООО «Полетное». Учитывая, что площадь земель, нуждающихся в первоочередном известковании составляет 14 тыс. га, а общая площадь таких земель составляет 39 тыс. га, работы планировалось провести соответственно на 12,8 % и 4,6 % от общей площади земель, нуждающихся в известковании.

Оценить результаты выполнения поставленных задач по предыдущим и ныне действующей программе весьма трудно, так как полной и достоверной информации по данному вопросу, к сожалению, нет ни в постановлениях Правительства края об итогах выполнения указанных выше программ, ни на официальном сайте минсельхоза края, которая должна быть размещена в соответствии с распоряжением Правитель-

ства края от 04.05.2008 № 205-рп, ни в региональных докладах об использовании и охране земель.

Программные мероприятия даже в случае их реализации в полном объеме не позволят кардинально изменить ситуацию в лучшую сторону. Предусмотрено проведение работ на площади 2592 га (1500 +1092 га), что составляет всего 3,8 % от общей площади 68,8 тыс. га мелиорированных земель, находящихся в неудовлетворительном состоянии.

С другой стороны, сравнение данных о некоторых качественных показателях состояния сельскохозяйственных угодий по данным региональных докладов по использованию и охране земель за 2010 и 2017 годы свидетельствует, что цифры за эти семь лет не изменились, и это может свидетельствовать либо о том, что никаких качественных изменений за эти годы не произошло, либо о том, что учет этих показателей не ведется, и одни и те же цифры переносятся из одного доклада в другой (табл. 7.9).

Таблица 7.9

Сравнение качественных показателей сельскохозяйственных угодий

№ п/п	Показатели	2010 год	2017 год
1	Площадь земель, подверженных водной и ветровой эрозии, %	8	8
2	Площадь переувлажненных земель, %	42	42
3	Площадь заболоченных земель, %	20	20
4	Площадь средне и сильно кислых почв, %	76	76

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно констатировать следующее.

1. Начиная с 2000 года, работы, связанные с повышением плодородия почв, восстановлением сельскохозяйственных угодий и проведением мелиорации, осуществляются в соответствии со специальными программами, но объемы проводимых работ пока не позволяют достичь поставленных целей в полном объеме.

2. Работы, связанные непосредственно с повышением плодородия почв, в последнее время выполняются преимущественно за счет средств сельхозтоваропроизводителей.

8. ПОЧВЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ВОЗМОЖНОСТЬ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

Почвы в Хабаровском крае на землях сельскохозяйственного назначения в основном характеризуются низкой биологической продуктивностью, слабо оструктурены, большей частью тяжелосуглинистые.

По классу пригодности для использования под любые сельскохозяйственные культуры сельхозугодья края относятся к 4 (6,2%) и 5 (32,8%) классам земель. Оставшиеся 61% сельскохозяйственных угодий относятся к 6 и 7 классам земель, малопригодных под пашню, но пригодных под естественные кормовые угодья, что наглядно проявляется на практике – в Комсомольском и Амурском районах абсолютное большинство сельхозземель официально числящихся как пашни используются в качестве сенокосов.

В среднем по краю бонитет сельхозугодий, рассчитанный по чистому доходу, равен 11, зерновой эквивалент – 25 ц/га, нормативная урожайность зерновых -27,3 ц/га, картофеля - 105 ц/га, многолетних трав - 44,5 ц/га.

Таблица 8.1.

Агроклиматические характеристики сельхозугодий

Характеристики	Первая агроклиматическая подзона (южные районы края)	Вторая агроклиматическая подзона (центральные районы края)
АП (агроклиматический потенциал)	7,4	6,3
Сумма температур свыше 10 ⁰ С	2410-2485	2052-2278
КУ (коэффициент увлажнения)	1,1	1,1
КК (коэффициент континентальности климата)	200	200
Получение гумуса из 1 т навоза (ц)	0,5	0,5
Минерализация гумуса в парах (ц/га)	Отсутствует	Отсутствует
БК (балл контурности)	83	85

Продолжительность безморозного периода от 110 до 135 дней. Геотермический коэффициент, характеризующий тепло- и влагообеспеченность вегетационного периода, в Комсомольском и Амурском районах составляет 1,7, для южных районов края – 1,9-2,1.

Средние температуры января колеблются от -22 до -26 на юге и до - 40 – на севере. Зимний муссон приносит холодный и сухой воздух, обуславливая суровую и малоснежную зиму. Среднегодовая многолетняя сумма осадков составляет 600 мм.

В период муссонных дождей, совпадающий с уборкой многих сельскохозяйственных культур, которые интенсивно и неравномерно выпадают весной, осенью и особенно летом, почвы подвергаются плоскостному смыву, линейной эрозии и переувлажнению. Отмечается интенсивное развитие процессов размыва, обрушения и смыва грунтов на каналах осушительных систем. Вследствие частого переувлажнения происходит ухудшение структуры почв. На тяжелых по механическому составу почвах появляется слитность, увеличивается плотность и снижается пористость почв, почвы переуплотняются. Гумус в почвах неустойчивого состава и при интенсивной обработке почв быстро разрушается.

По типам почв основные шесть сельскохозяйственных районов края расположены в трех природно - хозяйственных провинциях:

- Дальневосточная Амуро – Уссурийская (Уссурийско-Ханкайская) - Хабаровский, Бикинский, Вяземский и Амурский районы;

- Сихоте – Алинская горно - таежная – район имени Лазо;
- Дальневосточная южно - таежная, лесная - Комсомольский район.

На основании последних данных агрохимических и почвенных обследований выявлено, что пахотный фонд земель Хабаровского края в основном представлен шестью основными типами и подтипами почв.

Наиболее распространенным типом почв сельскохозяйственных угодий являются буро - подзолистые с различной степенью оглеения. В структуре почвенного покрова края эти почвы занимает 31,6% (наибольшее распространение отмечается в Вяземском (73 %) и Хабаровском (45 %) районах. Запасы гумуса в них невысокие, в пределах 2,5-3,5%. Указанные почвы формируются на озерно-аллювиальных и делювиальных породах тяжелого механического состава. Данные почвы бедны подвижными формами фосфатов (10-25 мг/кг), высокообеспечены подвижным калием (до 200 мг/кг). Реакция почвенной среды pH_{KCL} варьирует в диапазоне 4,2-5,4.

Основные агротехнические мероприятия на этих типах почв должны предусматривать противоэрозионные мероприятия применение фосфорных и органических удобрений.

Лугово-глеевые почвы в комплексе с лугово-болотными и торфяно-глеевыми почвами занимают 26,5 % территории сельскохозяйственных угодий края. Эти почвы обычно более плодородные, чем буро-подзолистые, но остро нуждаются в известковании. В пахотном горизонте почв содержится 5-6 % гумуса, обеспеченность подвижным фосфором очень низкая, а обменным калием от средней до повышенной, pH_{KCL} - менее 4,0. Лугово-глеевые почвы, используемые под пашню, в связи с периодическим летним избыточным переувлажнением обладают неустойчивой продуктивностью.

Бурые лесные оподзоленные почвы занимают 21,1 % (распространены в районе имени Лазо - 55,9 %). Они отличаются высоким содержанием гумуса (до 5 %) и имеют среднесуглинистый механический состава. На некоторых участках содержание гумуса достигает 15 %. Почвы бедны подвижным фосфором и хорошо обеспечены подвижным калием. Реакция почвенной среды pH_{KCL} варьирует в диапазоне 4,2-6,2. Почвы остро нуждаются в известковании.

Лугово-бурые и лугово-бурые оподзоленные почвы занимают почти 10 % сельскохозяйственных угодий. Они так же более плодородны, чем буро-подзолистые. Имеют неоднородный механический состав от легкого суглинка до глины, обычно низкое содержание подвижных форм фосфора и высокое обменного калия. Содержание гумуса обычно составляет 4-6 %. Реакция среды средне-, слабोकислая (pH_{KCL} 4,6- 5,2).

Наиболее легкие по механическому составу дерново - аллювиальные почвы расположены на 9,5 % территории. Главным образом, это почвы в поймах рек (на этом типе почв размещается землепользование АО «Заря», некоторые участки пашни и сенокосов в Хабаровском районе и районе имени Лазо).

Почвы болотного происхождения, расположенные в северной части края (торфяно- и торфянисто-глеевые) занимают около 1,3 % территории.

По механическому составу 4 % площади почв относится к супесям и легким суглинкам, 23 % к средним суглинкам, 73 % к тяжелым суглинкам, глинам и торфам. Данные почвы относятся к сильногумусированным, содержание органического вещества в них более 15%, имеют высокую обеспеченность обменными основаниями и минеральным азотом, но недостаточно обеспечены подвижными формами фосфора и калия. Почвы подвергаются периодическому переувлажнению.

Таким образом, почвы на землях сельскохозяйственного назначения на территории Хабаровского края, в целом характеризуются невысокими характеристиками почвенного плодородия, весьма восприимчивы к климатическим изменениям, и вследствие этого нуждаются в особом отношении со стороны землепользователей.

9. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

На органическое сельскохозяйственное земледелие существуют две диаметрально противоположные точки зрения.

Первая – органическое сельскохозяйственное земледелие является высшей ступенью биологизации земледелия.

Вторая – органическое сельскохозяйственное земледелие применительно к крупным площадям – это **ретроутопия** и использование данных технологий возможно лишь для небольших крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств. Одной из причин этой точки зрения является то обстоятельство, что приверженцы традиционного сельского хозяйства чаще всего за термином «органическое земледелие» понимают старые методы, которыми человечество пользовалось в доиндустриальную эпоху.

Фактически отличия традиционного и органического земледелия заключаются лишь в использовании типов удобрений для повышения плодородия почв и разрешенных средств, используемых при защите растений.

Общеизвестно, что урожайность сельскохозяйственных культур определяется плодородием почвы, которое изначально формировалось естественным путем без использования минеральных удобрений (естественное плодородие).

В течении длительного времени в целях повышения эффективного плодородия использовалось внесение минеральных удобрений, но по истечении определенного периода на фоне снижения естественного плодородия отзывчивость растений на внесение возрастающих доз минеральных удобрений резко снизилась. Причина такого явления – внесение минеральных удобрений ограничивает развитие полезной микрофлоры, прерывают биохимические процессы в почве и снижают процессы гумусообразования.

Не следует забывать также и о том, что увеличивающийся рост использования агрохимикатов (часто с нарушением всех норм и правил) ведет к нарушению функционирования экосистем, снижению в них биологического разнообразия и качества сельскохозяйственной продукции и, соответственно, риску для здоровья и жизни человека. Пестициды на сегодня – это единственные химические вещества, **которые** загрязняют природу, не являясь отходами производства, и **вносятся** в окружающую среду **преднамеренно**.

В то же время повышение плодородия почв без участия человека **в реальном времени уже невозможно**, и для того, чтобы почва смогла реализовать свой естественный потенциал, необходим новый подход к воздействию человека, направленный на повышение плодородия почв.

Практика применения таких новых подходов к земледелию свидетельствует о положительных результатах. Так, сравнительный анализ агрохимических параметров почв, проведенных с интервалом в шесть лет (2011-2017 гг.) ООО «Эфирмасло», показал, что при использовании органической системы земледелия доля органического вещества в почве возросла на 36-63%.

Согласно статье 2 Федерального закона от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» органическое сельское хозяйство – это совокупность видов экономической деятельности, которые определены Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и при осуществлении которых применяются способы, методы и технологии, направленные на обеспечение благоприятного

состояния окружающей среды, укрепление здоровья человека, сохранение и восстановление плодородия почв.

Закон вступил в силу с 01.01.2020 года, но для его реализации на практике требуется принятие ряда подзаконных актов.

Статьей 4 закона применительно к земледелию определены следующие основные требования к производству органической продукции:

- запрет на применение агрохимикатов, пестицидов, антибиотиков, стимуляторов роста, за исключением тех, которые разрешены к применению действующими в Российской Федерации национальными, межгосударственными и международными стандартами **в сфере производства органической продукции;**

- запрет на применение генной инженерии, генно-инженерно-модифицированных и трансгенных организмов, а также продукции, изготовленной с использованием генно-инженерно-модифицированных и трансгенных организмов;

- запрет на использование гидропонного метода выращивания растений;

- запрет на применение ионизирующего излучения;

- применение для борьбы с вредителями растений и животных средств биологического происхождения, а также осуществление мер по предупреждению потерь, наносимых вредными организмами растениям или продукции растительного происхождения, которые основаны на защите энтомофагов (естественных врагов вредителей растений), на выборе видов и сортов растений, на подборе севооборота, оптимальных методов возделывания растений и методов термической обработки органической продукции.

Система органического земледелия включает в себя:

- мероприятия по препятствованию вымывания минеральных веществ из пахотного слоя за пределы корнеобитаемого слоя путем включения в севооборот многолетних трав, сидератов и покровных культур;

- создание условий по биологической аккумуляции минеральных веществ из нижних слоев почвы в зону концентрации основной массы корней растений с помощью разрешенных органическими стандартами средствами, стимулирующими рост и развитие корневой массы;

- управление микробиологическими процессами в почве посредством агротехнических приемов (поверхностная обработка с целью оптимизации газового режима (аэрация) снижает риск потерь ценных минеральных соединений азота за счет ингибирования процесса денитрификации);

- внесение органических удобрений (перепревший (ферментизированный) навоз, птичий помет, который является наиболее ценным как по содержанию питательных веществ, так и по доступности их для растений, компосты из растительных продуктов, торф, сапрпель, солома и т.д.), **согласованных с сертифицированными органами**, которые являются важнейшими источниками пополнения почвенного гумуса, определяющего основной биологический показатель почвы – ферментную активность, а, следовательно, и наиболее действенным способом повышения плодородия почв (не допускается использование в качестве органических удобрений отходов животноводства интенсивного типа);

- использование зеленых удобрений (специальных сидеральных культур, биомасса которых полностью или частично запахивается в качестве органических удобрений), которые являются богатыми источниками легкогидролизуемых органических соединений, превращающихся в благоприятных геотермических условиях в гуминовые кислоты и одновременно истребляют самые обременительные и вредные сорные растения;

- использование минеральных удобрений в форме природных минералов, **не подвергшихся химическим воздействиям** (фосфоритная мука, диатомиты, силвинит

и каолинит (в качестве источника калия), доломит, известняк, цеолиты, высокая емкость поглощения которых препятствует вымыванию минеральных соединений за пределы корнеобитаемого слоя, регулирует влажность почвы и улучшает азотное питание на длительный период, минеральные туфы и др.);

- строгое соблюдение севооборота;

- использование специальных агротехнических приемов обработки почвы для создания комфортных условий для появления дружных всходов и ускоренного развития корневой системы, защиту растений от сорной растительности, болезней и вредителей, и обеспечение минеральными элементами питания за счет биологической аккумуляции (лущение стерни после уборки урожая, зяблевая или ранневесенняя вспашка (преимущественно безотвальная), боронование, позволяющее снизить засоренность и т. д).

Таким образом, органическое земледелие предусматривает индивидуальный подход к землепользованию, когда упор делается на сохранении природной экосистемы сельскохозяйственных угодий при сниженном энергопотреблении и уменьшении рисков загрязнения, характерных для привычных сельскохозяйственных подходов.

Органическое сельскохозяйственное производство способно повысить содержание органических веществ в почве, усиливая ее способность по удержанию влаги и сдерживанию циркуляции загрязнителей. Кроме того, органические методы противостоят эрозии почвы, так как используются натуральные удобрения и сохраняется в неизменном состоянии почвенный покров, так что даже истощенные почвы быстро восстанавливаются.

В настоящее время органическое сельское хозяйство в России – это новый инновационный сегмент агропромышленного комплекса, который имеет большие перспективы для развития в будущем.

Объективной основой развития органического земледелия как в России, так и в дальневосточных регионах является значительная площадь «чистых» земель, в силу различных причин выведенных из сельскохозяйственного оборота, общая площадь которых по различным источникам колеблется от 40 до 97 млн. га.

Специалисты считают, что для повышения доли России в мировом объеме органической сельскохозяйственной продукции до 10% необходимо сертифицировать порядка 14,5 млн. га земель.

Площадь земель в России, сертифицированных под органическое сельское хозяйство, с 2006 по 2015 год возросла с 3,2 до 381,5 тыс. га, что составляет 0,19 % от общей площади сельскохозяйственных угодий. Для сравнения – в странах ЕС на 2005 год доля фермерских земель, на которых производилась органическая продукция, в среднем составляла 4, 2 % (табл. 9.1).

Первым нормативным актом, принятым на государственном уровне, в части органического земледелия было постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 21.04.2008 № 26 (Глава VI «Санитарно-эпидемиологические требования к органическим продуктам»).

Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии 30.06.2015 утвержден национальный стандарт РФ – ГОСТ Р56508020115 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортировки». Указанный ГОСТ гармонизирован с европейскими стандартами, Пищевым кодексом комиссии Codex Alimentarius, базовыми стандартами Международной федерации движения за органическое земледелие (IFOAM).

Таблица 9.1

Естественные (органические) земли в странах ЕС и США на 2005 год

Страны	Общая площадь органических земель, га	Число ферм на органических землях, ед.	Доля ферм, выпускающих органическую продукцию, от их общей численности %	Доля фермерских земель, на которых производится органическая продукция, от всех фермерских земель, %
Австрия	360 972	203 10	11,5	14,2
Бельгия	22 996	693	1,4	1,7
Дания	145 636	2 892	6,0	5,6
Финляндия	145 787	4 296	6,1	6,5
Франция	560 838	11 402	2,0	2,0
Германия	807 406	17 020	4,4	4,7
Греция	288 255	14 614	1,2	3,2
Ирландия	35 266	978	0,7	0,8
Италия	1 067 102	44 733	1,2	0,8
Люксембург	3 243	72	3,0	2,5
Нидерланды	48 765	1 377	1,7	2,5
Португалия	233 458	1 577	0,5	6,3
Испания	807 569	15 693	1,5	3,2
Швеция	200 010	2 951	3,9	6,3
Великобритания	619 852	4 285	1,7	3,9
ЕС в целом	5 348 955	1 428 903	2,3	4,2
США	1 642 044	8 493	0,5	0,4

Порядок сертификации земель подробно изложен в Методических рекомендациях по оценке почвенно-экологического состояния земель сельскохозяйственного назначения на соответствие требованиям органического земледелия, подготовленных Институтом проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, и в других аналогичных документах.

В России имеют право сертифицировать по международным стандартам сельское хозяйство 16 органов по сертификации, крупнейшим из которых является «Контрол Юнион Сертификейшен».

Необходимо отметить, что **добровольная** сертификация по стандартам «органик» – это серьезная и дорогостоящая процедура, так как она предусматривает проверку всего жизненного цикла производства продукции, включая используемое сырье, семенной материала, корма, удобрения, состояние почвы, процессы утилизации и т.п. В то же время нужно отметить, что процедура сертификации универсальна и сложности у производителей возникают в основном на этапе заполнения специфических сертификационных форм.

Важной особенностью органического сельского хозяйства является наличие переходного периода, в течении которого применяются все требования, установленные для органического производства, но продукция еще не может быть реализована как органическая (для посевных площадей - 2 года).

Процедура сертификации включает в себя:

- подачу заявки с договором и сметой;
- заполнение пакета документов;

- проведение инспекции;
- лабораторные испытания продукции;
- принятие решения о сертификации;
- выдача аттестата или сертификата;
- ежегодный контрольный аудит.

Сертификат соответствия открывает для производителя новые возможности на рынке и реализацию продукции по более высокой цене.

Условиями для повышения доли органической сельскохозяйственной продукции являются создание специальной инфраструктуры для обслуживания сельскохозяйственных угодий, обеспечение квалифицированными кадрами, подготовку которых по курсу «Специалист органического сельского хозяйства» осуществляет ФГБОУ ДПО «Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования и переподготовки кадров АПК», развитие перерабатывающих мощностей, организация торговли экологически чистыми видами продукции, снижение ее себестоимости, просвещение потребителя и т.п. Особо следует отметить необходимость научных разработок (исследований).

В соответствии с Поручением Президента РФ от 20.02.2019 Правительству РФ в срок до 01.07.2019 должно было утвердить план мероприятий («дорожную карту») по созданию российских защищенных брендов экологически чистой сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в целях их продвижения на внутренний и внешний рынки, предусмотрев в том числе формирование системы контроля за соблюдением требований к производству и обороту указанных товаров.

На наш взгляд, развитие органического земледелия в дальневосточных регионах, учитывая значительные по площади массивы «чистых», не используемых в течение длительного времени массивов земель, в стратегическом плане может стать одним из важнейших направлений в развитии сельского хозяйства, превратив тем самым наши недостатки в преимущества перед другими регионами и странами. Особенно высокий эффект от развития этого направления можно получить, если параллельно развивать агротуризм и агропансионы с употреблением в пищу органических продуктов питания.

10. УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

В экономической сфере государственное управление осуществляется в форме государственного регулирования, которое представляет собой управляющее, корректирующее воздействие на экономику со стороны органов власти с целью поддержания в ней процессов на определенном уровне или предотвращения и подавления неблагоприятных явлений.

Под системой государственного управления обычно понимают совокупность взаимосвязанных элементов, в рамках которой каждому элементу принадлежат четко определенное место и функции. Элементами государственного управления (Алехин А.П.) являются:

- анализ ситуации;
- прогнозирование;
- программирование;
- информационное обеспечение;
- регулирование;
- организация;
- координация;
- контроль.

В существующей системе государственного управления земельными ресурсами эти элементы закреплены за определенными органами власти.

Эффективность системы управления во многом зависит от того, насколько они взаимосвязаны между собой и подчинены единой цели государственной политики в области использования земельного фонда.

Важность создания адекватной системы управления невозможно переоценить. Как справедливо отметил один из основоположников теории управления, профессор общественных наук и менеджмента в Университете Клермонта (штат Калифорния, 1909 – 2005 годы) Питер Друкер: **«нет бедных и богатых стран – есть плохо и хорошо управляемые страны».**

Обычно государственное управление разделяют на три подсистемы в соответствии с тремя основными сферами власти – законодательной, исполнительной и судебной. Также различают системы по уровням управления и по функциональному признаку. По уровню управления системы управления разделяют на три уровня – общенациональный, региональный и местный, и по функциональному признаку – по отраслям народного хозяйства.

Учитывая, что земельный участок одновременно выступает и как объект окружающей природной среды и как объект недвижимости, некоторые исследователи используют два понятия – «управление земельными ресурсами», под которым понимается осуществление государством публично-правового регулирования, направленного на эффективное использование земель всех категорий и форм собственности, основанное на праве территориального верховенства государства, и «управление государственной земельной собственностью» - как систему мер, направленных на создание правовых и экономических предпосылок для устойчивого функционирования всех форм собственности в вопросах владения и пользования землей (29).

Объектом управления земельными ресурсами является земельный фонд различного целевого назначения и разрешенного использования.

Субъектами управления являются собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков.

Государственное управление землепользованием является частью государственного управления в целом, и, как любая иная отрасль управления, имеет свою специфику и свои особенности управления. На наш взгляд, можно выделить две важные особенности:

- первая – учитывая, что земля имеет непреходящее значение для самого факта существования государства, система управления землепользованием **должна быть адекватной этому значению**;

- вторая – неизбежность сочетания децентрализованной системы управления землями (в силу уникальности, сложности и многофункциональности объекта управления) с неприемлемостью **абсолютно автономных** управленческих решений различными органами власти (в силу того, что земля, как особый объект управления, не признает искусственных ведомственных границ). Можно даже сказать, что все органы власти, осуществляющие в пределах своей компетенции отдельные функции по управлению землями, «запрограммированы» на сотрудничество.

Общими принципами управления земельными ресурсами являются:

- приоритет государственного управления земельными ресурсами на праве территориального верховенства государства как суверена и необходимости обеспечивать при землепользовании баланс общегосударственных и частных интересов;

- дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов;

- рациональное использование земель;

- ответственность субъектов землепользования за социальные и экономические последствия принимаемых ими решений по управлению и распоряжению землями;

- разграничение функций между органами государственной власти и местного самоуправления;

- правовая обеспеченность регулирования землепользованием;

- сочетание экономических и административных методов управления и т.п. (8).

Государственное управление земельными ресурсами предполагает предоставление свободы хозяйствования на своей земле субъектам земельных правоотношений и недопустимость вмешательства в их хозяйственную деятельность.

С учетом общенациональной значимости земельных ресурсов система управления землепользованием должна осуществляться на основе научно обоснованной концепции и прогнозов экономического развития страны, региона или отраслей народного хозяйства, с учетом количества и качества имеющихся земельных ресурсов и обеспечить:

- совершенствование нормативно-правовой базы по управлению и распоряжению землями и соответствие региональных и местных нормативных правовых актов федеральному законодательству;

- оптимальное распределение полномочий по управлению земельными ресурсами между федеральными, региональными и местными органами власти при **наличии единого координирующего центра**, обеспечивающего сбалансированность интересов государства и всех заинтересованных сторон;

- последовательность (этапность) и преемственность ее развития;

- минимизация бюджетных затрат на ее построение;

- организационное и информационное единство систем управления земельными ресурсами на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований;

- создание достоверной, многоуровневой и открытой системы учета о природном, хозяйственном и правовом положении земель на территории региона, местоположении и размерах земельных участков, их количественных характеристиках, правовом режиме, стоимостной оценке и иных необходимых сведений, являющихся основой для организации использования земли всеми участниками земельных отношений;

- решение проблем конкуренции в отношении земельных ресурсов со стороны различных секторов экономики;

- обеспечение равного доступа и равных прав на земельные ресурсы и формирование необходимой инфраструктуры цивилизованного рынка земельных участков;

- установление и поддержание «устойчивого» и «прозрачного» земельного администрирования и менеджмента и необходимость внедрения современных систем управления с использованием географических информационных систем;

- гарантирование и укрепление безопасности и сохранности прав собственников, арендаторов, пользователей и владельцев земельных участков;

- соблюдение земельного законодательства, установленных норм, правил, нормативов всеми субъектами земельных отношений;

- установление и поддержание доступности, открытости и честности юридических институтов при решении земельных споров;

- поступление в федеральный, региональные и местные бюджеты средств от платы за землю в объеме не меньшем, чем затраты государства на поддержание земли, обеспечивающее сохранение жизни и здоровья человека, сохранение плодородия почвы, создание благоприятных условий для сохранения окружающей природной среды;

- повышение инвестиционной привлекательности регионов и территорий за счет обеспечения гарантий имущественных прав на земельные участки, предоставления льгот по платежам за пользование земельными участками на начальном периоде их хозяйственного управления и представления потенциальным инвесторам полной и качественной информации о земельных участках, позволяющей оценить возможные инвестиционные риски при их освоении;

- государственное регулирование хозяйственного оборота земель, основанное на оптимальном сочетании административных и экономических (рыночных) методов регулирования;

- недопущение противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей;

- обеспечение экологически безопасного, неистощительного и рационального использования земельных участков в условиях урбанизации и индустриализации территорий, активно вовлекаемых в хозяйственный оборот на основе жесткого подчинения, основанного на императиве власти, исходя из государственных и общественных интересов;

- учет специфики регулирования земельных отношений в различных регионах и муниципальных образований в зависимости от структуры использования земель, общего уровня социально-экономического развития системы, населения, степени урбанизации территорий и развития инфраструктуры;

- определение критериев эффективности управления земельными ресурсами и земельными участками как для органов власти, так и для хозяйствующих субъектов;

- содействие решению социальных проблем.

Как указано выше, государственные органы по характеру управления землепользованием можно разделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции (22).

Полномочия органов, осуществляющих управление и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения, изложены в главе 4 настоящей работы.

Формы и методы государственного управления землепользованием разнообразны и включают в себя:

- экономические (кадастровая оценка земель, платность землепользования, установление льгот по плате за землю);

- командно-административные (установление порядка предоставления земельных участков и прекращения прав на них, резервирования земельных участков, проведение государственного земельного надзора и т.п.);

- организационно-правовые (землеустройство, зонирование земель, государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав на землю, мониторинг за использованием земель и т.п.).

В идеале система управления и распоряжения землями должна соответствовать целям и задачам государственной политики в области использования земельного фонда страны.

Официально цели и задачи государственной политики в области использования земельного фонда впервые были определены распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р. До этого времени с начала проведения земельной реформы система управления землями в основном была ориентирована на решение узкого круга задач. Сначала это было передача в общую долевую собственность земель сельскохозяйственного назначения, которая проводилась так поспешно и необдуманно, что складывается впечатление, что истинной целью этой работы было не формирование класса эффективных землепользователей, а «сжечь за собой мосты» и лишить какой-либо возможности возврата к прошлому. Когда «раздача» сельхозземель формально была завершена, на повестку дня встал вопрос создания системы государственного земельного кадастра, а затем, в 2001 году - разграничения государственной собственности на землю.

На наш взгляд, в истории современной России государство впервые по серьезному обратило внимание на проблему управления и распоряжения сельхозземлями не с позиций «титула собственности», а руководствуясь тем, что сельхозземли являются гарантом продовольственной безопасности страны, в 2006 году в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства.»

Говорить о том, что в настоящее время система управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения полностью сформирована, преждевременно. Не решен вопрос о господствующем типе сельскохозяйственного предприятия, в зависимости от которого должны выбираться пути и методы управления земельными ресурсами, отсутствует система планирования землями сельскохозяйственного назначения, не налажено должным образом взаимодействие между органами власти, участвующими в управлении и распоряжении землями, не разработаны механизмы реализации федеральных законов и иных нормативных правовых актов и т. д. (табл. 10.1).

Таблица 10.1

Организационная структура сельскохозяйственного землепользования в Российской Федерации

Виды хозяйствующих субъектов	Оптимальная структура по П.Ф. Лойко, 2000		Фактическая структура по России на 01.01.2018		Фактическая структура по Хабаровскому краю на 01.01.2018	
	млн. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Государственные, муниципальные предприятия, научно-исследовательские и учебные заведения	35-45	19	7390	3,8	91,9	37,3
Хозяйственные товарищества и общества, кооперативы, подсобные хозяйства	120-13	65	107940	55,9	76,6	31,2
Крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, общественно-родовые хозяйства, казачьи общества	20-40	11	28173	14,6	17,6	7,3
Личные подсобные хозяйства, служебные наделы, сады, дачи, огороды, участки для сенокошения, выпаса скота и т.д.	10-15	5	49685	25,7	59,6	24,2

К основным методам государственного управления земельными ресурсами можно отнести государственный кадастровый учет земельных участков и учет сельскохозяйственных угодий, мониторинг земель, проведение мелиорации земель (для земель сельскохозяйственного назначения), государственный надзор за использованием и охраной земель, муниципальный земельный контроль, разграничение государственной собственности на землю, приватизацию земель, кадастровую оценку земель, определение системы платы за землю, порядок образования земельных участков, которые в последующем являются объектами распоряжения.

10.1. Государственный кадастровый учет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Учет объектов управления является **первой** и одной из наиболее важных составляющих любой системы управления.

На наш взгляд, в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения можно говорить о двух видах учета - количественном в рамках государственного кадастрового учета и качественном – в рамках осуществления мониторинга земель.

Государственный кадастровый учет в настоящее время осуществляет 83 филиала Федеральной кадастровой палаты Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Сведения о земельных участках, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, на сегодня являются основными официальными сведениями, на основании которых осуществляется регистрация прав на земельные участки, расчет размера земельного налога, арендной платы за землю, выкупной цены земельных участков, разрешение судебных споров и т.п.

Учет земельных участков также осуществляется уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления в рамках реализации ими общих полномочий по управлению и распоряжению землями по различной форме и с использованием различного программного обеспечения. Данный учет, как правило, носит ведомственный характер, и используются в практической каждодневной работе этих государственных и муниципальных структур. Каких-либо установленных законодательством требований к таким системам учета нет. Эти системы учета зависят от материальных, финансовых возможностей тех или иных органов власти, их полномочий в сфере регулирования земельных отношений, подготовленности специалистов и т.п.

Правовой основой для начала работ по созданию современной системы государственного кадастрового учета земельных участков послужило принятие Федерального закона от 02.01.2000 №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Законом было установлено, что:

- кадастровый учет осуществляется в связи с образованием или созданием земельных участков, прекращением их существования, либо изменением уникальных характеристик земельных участков;

- государственному кадастровому учету подлежат все земельные участки, вне зависимости от формы собственности, категории земель и разрешенного использования земельных участков;

- государственный кадастровый учет, проводившийся ранее, признавался юридически действительным.

В целях осуществления кадастрового учета было проведено кадастровое деление территории Российской Федерации и сформирован Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ). Основным документом, свидетельствующим о постановке земельного участка на государственный кадастровый учет, являлась кадастровая карта (план) земельного участка.

В связи с принятием Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» утратил силу.

В отличие от ранее действовавшего закона Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» были определены следующие основные новации:

- определена единая система кадастрового учета земельных участков и находящихся на них объектах недвижимости (зданий, строений, сооружений и т.п.) и на смену понятия «государственный земельный кадастр» пришло понятие на «государственный кадастр недвижимости»;

- заявительный характер внесения сведений при кадастровом учете земельных участков дополнен внесением сведений путем информационного взаимодействия;

- установлен временный характер внесения сведений при кадастровом учете;

- единый порядок кадастрового учета разделен на отдельные виды учета: постановку на учет новых объектов; учет изменений, учет адреса правообладателя, снятие с учета;

- определен новый вид основного документа, прилагаемого к заявлению о постановке на кадастровый учет – межевой план;

- определены лица, имеющие право подавать заявления для постановки объектов недвижимости на государственный кадастровый учет;

- изменены сроки постановки объектов недвижимости на государственный кадастровый учет;

- определены лица, имеющие право проводить кадастровые работы.

Было определено, что основным результатом кадастровых работ в отношении земельного участка является межевой план, который представляет собой документ, составленный на основе кадастрового плана соответствующей территории или кадастровой выписки о данном земельном участке и заверенный подписью и печатью кадастрового инженера, подготовившего такой план.

Заявителям выдавались:

- кадастровый паспорт объекта недвижимости, представляющий собой выписку из государственного кадастра недвижимости, содержащую необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведения об объекте недвижимости;

- кадастровый план территории, представляющий собой тематический план кадастрового квартала или иной указанной в запросе территории в пределах кадастрового квартала, который составлен на картографической основе, и на котором в графической форме и текстовой форме воспроизведены запрашиваемые сведения;

- кадастровая справка, представляющая собой систематизированный свод кадастровых сведений об объектах недвижимости, расположенных на указанной в соответствующем запросе территории, или их отдельных видах.

Законом было определено, что все земельные участки, поставленные ранее, являются ранее учтенными земельными участками.

В настоящее время государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки осуществляются в порядке, определенном Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Закон был принят с целью комплексного правового регулирования в сфере регистрации прав и кадастрового учета в одном законодательном акте. Согласно указанной цели в содержание закона были введены новые понятия и термины, и, исходя из комплексного подхода к регистрации прав и кадастрового учета, установлены новые особенности и процедуры государственного кадастрового учета и регистрации прав.

Каких-либо особенностей в постановке земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, в отличие от земельных участков из иных категорий зе-

мель, законодательством не предусмотрено. Можно только отметить, что законами субъектов РФ могут быть установлены предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, образуемых из земель сельскохозяйственного назначения.

Так как принимавшимися в различное время нормативными правовыми актами было определено, что ранее проведенный по иным правилам кадастровый учет является юридически действительным, в практической работе с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, поставленными на государственный кадастровый учет, следует учитывать, что в начале 2000-х годов при создании системы государственного земельного кадастра были допущены определенные системные недоработки:

- в единую базу данных были включены достоверные сведения о земельных участках и сведения о земельных участках без их точного местоположения;
- допускалась постановка на кадастровый учет земельных участков в различных системах координат;
- широко применявшаяся ранее практика постановки земельных участков на государственный кадастровый учет в условных системах координат, общее количество которых на территории Хабаровского края превышало более 900, привела к тому, что фактическое местоположение земельного участка может не совпадать с его положением на картографической основе.

В силу вышесказанного, в ЕГРН до настоящего времени содержатся сведения о ранее учтенных земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, границы которых не установлены в соответствии с требованиями законодательства (то есть, не отвечающие требованиям п. 3 статьи 6 Земельного кодекса РФ), предоставление которых юридическим или физическим лицам на любом праве, согласно статье 39.16 Земельного кодекса РФ, невозможно.

Учитывая, что сведения о земельных участках, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, на сегодня являются основными официальными сведениями, наличие в ЕГРН полных и достоверных сведений о всех земельных участках на территории региона, является одним из важнейших и необходимых условий для создания эффективной системы управления землепользованием.

В связи с вышеизложенным, в части государственного кадастрового учета земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения первоочередными задачами являются:

- проведение межевания по ранее учтенным земельным участкам, границы которых не установлены в соответствии с требованиями законодательства;
- приведение в соответствие границ земельных участков с границами фактически существующих полей, в пределах которых осуществляется хозяйственная деятельность;
- разделение больших по площади разнородных земельных участков на более локальные участки, соответствующие отдельным видам сельскохозяйственных угодий и другим качественным параметрам.

10.2. Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения

Принятие эффективных управленческих решений по развитию сельскохозяйственного производства, в первую очередь, зависит от наличия достоверных данных о качественном состоянии земель и происходящих в них изменениях, источником которых является мониторинг земель.

В связи с принятием постановлений Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, от 23.04.2012 № 369, от 19.07.2012 № 736 результаты мониторинга земель сельскохозяйственного назначения приобретают особое значение, так как его результаты

должны напрямую использоваться в юридической практике при принятии решений о прекращении прав на земельные участки.

Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» одним из направлений государственной поддержки развития сельского хозяйства определено информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики.

Во исполнение этой задачи было принято постановление Правительства РФ от 07.03.2008 № 157 «О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства», которым утверждено «Положение о системе государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства» (далее – СГИО СХ).

Цель создания СГИО СХ – формирование государственных информационных ресурсов в сфере сельского хозяйства и обеспечение информационными ресурсами органов власти и доступа к ним всех заинтересованных лиц. Оператором СГИО СХ является Минсельхоз России.

Состав информации, подлежащей внесению в СГИО СХ, определен п. 3 ст. 17 указанного выше Федерального закона от 29.12.2006 № 264.

Регламент представления информации в СГИО СХ определен приказом Минсельхоза России от 02.04.2008 № 189 (в ред. от 27.09.2011 № 340).

В рамках выполнения этой работы ФГБУ «Аналитический центр Минсельхоза России (ранее - Россельхозземмониторинг») первоначально была осуществлена подготовка «Электронного атласа земель сельскохозяйственного назначения».

Нормативными актами, определяющими порядок его подготовки, являлись:

- «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.10.2010 № 1292-р;
- распоряжение Минсельхоза России от 22.12.2011 № 110-р «О системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения»;
- распоряжение Минсельхоза России от 29.12.2014 № 407-р «О порядке организации в Минсельхозе России деятельности по эксплуатации Федеральной государственной информационной системы «Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения» (далее – ФГИС ФП АЗСН);
- приказ Минсельхоза России от 24.12. 2015 № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения».

Информация на геопортале ФГИС ФП АЗСН представлена в виде тематических слоев о:

- местоположении и площадях контуров сельскохозяйственных угодий, вплоть до отдельного поля;
- видах угодий;
- показателях плодородия почв;
- размещении мелиоративных систем и гидротехнических сооружений;
- элементах почвенных карт.

Опыт ведения ФГИС ФП АЗСН показал необходимость дальнейшего развития этой информационной системы в части тематической наполненности базы данных, развитие функционала системы и возможности применения данных дистанционного зондирования.

В указанных целях в 2017 году на базе российской платформы GeoLook 2.0 была осуществлена разработка Единой информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (далее ФГИС ЗСН).

Информационное наполнение ФГИС ЗСН приведено в таблице 10.2.1.

Таблица 10.2.1.

Состава и источники ФГИС ЗСН

Вид информации	Основные источники информации
Границы и площади сельскохозяйственных угодий	РОУ АПК, АХС, материалы космической съемки, данные ГКН
Виды сельскохозяйственных угодий	РОУ АПК, АХС, материалы космической съемки
Сельскохозяйственная культура, площадь посева	РОУ АПК, АХС, материалы космической съемки, сельхозтоваропроизводители, наземные обследования
Состояние посевов сельскохозяйственных культур	Материалы космической съемки, сельхозтоваропроизводители, наземные обследования
Сведения об использовании или неиспользовании земельных участков	РОУ АПК, АХС, материалы космической съемки, наземные обследования
Сведения о правообладателе земельного участка	РОУ АПК, данные ГКН
Показатели почвенного плодородия	АХС
Информация о негативных процессах на сельскохозяйственных угодьях	АХС, материалы космической съемки
Информация о чрезвычайных ситуациях на землях сельскохозяйственного назначения	Материалы космической съемки, РОУ АПК
Сведения об объектах и сооружениях мелиорации	Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения

Обработка и анализ собранной информации осуществляется в рамках Центральной информационно-аналитической системы СГИО СХ по 11 активным потокам.

В частности, поток «07 Земля» содержит 84 показателя, которые позволяют представить точную и своевременную аналитику о состоянии земель, в том числе о земельных ресурсах в разрезе муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, о неиспользуемых землях, о состоянии почв и показателях почвенного плодородия, о внесении минеральных и органических удобрений и т.д.

Эффективность проведения государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения на федеральном уровне во многом зависит от проведения работ по оценке состояния и использования земель на региональном уровне. Региональные информационные системы в настоящее время существуют во многих регионах страны. Из дальневосточных регионов они действуют в Амурской области (ведомственная геоинформационная система «Земельные ресурсы Амурской области»), в Приморском крае (региональная система государственного мониторинга использования сельскохозяйственных земель) и в Камчатском крае (геоаналитическая система мониторинга земель сельскохозяйственного назначения). В Хабаровском крае геоинформационная система мониторинга земель сельскохозяйственного назначения разрабатывается группой компаний Csoft (г. Красноярск) и Csoft Terra (г. Тюмень).

Основными разработчиками программного обеспечения для таких информационных систем являются ООО «ЦентрПрограммСистем», ООО «Датум групп»,

ООО «Информационно-аналитические консалтинговые системы», ООО НПП «Компьютерные технологии», ООО «ГЕОКАД плюс».

Основными проблемами по ведению таких информационных систем являются:

- отсутствие нормативной базы, регламентирующей процесс сбора и передачи данных государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
- неотработанность взаимодействия между региональными информационными системами и ФГИС ЗСН (по принципу «поддержка в обмен на данные»);
- отсутствие надлежащего межведомственного взаимодействия между региональными органами власти, органами местного самоуправления и органами Россельхознадзора и учреждениями, подведомственными Министерству сельского хозяйства России;
- отсутствие на федеральном уровне механизма правового регулирования изменения вида сельскохозяйственных угодий;
- отсутствие актуальной информации по сельскохозяйственным угодьям в разрезе полей,
- неполнота данных, представляемых Россельхознадзором и Росреестром;
- несоответствие фактических данных по земельным участкам и полям сельскохозяйственных угодий в части их границ сведениям Росреestra;
- отсутствие специалистов и финансирования;
- технические трудности в части программного обеспечения.

Интересен опыт работы на уровне регионов и методические подходы, используемые в информационных системах.

Так, в Ростовской и Волгоградской областях по каждому полю составляется паспорт, содержащий информацию о землепользователе, площади поля, виде сельскохозяйственных угодий, сведения о его использовании и т.д.

В Самарской области ГИС АПК предусматривает ведение Реестра сельхозтоваропроизводителей, содержащего информацию о правах на земельные участки, засеянных культурах, площадях посевов, репродукции семян, гибели, пересеве и уборке культур, внесении удобрений, результатах агрохимических обследований и др.

В Белгородской области в целях сохранения плодородия земель постановлением правительства области принят **Кодекс добросовестного землепользователя** Белгородской области.

Особого внимания заслуживает опыт дистанционного зондирования для обеспечения государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, которое позволяет:

- выделять и уточнять границы сельскохозяйственных угодий;
- определять виды сельскохозяйственных угодий;
- распознавать посевы сельскохозяйственных культур;
- проводить оценку состояния посевов;
- выявлять неиспользуемые земли;
- выявлять негативные процессы на сельскохозяйственных угодьях;
- проводить оценку последствий чрезвычайных ситуаций на землях сельскохозяйственного назначения.

Проведение таких работ в настоящее время сталкивается с рядом технических трудностей, с целью решения которых 18 августа 2016 года между Минсельхозом России и Роскосмосом было подписано соглашение о взаимодействии, а в 2017 году - утвержден план мероприятий по его реализации до 2025 года, что позволит уже в обозримом будущем значительно расширить возможности и увеличить эффективность использования данных дистанционного зондирования для целей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Первоочередной и наиболее важной задачей на будущее является внедрение информационных систем в практику управления аграрно-промышленного комплекса.

Статьей 67 Земельного кодекса РФ определено, что в зависимости от целей наблюдения государственный мониторинг земель подразделяется на:

- мониторинг использования земель (наблюдение за использованием земель в соответствии с их целевым назначением);
- мониторинг состояния земель (наблюдение за изменением их количественных и качественных характеристик).

10.2.1. Мониторинг использования земель сельскохозяйственного назначения

Мониторинг использования земель осуществляется в порядке, определенном приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664.

Приказом определено, что

- в рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением;

- полученные по итогам мониторинга использования земель сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан информацией об использовании земель.

Показателями мониторинга использования земель являются:

- общая площадь земель (земельных участков);
- **общая площадь сельскохозяйственных угодий;**
- общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования (в случае, если государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения проводится в отношении земельных участков, имеющих определенный вид разрешенного использования);
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства;
- площадь распределения земель по формам собственности, исходя из данных ЕГРН;
- иные показатели, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Хабаровском крае мониторинг за использованием земель осуществляется сотрудниками ФГБУ «ЦАС «Хабаровский», созданного на базе Хабаровской зональной агрохимической лаборатории в сентябре 1964 года по постановлению Совета Министров СССР от 09.06.1964 № 319 «Об организации государственной агрохимической службы в сельском хозяйстве».

Основным видом деятельности учреждения является мониторинг состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения и формирование на его основе научно-обоснованного обеспечения сохранения и повышения плодородия почв на территории региона с целью увеличения объема производства высококачественной сельскохозяйственной продукции.

Такие обследования проводятся ежегодно по всем землям сельскохозяйственного назначения, как правило, в августе и сентябре (в вегетационный период), когда имеется возможность оценить использование по целевому назначению не только пашни, но и сенокосов и пастбищ, выявить неиспользуемые угодья, определить их

качественное состояние и оценить возможность вовлечения таких земель в сельскохозяйственный оборот.

10.2.2. Мониторинг состояния земель сельскохозяйственного назначения

Мониторинг состояния земель проводится в рамках исполнения Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в порядке, определенном приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664.

Учет показателей плодородия почв осуществляется в соответствии с Порядком государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, утвержденным приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 04.05.2010. № 150. К таким показателям относятся:

а) общие показатели (1 раз в 15 лет):

- название почвы, включая почвообразующую породу;
- мощность гумусового горизонта, см;
- уклоны поверхности, °/градус;

б) физические и химические показатели:

- содержание органического вещества в пахотном горизонте, % (1 раз в 5 лет);
- кислотность-щелочность (рН КСl (1 раз в 5 лет);
- кислотность-щелочность (рН Н₂O) (1 раз в 5 лет);
- гидролитическая кислотность, мг экв./100 г почвы, для почв с рН Н₂O < 7 (1 раз в 5 лет);
- содержание подвижного фосфора, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание обменного калия, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание минеральных форм азота, мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание макро- и микроэлементов (Са, Mg, Zn, Cu, Мо, S, В), мг/кг почвы (1 раз в 5 лет);
- содержание водорастворимых солей (% токсичных солей в зависимости от типа засоления), для засоленных почв и территорий с опасностью засоления (1 раз в 5 лет);
- содержание обменного Na (% от ЕКО) для солонцового горизонта (1 раз в 5 лет);
- емкость катионного обмена (ЕКО - мг-экв/100 г почвы) (1 раз в 15 лет);
- степень насыщенности основаниями, %, для почв с рН Н₂O < 6 (1 раз в 15 лет);
- гранулометрический состав, % ила (частицы < 0,001 мм), % физической глины (частицы < 0,01 мм) (1 раз в 15 лет);
- агрегированность, % (1 раз в 15 лет);
- предельная полевая (наименьшая) влагоемкость, объемные, % (1 раз в 15 лет);
- равновесная плотность почвы по основным горизонтам до 1 метра, г/см³ (1 раз в 15 лет);

в) показатели загрязнения почв (1 раз в 5 лет):

- содержание подвижных форм тяжелых металлов (Cd, Pb, Hg, As) мг/кг;
- содержание остаточных количеств пестицидов, мг/кг;
- содержание нефти и нефтепродуктов, мг/кг;
- мощность экспозиционной дозы, мкР/ч; Содержание Cs₁₃₇, и Sr₉₀, Бк/кг;
- плотность загрязнения Cs₁₃₇, Sr90, кБк м² (Ки/км²);

г) показатели негативных процессов (1 раз в 15 лет):

- доля эродированных почв с учетом распределения по категориям, %;
- доля засоленных почв с учетом распределения по категориям степени и глубины засоления, %;

- доля солонцов и солонцеватых почв с учетом распределения по категориям, %;
- доля переувлажненных почв с учетом распределения по категориям глубины залегания уровня грунтовых вод, %;
- каменистость, % покрытия поверхности почвы камнями размером ≥ 5 см;
- мощность мелкозема (см) для горных и предгорных районов с залеганием плотных пород на глубине менее 2 метров;

д) дополнительные показатели для почв неиспользуемых земель (1 раз в 5 лет):

- закустаренность, %;
- залесенность, %;
- зарастание сорняками, %;

е) биологическая активность: определение микробиологической активности (1 раз в 5 лет).

Учет показателей плодородия осуществляется по каждому земельному участку, однородному по типу почв, занятому однородной растительностью в разрезе сельскохозяйственных угодий.

Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, используются при подготовке доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Как отмечает Д.М. Хомяков - заведующий кафедрой агроинформатики факультета почвоведения ФГБУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» - «отдельного внимания заслуживает методическая база и стандарты проведения исследования. Образцы отбираются из слоя почвы 0-20 см, по одному смешанному с площади от 6 до 26 га, что не отражает состояния плодородия почв с учетом пестроты почвенного покрова, его пространственной и временной изменчивости. Оценка плодородия не должна ограничиваться пахотным слоем почвы, нужно учитывать и расположенные ниже генетические горизонты почвенного профиля».

В целях предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы», приказом Минсельхоза России от 06.07.2017 №325 утверждена Методика расчета **показателя почвенного плодородия в субъекте Российской Федерации**, который рассчитывается как среднее от суммы соотношений фактических четырех агрохимических показателей (кислотность, содержание гумуса, содержание подвижных форм фосфора, содержание обменного калия) к их оптимальным значениям по всем типам почв посевных площадей сельскохозяйственных культур.

В Хабаровском крае мониторинг состояния земель также, как и мониторинг использования земель сельскохозяйственного назначения, осуществляется специалистами ФГБУ «ЦАС «Хабаровский».

В настоящее время мониторинг проводится на площади 238,8 тыс. га сельскохозяйственных угодий (при общей официальной площади сельхозугодий в составе земель сельскохозяйственного назначения 239,4 тыс. га), в том числе на 75,6 тыс. га пашни (100% от общего количества) на территории 6 муниципальных районов края - Амурского, Бикинского, Вяземского, Комсомольского, Хабаровского и имени Лазо. Мониторинг проводится начиная с середины 60-х годов прошлого века. Всего было проведено 12 циклов агрохимического обследования сельскохозяйственных земель со средней периодичностью 4 года (67).

Отбор почвенных образцов производится на всех видах угодий с элементарно-

го участка площадью 10 га. Ежегодно специалистами аккредитованной испытательной лаборатории Центра в рамках государственного задания анализируется порядка 15000 образцов. Аналитические исследования проводятся по различным группам показателей.

К основным агрохимическим характеристикам почв относятся показатели, характеризующие плодородие почв: содержание подвижного фосфора (P_2O_5), обменного калия (K_2O), обменная кислотность, содержание органического вещества (гумуса), подвижная сера.

Не определенным остается вопрос оценки содержания в почве такого важного для жизнедеятельности растений элемента как азот (из общего количества минеральных удобрений на азотные приходится 60%). В ряде литературных источников имеются ссылки, что он не диагностируется, хотя согласно Приказа Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 содержание минеральных форм азота, должно определяться 1 раз в 5 лет.

Дополнительные агрохимические характеристики почв включают в себя: количество обменного кальция и магния, гидrolитическую кислотность, сумму поглощенных оснований, емкость поглощения и степень насыщения основаниями.

Из подвижных микроэлементов в почвах определяются медь, цинк, марганец, бор, молибден, кобальт).

Также определяется содержание тяжелых металлов и фтора – кадмия, свинца, цинка, меди, мышьяка, ртути.

Возможности лаборатории ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» также позволяют проводить почвенную диагностику, биологическую активность почв, эколого-токсикологический анализ, радиологический и радиохимический анализ, санитарно-бактериологический и санитарно-паразитологический анализ, определять остаточное количество пестицидов и т.п.

В целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения оптимальной является следующая система мониторинга:

- агрохимическое обследование почв – не реже 1 раза в пять лет;
- химический, бактериологический и гельминтологический анализ почв – не реже 1 раза в год;
- контроль за загрязнением почвы тяжелыми металлами – не реже 1 раза в 3 года.

Начиная с 2006 года сформирована и постоянно обновляется геоинформационная система о состоянии почвенного покрова сельскохозяйственных земель, которая является существенным подспорьем для органов власти, осуществляющих управление и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения.

Картографические материалы и данные мониторинга по агрохимическим и агроэкологическим показателям в целях планирования управления землями, в том числе для расчета оптимальных доз удобрений и известкования предоставляется сельхозтоваропроизводителям.

Вопрос, насколько они учитываются хозяйствующими субъектами в своей практической работе, остается открытым.

На наш взгляд, основными нерешенными вопросами, в части мониторинга земель сельскохозяйственного назначения остаются:

- оценка неиспользования земельных участков при проведении мониторинга использования земель в строгом соответствии с критериями, установленными Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»;
- учет хозяйствующими субъектами данных мониторинга использования и состояния земель на практике.

10.3. Инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения

Одним из методов учета сельскохозяйственных угодий, оценки их фактического состояния и соответствии установленным требованиям может служить инвентаризация земель, которая, как отмечено в национальном докладе об использовании сельскохозяйственных земель за 2017 год **на территории страны как государственное мероприятие уже не проводится более 10 лет.**

Впервые на территории Хабаровского края инвентаризация земель, в том числе и земель сельскохозяйственного назначения была проведена по землям обороны в соответствии с постановлением главы администрации Хабаровского края от 20.05.1992 № 226 «Об инвентаризации земель, находящихся в пользовании Объединенных Вооруженных сил СНГ в Хабаровском крае», по результатам которой часть неиспользованных земель была передана в гражданский оборот.

В целом по стране первым документом, определившим проведение этих работ, послужило постановление Правительства РФ от 12.07.1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам», подготовленное в рамках первого этапа земельной реформы с целью наделения граждан земельными участками для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и садоводства.

Постановлением было определено, что инвентаризации подлежат земли всех категорий, **не используемые в сельскохозяйственном производстве.**

Основными целями инвентаризации земель являлись:

- выявление соответствия документов, удостоверяющих права юридических лиц на землю, фактически используемым участкам;
- выявление неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земельных участков;
- выявление нарушенных и обработанных земель, подлежащих рекультивации.

На основании проведенных работ инвентаризационной комиссией подготавливались предложения по дальнейшему использованию выявленных в ходе инвентаризации земель для указанных выше целей, и по каждому землепользованию составлялось дело и акт, подписываемый всеми членами комиссии.

Утвержденные в установленном порядке материалы инвентаризации являлись основанием для перерегистрации прав на землю и внесению соответствующих изменений в сведения земельно-кадастровой палаты.

В Хабаровском крае инвентаризации земель проводилась только по землям населенных пунктов в три этапа с конца 90-х годов прошлого столетия до 2006 года. За этот период было проинвентаризировано полностью или частично порядка 90 населенных пунктов на площади 73 тыс. га. Работы по инвентаризации земель в силу отсутствия финансовых средств и ряда других причин в Хабаровском крае завершены не были.

Второй этап инвентаризация начался в 2001 году после принятия Федерального закона «О государственном земельном кадастре». Нормативным актом, определяющим особенности этого этапа инвентаризации земель, были утверждены Росземкадастром 10.04.2001 «Указания для территориальных органов Росземкадастра для проведения работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках. ГС 3-1-Т.Р-11-02-01».

Как следует из названия документа, работы проводились сотрудниками территориальных органов Росземкадастра. Инвентаризация проводилась с целью подготовки сведений о ранее учтенных земельных участках для внесения в государственный реестр земель кадастрового района и на **дежурную кадастровую карту** по каждому кадастровому кварталу с составлением инвентаризационной описи и инвентаризационного плана. Эти документы послужили первоначальной основой сначала для госу-

дарственного земельного кадастра. Сведения о ранее учтенных земельных участках, границы которых не установлены в соответствии с требованиями законодательства, в большинстве случаев были внесены на этом этапе работ.

В техническом отношении эта работа была весьма сложной и непростой, и по воспоминаниям исполнителей зачастую при подготовке первоначальной инвентаризационной описи суммарная площадь земельных участков в 2-3 раза превышала площадь кадастрового квартала.

Заслуживающим внимания, на наш взгляд, является опыт прошлого, когда распоряжением главы администрации Хабаровского края от 01.09.2000 № 639-р «О проведении обследования неиспользуемых залежных земель и земель фонда перераспределения» была организована работа по обследованию 13741 га залежных земель. По результатам обследования постановлением Главы администрации Хабаровского края от 02.08.2001 № 328 был утвержден план мероприятий по освоению залежных земель, который предусматривал:

- освоение 8208 га залежных земель (59,7% от обследованных), в том числе под пашню 4826 га, сенокосы -1758 га, пастбища – 775га, многолетние насаждения 273 га;
- передачу 576 га земель более эффективным землепользователям;
- перевод 1494 га земель в земли, заросшие древесно-кустарниковой растительностью;
- оставление 4027 га земель в составе залежи до предоставления их наиболее эффективным землепользователям.

В 2019 году в Хабаровском крае органами государственной власти совместно с представителями органов государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля и ФГБУ «ЦАС «Хабаровский» была проведена инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения по 6 районам края на площади 368, 5 тыс. га. По ее результатам выявлено 20,3 тыс. га неиспользуемых земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, и 17,9 тыс. га из свободных земель. Инвентаризация была проведена по «обычной» схеме путем визуального осмотра земельных участков, сильно «растянута» во времени без учета оптимального срока, позволяющего наиболее объективно оценить степень использования не только пашни, но и остальных сельхозугодий, и на взгляд, какой-либо принципиально новой информации о неиспользуемых массивах земель по сравнению с данными официального мониторинга использования земель по ее результатам не получено.

В настоящее время порядок проведения инвентаризации установлен Федеральным законом «О землеустройстве».

Согласно указанному закону, инвентаризация земель проводится для выявления неиспользуемых, нерационально используемых, используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков и других их характеристик. Каких-либо иных регулирующих норм в плане проведения инвентаризации земель закон не содержит.

В качестве самостоятельного вида работ ранее выделяли **инвентаризацию нарушенных земель**, которая включала в себя выявление в натуре, учет и картографирование нарушенных земель с определением их площадей и качественного состояния и которую согласно совместному приказу Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Роскомзема № 67 от 22.12.1995 рекомендовалось проводить не реже одного раза в 10 лет.

В настоящее время периодически по инициативе органов государственной власти и органов местного самоуправления проводится инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения, но, на наш взгляд, какой-либо существенной отдачи в силу **методологической неподготовленности исполнителей**, и фактически сводящаяся к осмотру земельных участков на местности, эта работа не приносит. Оценка исполь-

зования или неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулярно проводится организациями агрохимической службы в рамках проведения мониторинга использования земель. При этом, в отличие от инвентаризации, проводимой органами власти, работы по мониторингу использования земель проводятся квалифицированными специалистами в целом по всему региону, в оптимальные сроки, с учетом информации об использовании земель за предыдущие годы, и что не маловажно, имея специальное программное обеспечение, позволяющее оценить точное местонахождение проверяющих лиц на местности.

В то же время, этот вид работ в практическом плане остается весьма важным. Учитывая, что агрохимической службой ежегодно осуществляется мониторинг использования земель сельскохозяйственного назначения, а проведение инвентаризации, в отличие от проверок и осмотров, проводимых органами Россельхознадзора и муниципального земельного контроля, **законодательно не ограничено какими-либо жесткими рамками**, инвентаризация должна преследовать конкретную цель.

Таковыми целями могут быть:

- инвентаризация сельхозугодий с целью оценки соответствия их фактического состояния установленным требованиям для закрепления их юридического статуса нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;
- инвентаризация земель, по которым органами Россельхознадзора и муниципального земельного контроля в текущем году не запланировано проведение проверок или осмотров;
- инвентаризация земель, находящихся в частной собственности, с целью выявления неиспользуемых массивом земель для их изъятия и выставления на торги;
- инвентаризация земель, не вовлеченных в хозяйственный оборот;
- инвентаризация деградированных земель и т.п.

В организационном плане в наиболее общем виде она должна выполняться в следующей последовательности:

а) точное определение цели инвентаризации, массива земель, на котором следует ее провести, и критериев оценки;

б) определение оптимальных сроков проведения инвентаризации исходя из сезонности проведения сельскохозяйственных работ и состава инвентаризационной комиссии;

в) исходя из цели инвентаризации подготовка **инвентаризационной таблицы** с включением в таблицу следующих сведений:

- кадастровый номер земельного участка;
 - площадь земельного участка и площадь сельскохозяйственных угодий по их видам с указанием номеров полей;
 - вид права, на котором предоставлен земельный участок, его правообладатель и срок окончания договорных отношений;
 - наличие мелиоративной системы;
 - информация правообладателя земельного участка об его использовании за предыдущие 3 года и планируемом использовании в текущем году с указанием сельскохозяйственных культур;
 - информация о проведенных за предыдущие 3 года проверках использования земельного участка органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля с указанием их основных результатов;
 - информация об использовании за предыдущие 3 года земельного участка по данным государственного мониторинга, осуществляемого агрохимической службой;
- г) утверждение **типового акта о проведении инвентаризации** земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающего внесение в акт следующих данных:

- сведений из инвентаризационной таблицы;

- состояние мелиоративной системы (при ее наличии);
 - схемы расположения в пределах участка используемых и неиспользуемых полей;
 - качественной характеристики неиспользуемых частей земельного участка (полей)
- степень залесенности, закустаренности, заочкаренности и (или) заболоченности;
- предложения по дальнейшему использованию земельного участка (например, сохранить за правообладателем в полном объеме, разделить земельный участок с целью выделения неиспользуемых его частей или частей с различной степенью деградированности для прекращения прав на указанные части в порядке, предусмотренном законодательством);
 - группировку частей (полей) земельного участка на: 1) используемые по целевому назначению; 2 – неиспользуемые по целевому назначению в течении 3 лет, но находящиеся в надлежащем состоянии (нулевой и слабый уровень деградации); 3 - неиспользуемые в связи со средней и высокой степенью деградации;
 - группировку в соответствии с установленными показателями деградации «залесенность, закустаренность, заочкаренность» частей (полей) земельного участка на три группы: 1 - возможные для использования при проведении небольшого объема агротехнических мероприятий; 2 - возможные для использования при проведении экономически обоснованного объема агротехнических мероприятий; 3 - невозможные для дальнейшего использования в связи с высокой степенью деградации;
 - предварительный расчет по первым двум группам стоимости агротехнических мероприятий в соответствии с приказом Минсельхоза России от 28.12.2006 № 600;
 - рекомендации правообладателю земельного участка по приведению земельного участка, его частей (полей) в надлежащее состояние с указанием конкретных видов работ и сроков их выполнения;
 - рекомендации органам власти по внесению изменений в договоры аренды (безвозмездного) пользования в части обязательств арендатора (пользователя) земельного участка по приведению его в надлежащее состояние с указанием конкретных видов работ и сроков их выполнения;
 - фотоматериалы;
- д) подготовка и согласование графика проведения инвентаризации и направление согласованного графика правообладателю земельного участка с приглашением принять участие в проведении этих работ;
- е) внесение в инвентаризационную таблицу сведений о земельных участках по данным ЕГРН и из других источников информации;
- ж) предварительный осмотр территории, подлежащей инвентаризации, на космодетективных снимках, материалах, полученных при залетах беспилотными аппаратами, с целью выделения участков, требующих более детального изучения;
- з) осмотр земельных участков на местности, **которым инвентаризация по сути заканчивается, а не начинается**, как это широко практикуется в настоящее время;
- и) подготовка акта инвентаризации земель с конкретными рекомендациями по каждому земельному участку (полю);
- к) направление копий актов инвентаризации в территориальное управление Россельхознадзора и соответствующие органы муниципального земельного контроля с целью привлечения нарушителей земельного законодательства к административной ответственности
- л) направление копий актов инвентаризации в отраслевые органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенции которых находятся вопросы, связанные с государственной поддержкой по проведению агротехнических мероприятий, разделу земельных участков, внесению изменений в договоры аренды (безвозмездного пользования), прекращения прав на земельные участки;
- м) организация контроля за выполнением правообладателем земельного участка рекомендаций инвентаризационной комиссии.

Предложенная схема организации работ может показаться излишне «тяжелой», но если мы хотим не только получить информацию о неиспользуемых землях (которая известна и без проведения инвентаризации по данным ежегодного мониторинга использования земель), но и дать органам власти правовую основу для принятия управленческих решений, которые могут **реально** повысить эффективность использования земель, другого пути нет.

В зависимости от цели инвентаризации, ее результаты должны направляться в территориальный орган Россельхознадзора для инициирования вопроса о привлечении нарушителей земельного законодательства к административной ответственности или прекращению прав на земельный участок, в уполномоченные органы власти для принятия решений о разделе земельных участков и т.д.

Такой подход, на наш взгляд, позволит существенно ужесточить контроль за использованием земель хозяйствующими субъектами, а, следовательно, воспрепятствовать продолжающимся процессам неиспользования земель по целевому назначению и деградации земель.

10.4. Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения органами государственной власти и органами местного самоуправления

В соответствии с подпунктом 10 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» планирование использования земель сельскохозяйственного назначения **относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации** по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами **самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации**.

Положениями Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается, что оно осуществляется с «использованием ресурсов» и, соответственно, ресурсная обеспеченность, в том числе земельными ресурсами, признана в качестве одного из основополагающих принципов такого планирования по всем вопросам социально-экономического развития страны или региона.

По оценкам К.А. Доксиадиса (1974) для оптимального социально-экономического развития территории региона наиболее приемлемой является следующая структура землепользования:

- 42% - территории, посещение которых людьми признается допустимым в целях отдыха и ограниченного ведения хозяйственной деятельности, не нарушающей устойчивости биоценозов в их сложившихся границах;
- 40% - территории, обладающие тем или иным заповедным статусом, на которых хозяйственная деятельность практически полностью запрещена;
- 10,5% - сельскохозяйственные угодья (в Российской Федерации – 13,0%, в ДФО – 1,2%, в Хабаровском крае – 0,9%);
- 7,3% - территории населенных пунктов, транспортных инфраструктур и промышленных предприятий (за исключением тяжелой промышленности и переработки отходов);
- 0,2% - площади под предприятиями тяжелой промышленности и переработки отходов.

Планирование использования сельхозземель является составной частью планирования использования всех земельных ресурсов. На сегодня основными нормативными правовыми актами, регламентирующими особенности планирования земель,

являются Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве».

Градостроительный кодекс РФ не содержит каких-либо особых положений в части планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, за исключением двух норм:

- в результате градостроительного зонирования в состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться сельскохозяйственные угодья и территории, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения;

- для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительные регламенты не устанавливаются.

Соответственно, схемы территориального планирования, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ, не могут в полной мере отвечать требованиям планирования использования земель для сельского хозяйства.

Тем не менее, при подготовке схем территориального планирования существенным вопросом, на который проектировщикам, подготавливающим такие схемы, и органам власти, принимающим эти схемы, является **дифференциация зон сельскохозяйственного использования на функциональные подзоны** с учетом существующих и планируемых видов разрешенного использования земельных участков. Неучет этого обстоятельства в дальнейшем может привести к серьезным проблемам при принятии решений о строительстве крупных предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции на землях сельскохозяйственного назначения.

Анализ схем территориального планирования муниципальных районов Хабаровского края показывает, что на схемах в большинстве случаев как сельхозугодья показаны не только пашни, сенокосы и пастбища (без их разделения), но и несельскохозяйственные угодья, на которых возможно размещение сельскохозяйственных предприятий.

Федеральный закон «О землеустройстве» содержит более широкий перечень норм, регламентирующих планирование использования земель, в том числе сельскохозяйственного назначения. В частности, законом определено следующее:

а) землеустройство включает в себя мероприятия по планированию и организации рационального использования земель и их охраны;

б) объектами землеустройства могут выступать территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон;

в) основаниями для проведения работ по землеустройству являются решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, договоры о проведении землеустройства и судебные решения;

г) в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий **осуществляется планирование** и организация рационального использования **земель**, которое в части сельхозземель включает в себя **природно-сельскохозяйственное районирование земель**;

д) в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны осуществляется **внутрихозяйственное землеустройство**, при проведении которого выполняются следующие виды работ:

- организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;

- разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению

новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель и т.п.;

е) к видам землеустроительной документации относятся:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель (табл. 10.4.1);

- проекты внутрихозяйственного землеустройства;

- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания и т. п.;

Ранее порядок проведения территориального землеустройства был утвержден постановлением Правительства РФ от 07.06.2002 № 396. Указанным нормативным правовым актом был определен состав работ, порядок определения местоположения границ объектов землеустройства, определение вариантов использования земель с учетом размера земельного участка, целевого назначения, разрешенного использования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры и т.п. В настоящее время документ признан утратившим силу.

Таблица 10.4.1.

Соответствие градостроительной и землеустроительной документации

Виды землеустроительной документации	Виды градостроительной документации
Схема землеустройства субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ
Схема землеустройства района	Схема территориального планирования района
Проект межхозяйственного или внутрихозяйственного землеустройства	Проект планировки территории

В настоящее время Минэкономразвития России разработан новый законопроект о землеустройстве, вступление которого в силу первоначально предусматривалось с 01.01.2020.

Законопроектом предусмотрены следующие основные новации в части планирования использования земель сельскохозяйственного назначения.

1. Даны определения следующих понятий:

а) землеустройство - взаимосвязанные мероприятия по обеспечению условий для наилучшего **использования земель, расположенных в территориальной зоне, предусматривающей ведение сельского хозяйства;**

б) признаки ненадлежащего использования земель – обстоятельства, свидетельствующие об использовании земель способами, ухудшающими полезные свойства земли;

г) надлежащее (рациональное) использование земель – использование земель способом, обеспечивающим сохранение плодородия и иных природных свойств почв;

д) нормативы землеустройства – требования к минимально допустимому уровню плодородия надлежаще используемых земель, на которых проводится землеустройство, и их обустройству (обеспеченность защитными насаждениями, сооружениями, дорогами, соотношению сельскохозяйственных угодий с видами разрешенного использования земельных участков), которые устанавливаются в зависимости от местных природных и хозяйственных условий;

е) недостатки землепользования – существование земельных участков, которые ввиду местоположения своих границ, нахождения в определенной местности, несо-

блюдения норматива землеустройства, препятствуют надлежащему использованию земель с учетом имеющихся технических средств ведения сельского хозяйства. К указанным недостаткам, в частности, относятся: малоземелье (недостаточная площадь земельных участков для использования их в целях ведения сельского хозяйства), изломанность их границ, чересполосица, вкрапливание, ненадлежащий севооборот.

2. Предусматривается:

а) обязательность учета документов землеустройства при принятии решений об утверждении (изменении) документов территориального планирования, территориального зонирования, о создании или об изменении границ особо охраняемых природных территорий, документации по планировке территории, лесохозяйственных регламентов;

б) необходимость взаимной связи между землеустроительными мероприятиями и всеми государственными и местными мерами (мероприятиями) поддержки сельского хозяйства, а также с требованиями законодательства об охране окружающей среды.

3. Определено, что целями землеустройства, применительно к сельхозземлям, являются:

а) обеспечение надлежащего использования земель, на которых ведется сельское хозяйство;

б) создание условий для повышения производительности сельского хозяйства.

4. Определено, что задачами землеустройства являются:

а) определение наиболее подходящих видов разрешенного использования земельных участков с учетом плодородия почв и существующих способов ведения сельского хозяйства;

б) устранение сложившихся недостатков землепользования и предотвращение новых;

в) сохранение и повышение плодородия земель посредством проведения землеустроительных мероприятий и работ, а также мелиоративных и агрохимических мероприятий.

5. Установлено, что:

- граница территориальной зоны сельскохозяйственного назначения устанавливается на основании сельскохозяйственного регламента и землеустроительной карты;

- проект землеустройства может составляться на всю территориальную зону сельскохозяйственного назначения, на один земельный участок, а также на совокупность смежных либо несмежных, но близко расположенных земельных участков, применительно к которым в целях достижения целей ведения сельского хозяйства целесообразно одновременное проведение землеустройства.

6. Предусматривается, что уполномоченным федеральным органом исполнительной власти будет утверждена **классификация земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий с точки зрения их пригодности для использования в сельском хозяйстве.**

7. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями по:

а) утверждению программ в области землеустройства и повышения плодородия почв, в том числе в соответствии с государственными программами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации;

б) установлению нормативов землеустройства;

в) выдаче разрешений и утверждению проекта обязательного землеустройства;

г) финансированию обязательных землеустроительных работ, если указанные обязанности не возложены на органы местного самоуправления или на иных участников землеустройства;

д) установлению порядка предоставления субсидий на проведение землеустройства из средств регионального или местного бюджетов.

8. Органы местного самоуправления:

- а) **утверждают** и вносят изменения в сельскохозяйственный регламент;
- б) обеспечивают разработку и утверждение проекта землеустройства, подготовка которого осуществляется за счет средств местного бюджета;
- в) разрешают разработку и **утверждают проект землеустройства**, подготовка которого осуществляется за счет средств заинтересованных лиц;
- г) обеспечивают финансирование землеустроительных работ в ходе землеустройства, если указанные обязанности не возложены на иных участников землеустройства.

9. Установлено, что землеустроительными мероприятиями являются изучение состояния земель, **планирование использования земель**, подготовка сельскохозяйственного регламента, подготовка проекта землеустройства, выполнение проекта землеустройства, надзор за выполнением проекта землеустройства.

10. Определено, что изучение состояния земель (проведении почвенных, геоботанических, агрохимических и иных необходимых обследований) осуществляется в тех случаях, когда имеющихся сведений в ЕГРН или в системе государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства недостаточно для принятия решений о планировании использования земель и проведению землеустроительных мероприятий, или когда они не обновлялись на протяжении десяти и более лет.

11. Законопроект предусматривает **два вида планирования использования и охраны земель - отраслевое и территориальное**.

Определено, что отраслевое планирование осуществляется путем подготовки: документов стратегического планирования (основных направлений в области развития землеустройства, государственных целевых программ в области землеустройства, повышения плодородия почв и поддержке сельского хозяйства); нормативов землеустройства; классификации земель с точки зрения их пригодности для использования в сельском хозяйстве и сельскохозяйственных регламентов.

Предусматривается, что границы территориальных зон сельскохозяйственного назначения должны быть обоснованы в документах территориального планирования муниципальных районов исходя из сведений о сельскохозяйственных угодьях и их классификации с точки зрения их пригодности для использования в сельском хозяйстве.

12. Определена обязательность соответствия землеустроительных документов федеральным, региональным, местным документам стратегического планирования, документам территориального планирования и утверждённой документации по планировке территории.

13. По аналогии с градостроительным регламентом предложено ввести новое понятие – **сельскохозяйственный регламент**, в котором указываются:

- основные, вспомогательные и **отсроченные** виды разрешенного использования земельных участков;
- условия или обстоятельства, необходимые для признания отсроченного вида использования основным и условия для использования земельного участка в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования;
- нормативы землеустройства земельных участков;
- требования к **предельным размерам** земельных участков.

14. Законопроектом определено, что **вне зависимости** от сельскохозяйственного регламента **проект землеустройства** определяет:

- местоположение мелиоративных сооружений;
- местоположение защитных сооружений и насаждений, обеспечивающих защиту земель, используемых в сельском хозяйстве;
- размещение инженерных сооружений, не являющихся объектами федерального, регионального или местного значения;

- границы земель, подлежащих рекультивации и консервации, если проект землеустройства предусматривает эти работы в качестве землеустроительных работ;
- места переноса и (или) складирования плодородного слоя почвы, снимаемого в ходе строительства объектов, указанных в настоящей части и т.п.

15. К сельскохозяйственному регламенту и к проекту землеустройства должна прилагаться землеустроительная карта, на которой отображаются границы земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий с указанием их местоположения, определяются границы здания и сооружения, проектируемые места размещения сельскохозяйственных зданий и сооружений, мелиоративных сооружений, жилого дома, защитных сооружений, защитных насаждений, и иных землеустроительных работ, результат проведения которых может быть изображен графически. Также в указанных картах приводится проектное положение линейных объектов государственного или местного значения, размещение которых предусмотрено утвержденной документацией по планировке территории.

16. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения **обязательность** проведения землеустройству предусмотрена для:

- устранения существенных недостатков во владении и использовании земель, освоения земель в целях развития сельского хозяйства, признаки которых определяются субъектами Российской Федерации с учетом местных условий ведения сельского хозяйства;
- необходимости строительства мелиоративных сооружений на двух и более земельных участках;
- землеустройства земель, подвергшихся порче либо плодородие которых ухудшилось, если это необходимо для соблюдения нормативов землеустройства;
- выдела земельных долей, в том числе невостребованных.

17. Законопроектом предусматривается, что землеустроительные работы будут выполняться кадастровыми инженерами и **землеустроителями** (лицами, имеющими высшее образование по специальности «землеустроитель»).

Как следует из вышеизложенного, Федеральный закон «О землеустройстве» в действующей ныне редакции и редакции, планируемой к принятию, **позволяет** органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и хозяйствующим субъектам проводить землеустроительные работы с целью **планирования** использования земель сельскохозяйственного назначения. Возможности проведения таких работ существенно возрастут после вступления в силу новой редакции закона.

Из Национального и региональных докладов об использовании земель и использовании сельхозземель следует, что таковые работы на протяжении длительного времени не проводятся, а, следовательно, говорить о каком-либо последовательном и системном подходе к планированию использования земель сельскохозяйственного назначения, несмотря на их высокую экологическую ценность и их ограниченности, как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях, по крайней мере **преждевременно**.

Из видов землеустроительных работ, предусмотренных законодательством, как правило, проводятся работы по установлению границ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов и территориальных зон, описанию границ особо охраняемых природных территорий. За счет внебюджетных средств в некоторых регионах подготавливаются проекты рекультивации земель.

В Хабаровском крае это следует из постановления Правительства края от 07.12.2017 № 481-пр «О проведении землеустроительных работ на территории Хабаровского края», проведение в составе землеустроительных специальных работ по

планированию использования земель сельскохозяйственного назначения не планируется.

На местном уровне такие программы принимаются (Вяземский, Бикинский районы), но они не содержат каких-либо мероприятий в части организации работ по планированию использования земель сельскохозяйственного назначения.

В зарубежных странах вопросы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения реализуются с учетом национальных традиций и количества земель.

В Великобритании земли сельскохозяйственного назначения относятся к одной из 24 категорий земель, планирование сельскохозяйственного землепользования осуществляется на основе Акта по планированию городских и сельских территорий от 1947 года, согласно которому вся ответственность за данную проблематику возлагается на органы местного самоуправления и осуществляется в общем порядке, без каких-либо специальных условий для сохранения сельскохозяйственных угодий.

В США планирование использования сельхозземель осуществляется на основе сельскохозяйственного районирования (зонирования), целью которого является сохранение экономической жизнеспособности сельскохозяйственного производства и установление ограничений на несельскохозяйственное использование земель. Основным документом, призванным защитить сельскохозяйственные угодья, является Акт о политике защиты сельскохозяйственных земель (FPPA) от 1981 года.

В Германии федеральным законом о территориальном планировании для земель сельскохозяйственного назначения в качестве основополагающих принципов зафиксировано сохранение семейных фермерских хозяйств и ограничения на перевод их для других видов использования.

В Нидерландах отсутствует специальная программа по сохранению сельскохозяйственных угодий, но перевод этих земель в другую категорию запрещен. Допускается только экспроприация земель на возмездной основе для развития территории с компенсацией стоимости земли и упущенных доходов за 12 лет.

Во Франции более половины всех муниципалитетов разрабатывают карты зонирования территорий с целью запрета строительства на сельскохозяйственных землях и т.д.

10.5. Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне организации

В целях обеспечения непрерывности и целостности процесса планирования землями органами государственной власти или органами местного самоуправления, этот процесс должен быть дополнен планированием землями на уровне организации.

Создание системы планирования землями на уровне организации наиболее актуальным является для сельскохозяйственных предприятий, имеющих большое количество земельных участков, используемых с различным разрешенным использованием, и крупных промышленных предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду.

Правовой основой для ее создания может служить статья 42 Земельного кодекса РФ, определяющая обязанности правообладателей земельных участков.

В методическом плане данный вопрос наиболее полно проработан А.А. Алпатовым и Д.В. Федоткиным. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения схема действий по созданию системы планирования и управления землями на уровне организации, разработанная А.А. Алпатовым и Д.В. Федоткиным, с учетом дополнений автора может выглядеть следующим образом:

1. Проведение ревизии правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов с целью установления их соответствия действующему законодательству и кадастровым паспортам (выпискам из ЕГРН) земельных участков для определения соответствия границ земельных участков действующему законодательству.

2. Инвентаризация (ревизия) земельных участков с целью:

- оценки использования земельных участков по целевому назначению за последние 3-5 лет, в том числе предыдущими их правообладателями;
- оценки соответствия видов сельхозугодий фактическому использованию земельных участков;

- оценки фактического состояния земельных участков (степени залесенности, закустаренности, заочкаренности, заболоченности) отдельных полей и земельных участков в целом;

- определения приблизительного объема и стоимости культуртехнических работ по приведению сельхозугодий в надлежащее состояние;

- оценки целесообразности разделения больших по площади земельных участков на более мелкие с учетом компоновки их по видам угодий и полям;

3. С учетом проведенной инвентаризации разделение земельных участков на следующие группы:

- возможные к дальнейшему использованию без проведения дополнительных культуртехнических и иных работ;

- возможные к дальнейшему использованию при приведении относительно небольшого объема работ по восстановлению сельхозугодий;

- возможные к дальнейшему использованию при приведении большого, но экономически целесообразного объема работ по восстановлению сельхозугодий;

- невозможные к дальнейшему использованию и требующие трансформации одних видов сельхозугодий в другие или перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья.

4. Инициирование работы органов власти по трансформации одних видов сельхозугодий в другие или перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья.

5. Проведение кадастровых работ с целью раздела земельных участков и внесения соответствующих изменений в правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на земельные участки (при необходимости).

6. Оценка правильности определения кадастровой стоимости земельных участков и при необходимости внесение изменений в порядке, предусмотренном законодательством.

6. На основе существующих ставок земельного налога, арендной платы за землю и выкупной цены земельных участков, динамики цен на вторичном рынке с учетом фактического состояния и фактического использования земельных участков проведение группировки земельных участков на:

- планируемые к дальнейшему использованию на долгосрочный период на существующем праве;

- планируемые к дальнейшему использованию на долгосрочный период с учетом выкупа земельных участков в собственность;

- в силу значительного объема работ по приведению сельхозугодий в надлежащее состояние экономически нецелесообразные для дальнейшего использования.

7. Отказ от права аренды (передача в субаренду, переуступка права аренды) или продажа земельных участков экономически нецелесообразных для дальнейшего использования.

8. Формирование оптимального по количеству и виду прав на земельные участки с учетом возможного соотношения затрат и доходов и хозяйственной специализации

организации, массива (массивов) земельных участков для их использования на долгосрочную перспективу, подготовка проекта внутрихозяйственного землеустройства по ним и оформление правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на эти участки на длительный срок.

Дальнейшие работы по планированию использования сельхозземель на уровне организации должны осуществляться по массивам земель, планируемым к долгосрочному использованию на основе:

- проекта внутрихозяйственного землеустройства;
- проектирования севооборота с учетом внутрихозяйственной специализации организации и строгого его соблюдения в течение полного цикла сельскохозяйственных работ;
- соблюдения рекомендуемых агрохимической службой норм внесения органических и минеральных удобрений;
- разработки согласованного с уполномоченными органами государственной власти плана-графика проведения культуртехнических и иных мероприятий по восстановлению сельхозугодий с определением источников их финансирования и проведение этих работ в плановые сроки;
- отчетности перед уполномоченными органами государственной власти по проведению работ по восстановлению сельхозугодий, повышению их плодородия и т.п.

Отдельным элементом системы управления землями должны быть мероприятия по восстановлению мелиоративных систем.

Для практического решения вопроса управления сельхозземлями на уровне организации целесообразно воспользоваться опытом других регионов и в первую очередь - Белгородской области, где постановлением Правительства области от 26.01.2015 № 14-пп утвержден **Кодекс добросовестного землепользователя** Белгородской области. Кодекс включает в себя следующие разделы:

- общие положения к организации землепользования (эстетическая культура землепользования);
- агротехнологические требования к возделыванию сельскохозяйственных культур (агротехнологическая культура);
- экономическая эффективность землепользования.

Кодекс предусматривает наличие проекта адаптивно-ландшафтной системы земледелия или действующего проекта внутрихозяйственного землеустройства, требования к землепользованию на склонах с различной крутизной, подготовку агрохимических паспортов полей, ведение книги учета полей, регистрации севооборотов, журнала применения пестицидов, проведение защитных мероприятий по результатам обследования и фитосанитарного заключения, проведение мелиорации и т.д.

В целях соблюдения требований кодекса в раздел «права и обязанности арендатора» договоров аренды земельных участков внесены соответствующие изменения.

Контроль за соблюдением положений кодекса осуществляют инспекторы земельного контроля, в том числе с помощью планшетных устройств, на которых установлено специальное мобильное приложение. Предусмотрены меры поощрения добросовестных землепользователей по выполнению требований кодекса путем снижения арендной платы за землю.

Основным результатом такой работы является тот факт, что к началу 2018 года площадь неиспользуемых земель в Белгородской области составила **0,76 %** от общей площади сельскохозяйственных угодий, приходящихся преимущественно на низкопродуктивные песчаные почвы.

В Хабаровском крае некоторыми землепользователями проводится работа по отдельным из указанных выше направлений. Например, ООО «Вектор» инициирована

работа по проведению агрохимического обследования сельхозугодий, сельскохозяйственная техника оснащена системой спутниковой связи «ГЛОНАСС» и т.п.

Логическим итогом работ по созданию системы планирования и управления сельхозземлями должна быть оценка и **ежегодный мониторинг** эффективности использования земельных участков (полей).

10.6. Мелиорация земель сельскохозяйственного назначения

На территории Российской Федерации практически нет сельскохозяйственных угодий, которые характеризовались бы полностью оптимальными режимами увлажнения, термическими ресурсами и солнечной радиации и соответственно большая часть территории России находится в зоне рискованного земледелия, где без проведения мелиорации невозможно получать гарантированные урожаи сельскохозяйственных культур и обеспечивать продовольственную безопасность страны.

Так, более половины сельскохозяйственных угодий расположены в зоне неустойчивого и недостаточного увлажнения и подвержены влиянию засух, более 70 % расположены в зонах недостаточного и неустойчивого увлажнения атмосферными осадками и т.п.

В России мелиорировано не более 5% земель сельскохозяйственного назначения (при оптимальной площади по различным оценкам 15-30%, не менее 18 млн. га, в том числе орошаемых – 10 млн. га, осушаемых – 8 млн. га) и сельскохозяйственные земли страны эксплуатируются преимущественно в стихийных, неуправляемых погодных условиях, что несомненно негативно сказывается на продуктивности сельскохозяйственного производства.

Для сравнения, в Голландии мелиорировано 85% земель сельскохозяйственного назначения, в Англии – 80%, в Китае – 55%, в Германии – 45%, в США – 39%, в Индии – 36%.

Основным сдерживающим фактором более широкого развития мелиорации земель является высокая стоимость этих работ. По данным В.А. Духовного, орошаемое земледелие требует затрат в 4-10 раз больше, чем богарное.

В то же время, ежегодный недобор сельскохозяйственной продукции от воздействия природно-антропогенных факторов в зерновом эквиваленте в среднем составляет 47 млн. тонн. Ущерб по прямым затратам в результате чрезвычайных ситуаций в 2009 году составил 13 млрд. рублей, в 2010 году – 41,8 млрд. рублей, в 2012 году – 14,4 млрд. рублей, в 2013 году – 10,2 млрд. рублей, в 2014 году – 3,7 млрд. рублей, в 2015 году – 6,4 млрд. рублей.

Общий порядок проведения мелиоративных мероприятий регламентируется Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель». Основные положения закона и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих мелиорацию, приведены выше в главе «Основные нормативные правовые акты, регламентирующие управление и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения».

Законом установлены следующие типы мелиорации: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация и химическая мелиорация и их содержание.

Типы мелиорации подразделяются на ее отдельные виды. Так, в составе гидромелиорации выделяют оросительную, осушительную, противопаводковую, противоселевую, противоэрозионную, противооползневую мелиорацию, в составе агролесомелиорации – противоэрозионную, полезащитную и пастбищезащитную мелиорацию, в

составе культуртехнической - расчистку мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, камней, рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичную обработку почвы, в составе химической - известкование, фосфоритование почв и гипсование почв.

Поскольку мелиорация земель осуществляется в целях сохранения и повышения плодородия земель, то собственник земельного участка вправе осуществлять проектирование, строительство, эксплуатацию и реконструкцию мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ.

В целях улучшения заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды, проводится гидромелиорация земель. В случае возникновения необходимости улучшения земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений собственником земельного участка может быть проведена агролесомелиорация земель.

Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила.

Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Непосредственным объектом мелиорации являются почвы, так как мелиоративные мероприятия изменяют водный, термический, солевой и другие режимы и свойства преимущественно в верхней 1-2 метровой толще рыхлых отложений, то есть в горизонтах почвенного профиля.

Мелиорация обеспечивает гарантированный прирост урожая сельскохозяйственных культур и способствует предотвращению потерь урожая путем их орошения или отвода избыточных вод осушительными системами. По данным академика И.П. Айдарова «1 га орошаемых земель по производству кормов эквивалентен 3-5 га богарных земель».

Особенно актуальна проблема мелиорации земель для Дальнего Востока с его огромными пространствами, разнообразными климатическими, гидротермическими, литологическими, орографическими и иными условиями, сложным рельефом, мерзлотными условиями, заболоченностью, засоленностью, каменистостью почв, что предопределяет необходимость применения широкого комплекса разнообразных мелиоративных мероприятий.

Статьей 11 указанного выше Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ определено, что мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Негативным фактором для проведения мелиорации, начиная с начала процесса разграничения собственности на землю, является раздел единых мелиоративных систем между различными собственниками, что не позволяет обеспечить их рациональное и эффективное использование.

В Хабаровском крае в связи с консолидацией в собственности края значительного массива сельхозземель в начале 2000-х годов удалось сгладить этот процесс (табл.10.6.1).

Таблица 10.6.1

Доли, занимаемые земельными участками, находящимися
в государственной и частной собственности в пределах
мелиоративных систем на 01.01.2020 (%)

Мелиоративные (осушительные) системы	Виды собственности			
	федеральная	краевая	государственная неразграниченная	Частная
о-в Бол.Уссурийский	-	100,0	-	-
Кондратьевка	-	96,3	11,3	2,4
Сергеевская	-	14,4	85,6	-
Дрофа	61,6	38,26	0,14	-
Луга	-	90,4	7,7	1,9
Лончаково	-	94,2	5,8	-
Бирушка	-	100,0	-	-
Чаплия	-	100,0	-	-
Мирная	-	-	100,0	-
Шивки	-	90,2	9,8	-
Пушкино	-	100,0	-	-
Дальний Восток	-	98,9	0,1	1,0
Добролюбово	-	100,0	-	-
Киинская	-	100,0	-	-
Утес	-	99,2	0,8	-

В практическом отношении существенным моментом в плане мелиорации почв является недопустимость упрощенного понимания этого процесса только как коренного улучшения свойств почв и условий почвообразования с целью повышения их плодородия, **то есть как разового мероприятия**, так как из этого следует недоучет расходов на эксплуатацию мелиорированных земель.

Следует иметь в виду, что мелиорация имеет и свои обратные негативные стороны, в связи с чем при проектировании мелиоративных систем необходим долгосрочный мелиоративный прогноз по всему спектру почвообразовательных условий, что далеко не всегда проводилось. Любая система земледелия и мелиорации эффективна только в том случае, если она адекватна свойствам, генезису и режимам почвы. Не следует забывать негативный опыт переноса «туркменского» орошения легких почв на мощные и тяжелые русские черноземы, приведший к коренному изменению природных условий почвообразования, снижению плодородия почв, ухудшению их водно-физических и физико-химических свойств.

К сожалению, специалисты отмечают, что на практике все еще преобладает шаблонный подход к мелиорации без учета разнообразных природных условий, без прогноза изменения почвенных, гидрогеологических, геохимических условий, структуры почвенного покрова, потоков почвенно-грунтовых вод и изменения ландшафтов.

Проблемным в настоящее время, в первую очередь из-за неурегулированности правового статуса мелиоративных систем как объектов недвижимости, является вопрос эксплуатации и поддержания мелиоративных систем в рабочем состоянии. Значительное количество мелиоративных систем не зарегистрированы как объекты недвижимости, соответственно не имеют правообладателей, которые должны нести бремя их содержания.

В сложившейся ситуации вопрос эксплуатации мелиоративных систем должен рассматриваться с учетом правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 17.01.2012 № 4777/08, согласно которому мелиоративные системы, не имеющие самостоятельного функционального назначения, созданные исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживающие только земельный участок, на котором они расположены, являются его неотъемлемой частью. Согласно статье 135 Гражданского кодекса РФ, предназначенная для обслуживания другой, главной, вещи и связанная с ней общим назначением (принадлежность) следует судьбе главной вещи, если договором не предусмотрено иное, то есть мелиоративные системы должны следовать судьбе земельного участка. Учитывая вышесказанное, если иное не установлено договором аренды, обязанности по содержанию такой мелиоративной системы несет арендатор земельного участка, на которого договором аренды возложен определенный круг обязанностей.

До 1966 года СССР относилась к странам со слабо развитой мелиоративной деятельностью.

В 2016 году исполнилось пятьдесят лет знаменательному событию в области истории российской мелиорации – майскому (1966 г.) Пленуму ЦК КПСС и выходу постановления ЦК КПСС и Совмина СССР «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур», которое послужило основанием для проведения в стране широкомасштабной мелиорации.

За 1966-1990 годы была:

- сформирована рациональная и эффективно действовавшая организационно-управленческая структура от министерства до каждого водохозяйственного объекта и каждой мелиоративной системы;
- создана мощнейшая, отвечающая уровню требований того времени материально-техническая база и система планирования и ресурсного обеспечения мелиоративной отрасли;
- организована сеть НИИ, опытно-мелиоративных станций и опытно-производственных хозяйств;
- для реализации мелиоративных проектов были организованы соответствующие строительные организации;
- сформирована нормативно-правовая, технологическая и методическая база для ведения проектных, строительных и эксплуатационных работ;
- организована мощная и разветвленная сеть учебных заведений, обеспечивающая отрасль подготовленными кадрами.

К 1990 году – году распада СССР и образования Российской Федерации в России - было учтено 11,3 млн. га орошаемых и осушенных земель, что составляло 8% от площади сельскохозяйственных земель, нуждающихся в мелиорации. Мелиорированные земли, занимая 5,4% от площади используемых сельскохозяйственных угодий, обеспечивали производство более 15% всей продукции земледелия, в том числе весь объем выращивания риса, 75% овощей и более 25% кормов. И уже в 1991 году впервые за 25 предшествующих лет было зафиксировано уменьшение общей площади орошаемых земель на 85 тыс. га по сравнению с 1990 годом.

Таблица 10.6.2

Ввод в действие мелиорированных площадей за счет строительства, расширения и реконструкции по данным Росстата, тыс. га.

Показатели	Годы							
	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Проведено работ по:								
- орошению земель;	139,0	267,0	105,0	6,1	4,7	0,5	1,6	2,7
- осушению земель;	254,0	252,0	162,0	12,2	14,2	5,8	10,1	10,8
- обводнению пастбищ;	-	-	865,0	59,0	50,0	19,0	-	-
- культурно-технических мероприятий, не требующих осушения	-	783,0	865,0	59,0	57,8	25,6	15,7	14,4

Период с 1991 по 1996 годы для мелиорации был болезненным и характеризовался практическим прекращением или резким снижением объемов мелиоративных работ, появлением бесхозных (бесхозных) мелиоративных объектов и их разграблением, запущенностью внутрихозяйственной гидромелиоративной сети (ее разрушением), зарастанием, заилением и разрушением водопроводящей сети (каналов, трубопроводов, лотков и других сооружений). В 1995 году по сравнению с 1990 годом объемы работ сократились до 13-17% (табл. 10.6.2).

В 1996 году была принят Федеральный закон «О мелиорации» и ФЦП стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 гг.

Программой предусматривалось провести восстановление мелиоративной отрасли в три этапа: сохранение, восстановление и расширение площади мелиорируемых земель, но выполнение предусмотренных мероприятий в силу недофинансирования не были выполнены в полном объеме.

До 2000 года работы по мелиорации земель проводились в соответствии с Государственной комплексной программой стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на период 1996-2000 годов, с 2000 по 2005 год – в рамках ФЦП «Повышение плодородия почв России на 2000 - 2005 годы», с 2006 по 2013 годы – согласно ФЦП «Плодородие».

Распоряжением Правительства РФ от 22.01.2013 № 37-р была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы».

Концепцией констатировалось следующее:

1. В период с 2002 по 2005 годы в соответствии с ранее принятой программой введено в эксплуатацию 270 тыс. га орошаемых и осушенных земель, реконструировано 124,8 тыс. га оросительных и 68,5 тыс. га – осушительных систем, проведено известкование кислых почв на площади 1433,5 тыс. га.

Выполнение мероприятий, предусмотренных предыдущей ФЦП «Плодородие», позволило предотвратить выбытие из сельскохозяйственного оборота около 7 млн. га и ввести в оборот около 5 млн. га ранее неиспользуемых угодий, защитить более 1,2 млн. га от дефляции и опустынивания и более 0,5 млн. га от стоковой эрозии, подтопления и затопления.

2. Площадь мелиорированных земель в России составила 7,9% от площади пашни, что значительно ниже показателей развитых в агрономелиоративном отношении стран.

3. По состоянию на 2012 год:

- более 70% (по площади земель) оросительных и осушительных систем нуждается в проведении работ по модернизации, техническому улучшению, перевооружению и восстановлению;

- в исправном состоянии находится не более 50% широкозахватной дождевальной техники, а реконструкция гидромелиоративных систем выполняется не более, чем на 5-10% площадей от потребности;

- при наметившихся (негативных) тенденциях возможно выбытие из сельскохозяйственного оборота 2,2 млн. га орошаемых земель и 0,9 млн. га осушаемых земель;

- на значительной части мелиорированных земель наблюдается заболачивание (833 тыс. га), подтопление и затопление (1291 тыс. га), вторичное засоление и осолонцевание (364 тыс. га), зарастание (700 тыс. га), закисление (1680 тыс. га);

- амортизация мелиоративных систем достигает 70%.

4. Без восстановления существующих мелиоративных систем, их реконструкции и модернизации ежегодный ущерб от недобора продукции будет составлять не менее 20 млрд. руб., а в засушливые годы – до 50 млрд. рублей.

Базовым вариантом развития мелиоративного комплекса страны в соответствии с Концепцией планировалось технически перевооружить, реконструировать и обустроить 467 тыс. га орошаемых и 274 тыс. га осушаемых земель, защитить от эрозии, затопления и подтопления 500 тыс. га, от опустынивания – 1 млн. га сельскохозяйственных земель, выполнить культуртехнические мероприятия на площади 330 тыс. га, провести лесо- и фитомелиоративные мероприятия на площади 1 млн. га сельхозугодий.

С 2014 года реализуется утвержденная Правительством РФ от 12.10.2013 № 922 ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы», интегрированная с 01.01.2018 в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы.

Мелиоративный комплекс Хабаровского края представлен 127 мелиоративными системами и 11 отдельно расположенными гидротехническими сооружениями. Большинство мелиоративных систем в крае построены в период 1970 - 1980 годов, имеют значительную степень износа и часть из них подлежит списанию, для чего необходимо на уровне края по аналогии с другими регионами принять соответствующий нормативный правовой акт. Например, в Нижегородской области этот вопрос урегулирован распоряжением Правительства области от 26.04.2007 № 518-р «О списании мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и переводе мелиорированных земель в немелиорированные на территории Нижегородской области», в Республике Адыгея – постановлением кабинета министров республики от 12.05.1998 № 142 «О создании республиканской комиссии по переводу мелиорированных земель в немелиорированные и утверждении положения о порядке списания мелиоративных систем и перевода мелиорированных земель в немелиорированные».

На государственный кадастровый учет поставлено и зарегистрировано 17 мелиоративных систем, в том числе на праве собственности Российской Федерации - 1 система (дамба обвалования на о-ве Бол. Уссурийский), на праве собственности Хабаровского края – 16 систем, остальные мелиоративные системы являются бесхозяйными.

Площадь мелиорируемых сельскохозяйственных угодий составляет 82,2 тыс. гектаров, или 12,3 процента от общей площади сельскохозяйственных угодий края. Мелиорируемая пашня составляет 54,0 тыс. гектаров, или 56,8 процента от всей площади пашни.

Средний размер поля на мелиоративных системах составляет 15-20 га, что исключает возможность использования широкозахватной техники от 6 метров и выше.

Состояние мелиорируемых земель по хозяйствам всех форм собственности из года в год ухудшается и характеризуется наличием большого количества микропонижений и выключек, заилением 2 тыс. км каналов, разрушением 600 штук гидротехнических устройств и 700 км дорожной сети (фото 10.6.1). Все это в ближайшее время может привести к выбытию из сельскохозяйственного оборота 21 тыс. гектаров осушенной пашни.



Фото 10.6.1. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1768.
Разрушенный мост на границе полей №73 и № 86.

В Хабаровском крае работа по сохранению и восстановлению мелиоративных систем осуществляется в соответствии с подпрограммой «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Хабаровском крае» государственной программы Хабаровского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Хабаровском крае на 2013-2020годы», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 17.08.2012 № 277-пр.

Результаты осмотра мелиоративных систем, проведенные органами местного самоуправления с участием Управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области, свидетельствуют о сильном зарастании мелиоративных каналов деревьями, заилении дна.

На площади 19,2 тыс. га требуется проведение реконструкции, а на площади 40,5 тыс. га - проведение капитального ремонта.

Запланированный общий объем финансирования по подпрограмме за счет средств федерального бюджета составляет 155,63 млн. рублей (26,4%), краевого бюджета - 315,29 млн. рублей (53,5%), муниципальных бюджетов - 4,5 млн. рублей (0,7%), внебюджетных источников – 114,32 млн. рублей (19,4%).

По результатам реализации подпрограммы запланировано:

- внести в ЕГРН сведения по 6 мелиоративным системам;
- за счет культуртехнических мероприятий вовлечь в сельскохозяйственный оборот 1092 га мелиорируемых земель и 7228 га прочих сельхозугодий;

- за счет проведения гидромелиоративных мероприятий ввести в эксплуатацию 1500 га мелиорируемых земель;
- сократить долю собственности Российской Федерации в общем объеме мелиоративных систем и отдельно стоящих гидротехнических сооружений до 41,2%;
- увеличить долю собственности края и сельхозтоваропроизводителей в общем объеме мелиоративных систем до 11,0%.

Осмотры земельных участков показывают, что работы по расчистке мелиоративных каналов (фото 10.6.2) и очистке полей от кустарников и мелколесья пока осуществляются в ограниченных объемах.

В целях стимулирования развития мелиорации в крае минсельхозом края сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставляется края субсидия на возмещение до 90% фактически осуществленных расходов на проведение:

- а) гидромелиоративных мероприятий: строительство, реконструкцию и техническое перевооружение мелиоративных систем общего и индивидуального пользования и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, принадлежащих на праве собственности (аренды) сельскохозяйственным товаропроизводителям;



Фото 10.6.2. Земельный участок с кадастровым номером 27:08:0000000:1768.
Расчистка мелиоративного канала
на границе полей № 62 и № 63.

б) культуртехнических мероприятий на мелиорируемых землях (осушаемых и (или) орошаемых), вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот в том числе:

- расчистку мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, а также от камней и иных предметов;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы.
- внесение мелиорантов, понижающих кислотность почв.

10.7. Государственный надзор за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения

Государственный земельный надзор за использованием земель сельскохозяйственного назначения осуществляется органами Россельхознадзора путем проведения плановых, внеплановых проверок, плановых (рейдовых) осмотров, административного обследования, а также анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель.

Предметом проверки является соблюдение требований законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

По результатам проверки составляются акты проверки, а в случае выявления нарушений требований законодательства виновное лицо привлекается к административной ответственности и в отношении него выносится предписание об устранении требований законодательства с указанием сроков их устранения. Форма предписания утверждена приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 851.

Плановые проверки проводятся согласно ежегодно разрабатываемому плану, согласованному с органами прокуратуры.

Правила подготовки плановых проверок утверждены постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 № 489. Эти правила действуют в части не противоречащей Положению об осуществлению государственного земельного надзора. Подготовка ежегодных планов проверок осуществляется с учетом периодичности их проведения, результатов проведения административных обследований, результатов предыдущих проверок, данных государственного мониторинга земель. При этом, если по результатам административного обследования земельного участка не выявлено признаков нарушения требований законодательства, за которые предусмотрена ответственность, такой участок не может быть включен в план проведения проверок в течение 3 лет со дня проведения административного обследования.

Внеплановые проверки проводятся в случае:

- выявления по результатам административного обследования признаков нарушения требований законодательства;
- поступления обращений от органов власти, юридических лиц и граждан;
- предусмотренном пунктом 16 статьи 6 Федерального закона № 101-ФЗ - при приобретении земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) земельного участка, в отношении которого у Россельхознадзора имеются сведения о его неиспользовании в течение трех и более лет по целевому назначению для ведения сельского хозяйства.

При этом, если в отношении земель иных категорий внеплановая проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводится после согласования с органами прокуратуры, то в отношении земель сельскохозяйственного назначения в указанном выше случае такое согласование не требуется.

Плановые (рейдовые) осмотры проводятся в соответствии со статьей 13.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и приказа Минсельхоза России от 16.10.2015 № 475, которым утвержден «Порядок оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований и оформления результатов таких плановых (рейдовых) осмотров, обследований».

Указанный Порядок устанавливает:

- порядок оформления плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований;

- содержание плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований;

- порядок оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований.

Предметом плановых (рейдовых) осмотров является выявление признаков нарушения земельного законодательства Российской Федерации, в том числе:

- снятие, перемещение и уничтожение плодородного слоя почвы, а также порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

- невыполнение требований в области мелиорации земель.

Проведение плановых (рейдовых) осмотров обследований осуществляется в соответствии с заданием по утвержденным маршрутам, утверждаемым приказом территориального органа Россельхознадзора.

По результатам плановых (рейдовых) осмотров, обследований должностными лицами, проводящими плановые (рейдовые) осмотры, обследования, составляется акт планового (рейдового) осмотра, обследования.

В случае выявления при осуществлении планового (рейдового) осмотра, обследования признаков нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации, надзор за соблюдением которых не входит в компетенцию Россельхознадзора, информация о выявленных нарушениях в срок не позднее 5 рабочих дней с даты проведения осмотра, обследования направляется в орган государственного земельного надзора в соответствии с установленной компетенцией, с приложением всех имеющихся документов.

Под административным обследованием объекта земельных отношений понимается исследование его состояния и способов 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, результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований и другими методами.

В плане проведения органами Россельхознадзора проверок использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо учитывать приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 26.07.2017 № 363, которым определен порядок оформления и содержание заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений. В частности, этим приказом определено следующее:

- задание на проведение административного обследования должно содержать дату и номер задания, сведения об объекте земельных отношений, сведения, являющиеся основанием проведения административного обследования, перечень мероприятий, проводимых в рамках такого обследования, сроки его проведения, фамилию и инициалы должностного лица, получающего задание.

- в случае выявления признаков нарушения земельного законодательства, за которые предусмотрена административная и иная ответственность, результаты такого обследования оформляются актом административного обследования объекта земельных отношений, форма которого утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 г. № 251.

К административным обследованиям не относятся плановые (рейдовые) осмотры. Проведение административного обследования осуществляется без взаимодействия с правообладателями земельных участков.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения административное обследование в приоритетном порядке осуществляется в отношении сельхозугодий, используемых для селекции, семеноводства, сортоиспытаний и т.д.

По результатам административного обследования составляется акт. В случае, если при его проведении выявлены признаки нарушения требований законодательства, за которые законодательством предусмотрена ответственность, такой земельный участок подлежит внеплановой проверке с целью возбуждения дела об административном правонарушении. В то же время нужно отметить, что существующая судебная практика (постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.02.2016 № Ф09-11432/5, решение Московского городского суда от 26.08.2016 № 7-9321/2016) свидетельствует о том, что для возбуждения дела об административном правонарушении проведение внеплановой проверки не обязательно, **оно может быть возбуждено и по результатам административного обследования.**

В случае выявления органами государственного земельного надзора по результатам анализа нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель, несоответствие их требованиям законодательства, надзорный орган направляет в органы власти, принявшие такие акты, **указание** о несоответствии их требованиям земельного законодательства с указанием срока информирования о принятых мерах по устранению допущенных нарушений. Такое указание должно быть направлено в течение 15 дней с даты выявления несоответствия нормативных правовых актов требованиям законодательства.

В случае неприятия органами государственной власти и органами местного самоуправления мер по устранению допущенных нарушений либо непредставлении информации о принятых мерах орган государственного земельного надзора в течение 15 дней со дня истечения срока их информирования направляет в органы прокуратуры информацию о выявленном несоответствии правовых актов требованиям земельного законодательства.

Выдача Россельхознадзором заинтересованным лицам заключений по результатам государственного земельного надзора **законодательством не предусмотрена**, но информацию об этом можно получить в соответствующем территориальном управлении Россельхознадзора.

Органы государственного земельного надзора в случае:

- выявления в ходе плановых и внеплановых проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации выдают **предписание** об устранение выявленного нарушения земельного законодательства Российской Федерации;

- выявления в ходе проведения плановых (рейдовых) осмотров и административных обследований объектов земельных отношений выдают **предостережение** о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации;

- привлечения к административной ответственности за нарушения обязательных требований выдают юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления **представление** об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения в сфере земельного законодательства.

Правила составления и направления указанных выше **предостережений** определены постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 № 166.

Предостережения выдаются юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при наличии у органа государственного земельного надзора сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений:

- полученных в ходе контрольных мероприятий, проводимых без взаимодействия с правообладателями земельных участков;
- содержащихся в обращениях и заявлениях;
- полученных от органов государственной власти, органов местного самоуправления или средств массовой информации.

При наличии указанных сведений контролирующий орган выносит предостережение только при выполнении следующих условий:

- если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, безопасности государства;
- создало непосредственную угрозу указанных выше последствий;
- если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

Лицо, получившее предостережение, обязано принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований законодательства и уведомить об этом в установленный срок (не более 60 дней со дня его направления) орган контроля, либо направить возражение.

Форма возражения не установлена, но оно должно содержать следующие сведения: наименование юридического лица, фамилия, имя отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя; ИНН юридического лица, индивидуального предпринимателя; дата и номер предостережения; обоснование позиции в отношении указанных в предостережении действий (бездействия) юридического лица, индивидуального предпринимателя, которые приводят или могут привести к нарушению обязательных требований и требованиях, установленных муниципальными правовыми актами.

Если контролирующий орган получил сведения о нарушениях, но не выполняются условия для направления предостережения, то в отношении данного субъекта проводится **внеплановая проверка**.

При осуществлении проверок правообладатели земельных участков вправе:

- непосредственно присутствовать и давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- получать информацию, которая относится к предмету проверки и знакомиться с документами;
- представлять документы и (или) иную информацию по собственной инициативе;
- знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями проверяющих;
- обжаловать действия (бездействие) должностных лиц Россельхознадзора, повлекшие за собой нарушение прав при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке.

Вред, причиненный вследствие действий (бездействия) должностных лиц Россельхознадзора, признанных неправомерными, подлежит возмещению, включая упущенную выгоду (недополученный доход) за счет средств соответствующего бюджета. При определении размера вреда также учитываются расходы, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности и затраты, понесенные на юридическую или иную профессиональную помощь.

Результаты проверок признаются недействительными и подлежат отмене вышестоящим органом государственного земельного надзора при их проведении с грубым нарушением требований к организации и проведению проверок. К грубым нарушениям относятся:

- отсутствие оснований проведения плановой (неплановой) проверки;
- нарушение сроков уведомления о проведении проверки;

- нарушение сроков и времени проведения проверки;
- проведение проверки без распоряжения;
- требование документов, не относящихся к предмету проверки;
- превышение сроков проведения проверки;
- непредставление акта проверки;
- проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план их проведения.

Государственный земельный надзор осуществляется **с применением риск-ориентированного подхода** в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 (в ред. от 21.03.2019 № 289) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», с учетом критериев отнесения объектов государственного земельного надзора к определенному классу опасности на основании решения руководителя (заместителя руководителя) территориального органа Россельхознадзора.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения к категории среднего риска относятся:

- земельные участки, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району;
- мелиорируемые и мелиорированные земельные участки;
- земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью 40 тыс. птицемест и более);
- земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью 2000 мест и более), свиноматок (с проектной мощностью 750 мест и более).

К категории умеренного риска относятся:

- земельные участки, смежные с земельными участками из земель промышленности и земель иного специального назначения;
- земельные участки, в границах которых расположены магистральные трубопроводы;
- земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью менее 40 тыс. птицемест);
- земельные участки, смежные с земельными участками, на которых расположены комплексы по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью менее 2000 мест), свиноматок (с проектной мощностью менее 750 мест);
- земельные участки из категории земель сельскохозяйственного назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель населенных пунктов.

К категории низкого риска относятся все иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.

Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 также определено, что плановые проверки использования земельных участков органами Россельхознадзора, отнесенных к категории среднего риска, осуществляются не чаще 1 раза в 3 года, к категории умеренного риска – не чаще 1 раза в 5 лет. Плановые проверки земельных участков, отнесенных к группе низкого риска, не проводятся.

Ведение перечней земельных участков, отнесенных к определенной категории риска, осуществляется территориальными органами Россельхознадзора.

Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 утверждены индикаторы риска нарушения обязательных требований, используемых **для определения необходимости проведения внеплановых проверок** при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора.

Таблица 10.7.1.

Основные результаты работы Россельхознадзора и его территориальных органов
за 2016 – 2018 годы

Показатели	2015 г	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего проведено контрольно-надзорных мероприятий, тыс. ед.	52,7	50,8	44,8	42,0
Проконтролированная площадь, тыс. га	41500,0	26843,3	16957,6	9800
Установлено правонарушений на площади, тыс. га	2704,1	1561,6	1282,2	1000
Выявлено правонарушений с причинением вреда почвам, ед.	1344	1562	1526	1600
Площадь, на которой выявлено причинение вреда почвам, тыс. га	11,7	2,2	1,8	2,2
Составлено протоколов об административных правонарушениях по отраслевым статьям	16797	16755	18020	
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности по отраслевым статьям	24426	14385	14873	
Внесено представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, ед.		1833	1636	
Направлено материалов дел в органы прокуратуры, следственные органы и т.д.		8822	7575	
Выдано предупреждений в соответствии со ст. 4.1.1 Ко АП РФ		215	448	
Выдано предписаний, ед.		12441	14559	
Исполнено предписаний, ед.		5270	5490	
Устранены нарушения требований земельного законодательства, тыс. га	550,8	819	547,5	412
Вовлечено в хозяйственный оборот неиспользованных и нарушенных земель, тыс. га		199,4	252,1	237
Площадь земель, по которой инициирована процедура их изъятия у собственников, тыс. га			24,9	7,2
Площадь земель, по которой инициирована процедура расторжения договоров аренды земельных участков			30,4	66,5
Приняты решения об изъятии земель у собственников			3,8	1,1
Приняты решения о расторжении договоров аренды земельных участков, тыс. га			22,6	21,3

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения такими индикаторами риска могут являться:

- несоответствие площади используемого земельного участка, определенной в результате **проведения мероприятий без взаимодействия с правообладателем** земельного участка и площади земельного участка по ЕГРН;
- отклонение местоположения характерной точки границы земельного участка, определенной в результате **проведения мероприятий без взаимодействия с пра-**

вообладателем земельного участка и относительно местоположения границы земельного участка по ЕГРН, на величину, превышающую значение точности координат по приказу Минэкономразвития России от 01.03.2016 № 90;

- несоответствие использования земельного участка, определенное в результате **проведения мероприятий без взаимодействия с правообладателем** земельного участка целевому назначению в соответствии с его категорией и видам разрешенного использования по ЕГРН.

Основные результаты работы Россельхознадзора и его территориальных органов представлены в таблице 10.7.1.

Информация о результатах работы **территориальных управлений Россельхознадзора** на официальных сайтах Россельхознадзора и его территориальных управлений, в ежегодных национальных докладах об использовании сельхозземель отсутствует, хотя в соответствии с требованиями Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» она должна быть размещена на официальных сайтах соответствующих органов власти.

Из вышеизложенного следует:

- в связи с изменениями законодательства о порядке проведении государственного земельного надзора общее количество контрольно-надзорных мероприятий и, соответственно, проверяемая площадь земель сокращается (от 6,9% в 2015 году до 2,5% в 2018 году), а в составе контрольно-надзорных мероприятий увеличивается доля плановых (рейдовых) осмотров (в 2017 году из общего количества контрольно-надзорных мероприятий 37% приходилось на плановые проверки, 31 % - на внеплановые проверки, 17% - на плановые (рейдовые) осмотры, 15 % - на остальные мероприятия);

- очевидно это связано с общей по стране тенденцией для всех проверок, осуществляемых надзорными органами, но на наш взгляд, такой подход к землям сельскохозяйственного назначения чреват большими негативными последствиями и противоречит принципам земельного законодательства, устанавливающим приоритет общественных интересов по отношению к интересам отдельных лиц;

- учитывая, что площадь проверяемых земель сельскохозяйственного назначения в среднем по России в настоящее время составляет порядка 3% от общей площади, **проблематичной** представляется реализация на практике нормы законодательства о том, что земельный участок может быть изъят у собственника при условии, что он не использовался в течении 3 лет по данным Россельхознадзора;

- площадь, на которой в результате контрольно-надзорных мероприятий выявляются нарушения земельного законодательства, составляет 7,5-10,2 % от обследуемой площади земель;

- инициируются решения об изъятии земельных участков у собственников или расторжении договоров аренды земельных участков на площади 0,38 – 0,75 % от общей обследованной площади;

- наибольшее количество установленных нарушений связано с зарастанием сорной, древесной и кустарниковой растительностью и неиспользованием земель для ведения сельскохозяйственной деятельности (более 11,6 тысяч на площади 796,4 тыс. га – более 55%);

- в целях обеспечения наиболее полного ежегодного охвата земель сельскохозяйственного назначения проверками (осмотрами) нужна тесная, взаимоувязанная координация работы органов государственного земельного надзора с органами государственной власти и органами местного самоуправления, являющимися арендодателями земельных участков.

10.8. Муниципальный земельный контроль

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Земельного кодекса РФ под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, **законодательством субъекта Российской Федерации** предусмотрена административная и иная ответственность.

Муниципальный земельный контроль в отношении земель сельскохозяйственного назначения осуществляют органы местного самоуправления муниципального района или органы местного самоуправления сельских поселений на соответствующих территориях.

При этом законодательством для органов муниципального земельного контроля не предусмотрены какие-либо особые полномочия в отношении земель сельскохозяйственного назначения, в связи с чем контроль этих земель осуществляется в общем для всех земель порядке, в том числе за соблюдением:

- требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный участок;
- требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;
- требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными **правовыми актами субъектов Российской Федерации**, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В Хабаровском крае таким нормативным правовым актом является постановление Правительства края от 11.06.2015 № 136-пр «Об утверждении Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Хабаровского края».

На муниципальном уровне приняты нормативные правовые акты, определяющие административный регламент осуществления муниципального земельного контроля.

Согласно указанным федеральным и краевым нормативным правовым актам муниципальный земельный контроль за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок, плановых (рейдовых) осмотров, а в отношении граждан также путем проведения документарных плановых и внеплановых проверок, по результатам которых составляется акт проверки.

В случае выявления в ходе проведения муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за **которое законодательством Российской Федерации** предусмотрена административная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения, и копия этого акта направляется в **орган государственного земельного надзора**.

Орган государственного земельного надзора в срок не позднее, чем 5 рабочих дней со дня получения указанного акта, обязан его рассмотреть и принять решение

о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

Порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля установлен постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515.

При выявлении в ходе проведения муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством **субъекта Российской Федерации** предусмотрена административная ответственность, **привлечение к ответственности за выявленное нарушение осуществляется в соответствии с указанным законодательством.**

Подготовка ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 489, согласно которому в целях недопущения дублирования проведения проверок, проводимых органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, планы проведения проверок органами муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами государственного земельного надзора.

Территориальный орган государственного земельного надзора в течение 15 рабочих дней должен его рассмотреть, согласовать, либо отказать в согласовании. Основаниями для отказа в согласовании проекта ежегодного плана муниципальных проверок являются:

- включение юридического лица или индивидуального предпринимателя в проект ежегодного плана проведения плановых проверок соблюдения требований земельного законодательства Российской Федерации, разрабатываемый территориальным органом государственного земельного надзора;

- нарушение предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к разработке ежегодного плана муниципальных проверок, включая требования к периодичности проведения плановых проверок.

В случае отказа в согласовании плана проверок проводится согласительное совещание.

Плановые (рейдовые) осмотры, обследования земельных участков проводятся на основании плановых (рейдовых) заданий, порядок оформления и содержание которых, а также порядок оформления их результатов устанавливаются органами местного самоуправления.

В случае выявления при проведении плановых (рейдовых) осмотров, обследований нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органов муниципального земельного контроля принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также доводят в письменной форме до сведения руководителя органа муниципального земельного контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя или гражданина по основаниям, установленным законодательством.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям, указанным в части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, в том числе в случае истечения срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми акта-

ми, возникновение угрозы причинения вреда или причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, выявлении при проведении плановых (рейдовых) осмотров нарушения требований законодательства и т.п.

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным оценить соответствие использования земельного участка юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательным требованиям, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Предметом документарной проверки (как плановой, так и внеплановой) в отношении гражданина являются сведения, содержащиеся в документах, связанных с исполнением им обязательных требований, исполнением предписаний органов муниципального земельного контроля.

В процессе документарной проверки в первую очередь рассматриваются документы, имеющиеся в распоряжении органа муниципального земельного контроля, в том числе акты предыдущих проверок, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленного в отношении гражданина муниципального земельного контроля.

В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа муниципального земельного контроля, вызывает обоснованные сомнения либо если эти сведения не позволяют оценить исполнение гражданином обязательных требований, исполнение предписаний органов муниципального земельного контроля, орган муниципального земельного контроля направляет в адрес гражданина мотивированный запрос с требованием представить необходимые для рассмотрения в ходе документарной проверки документы и пояснения.

В целях повышения эффективности надзорно-контрольной работы в области объектов земельных правоотношений возможно заключение соглашений между органами государственного земельного надзора и органами муниципального земельного контроля.

Проведение проверки осуществляется на основании распоряжения (приказа) руководителя, заместителя руководителя органа муниципального земельного контроля, в котором указываются цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения, правовые основания проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования.

Срок проведения плановых, внеплановых проверок не может превышать 20 рабочих дней.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированных предложений должностных лиц органа муниципального земельного контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более, чем на 20 рабочих дней.

Представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель гражданин вправе присутствовать при ее проведении и знакомиться с административным регламентом ее проведения и результатами проверки.

По результатам проверки должностными лицами органа муниципального земельного контроля, проводящими проверку, составляется акт в двух экземплярах по форме, установленной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, ин-

дивидуальному предпринимателю, их уполномоченным представителям под роспись об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

В случае выявления факта нарушения обязательных требований должностное лицо в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации:

- выдает проверяемому лицу **предписание** об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;
- принимает меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности;
- направляет материалы проверки, если в ходе проведения мероприятия по контролю выявлены достаточные данные, указывающие на наличие состава административного правонарушения, в органы, уполномоченные возбуждать дела об административном правонарушении в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации;
- направляет материалы проверки, если в ходе проведения мероприятия по контролю выявлены достаточные данные, указывающие на наличие нарушения, в органы прокуратуры, внутренних дел в целях предотвращения или пресечения нарушений.

10.9. Рекультивация и консервация земель сельскохозяйственного назначения

Статьей 12 Земельного кодекса РФ определено, что целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

Рекультивация земель является одним из мероприятий по охране земель, обязанность проведения которой закреплена в статье 13 Земельного кодекса РФ, раскрывающей содержание охраны земель.

Согласно статье 39.35 Земельного кодекса РФ в случае, если использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешений на использование земель или земельных участков привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в границах таких земель или земельных участков, лица, которые пользовались такими землями или земельными участками, обязаны:

- привести такие земли или земельные участки в состояние, пригодное для их использования в соответствии с разрешенным использованием;
- выполнить необходимые работы по рекультивации таких земель или земельных участков.

Использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется **при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства** без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с добычей полезных ископаемых при

наличии **утвержденного проекта рекультивации земель** (пункт 8 части 1 статьи 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

Различают следующие направления рекультивации земель: сельскохозяйственное, лесохозяйственное, водохозяйственное, рекреационное, природоохранное, санитарно-гигиеническое и строительное.

Основным нормативным правовым актом, определяющим порядок рекультивации и консервации земель, является постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель». При этом утвержденные постановлением Правительства РФ Правила проведения рекультивации и консервации земель содержат значительное количество отсылочных норм к другим правовым актам, что существенно затрудняет его понимание и использование в практическом отношении.

Ранее действовавший приказ Минприроды России от 22.12.1995 № 525, Роскомзема от 22.12.1995 № 67 «Об утверждении основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», который регламентировал порядок выдачи разрешений на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, порядок приемки и передачи рекультивированных земель, и учет нарушенных земель совместным приказом Минприроды России № 683 и Минэкономразвития России № 729 от 25.12.2018 **признан не подлежащим применению.**

Указанным постановлением Правительства РФ утверждены Правила проведения рекультивации и консервации земель, которыми применительно к землям сельскохозяйственного назначения определено следующее:

1. Рекультивация земель должна обеспечивать:

- восстановление земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;
- соответствие качества земель нормативам качества окружающей среды;
- соответствие качества земель требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- соответствие земель сельскохозяйственного назначения нормам и правилам в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения **не ниже** показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порядок государственного учета которых установлен приказом Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

2. Рекультивации в обязательном порядке подлежат нарушенные в результате **производственной деятельности или природных факторов** земли сельскохозяйственного назначения, а также земли, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, содержание которых не соответствует нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

3. Консервация земель проводится в отношении нарушенных земель, негативное воздействие на которые привело к их деградации, ухудшению экологической обстановки и (или) нарушению почвенного слоя, в результате которых не допускается осуществление хозяйственной деятельности, если устранение таких последствий путем рекультивации земель **невозможно в течение 15 лет.**

4. Рекультивация земель, консервация земель осуществляются в соответствии с утвержденными проектом рекультивации земель, проектом консервации земель путем проведения технических и (или) биологических мероприятий.

Технические мероприятия, которые, как правило, проводятся на первом этапе ре-

культивации, могут предусматривать планировку, формирование откосов, снятие поверхностного слоя почвы, нанесение плодородного слоя почвы, устройство гидротехнических и мелиоративных сооружений, захоронение токсичных вскрышных пород, возведение ограждений, а также проведение других работ, создающих необходимые условия для предотвращения деградации земель, негативного воздействия нарушенных земель на окружающую среду, дальнейшего использования земель по целевому назначению и разрешенному использованию и (или) проведения биологических мероприятий.

Биологические мероприятия, которые выполняются после проведения технических мероприятий, включают комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы.

5. Рекультивация земель может осуществляться путем поэтапно, если это предусмотрено проектом рекультивации. Проект рекультивации земель может подготавливается как в составе проектной документации, так и в виде отдельного документа, проект консервации земель во всех случаях подготавливается в виде отдельного документа.

6. Разработку проекта рекультивации земель и рекультивацию земель осуществляют:

6.1. Лица, деятельность которых привела к деградации земель (**в случае наличия сведений о них**):

- правообладатели земельных участков;
- лица, использующие земельные участки на условиях сервитута, публичного сервитута;
- лица, использующие земли или земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов;
- иные лица, деятельность которых привела к деградации земель и которые не являются правообладателями земельных участков.

6.2. В случае если лица, деятельность которых привела к деградации земель, не являются правообладателями земельных участков, и у правообладателей земельных участков, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, отсутствует информация о таких лицах, разработка проекта рекультивации земель и рекультивация земель обеспечивается:

- гражданами и юридическими лицами - собственниками земельных участков;
 - арендаторами земельных участков, землепользователями, землевладельцами
- в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (за исключением случаев ухудшения качества земель в результате воздействия природных явлений при условии, что арендаторами, землепользователями, землевладельцами принимались меры по охране земель в соответствии с земельным законодательством);
- исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, уполномоченными на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, - **в отношении земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам или юридическим лицам, а также в отношении земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных гражданам или юридическим лицам, в случае ухудшения качества земель в результате воздействия природных явлений** при условии, что арендаторами, землепользователями, зем-

левладельцами принимались меры по охране земель в соответствии с земельным законодательством.

6.3. Лица, деятельность которых привела к необходимости рекультивации земель при прекращении ими прав на земельный участок.

6.4. Заинтересованные правообладатели земельных участков.

7. Проект рекультивации (консервации) земель **подлежит согласованию:**

7.1. С собственником земельного участка, находящегося в **частной** собственности, в случае, если лицом, обязанным провести рекультивацию земель, является лицо, деятельность которого привела к деградации земель, в том числе правообладатель земельного участка, лицо, использующее земельный участок на праве сервитута, лицо, которому выдано разрешение на использование земельного участка без его предоставления или установления сервитута.

7.2. С арендатором, землепользователем, землевладельцем земельного участка в случае, если лицо, обязанное обеспечить рекультивацию, не относится к этой категории лиц.

7.3 С исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченным на предоставление **земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности:**

- в случае, если лицом, обязанным провести рекультивацию земель, является лицо, деятельность которого привела к деградации земель, в том числе правообладатель земельного участка, лицо, использующее земельный участок на праве сервитута, лицо, которому выдано разрешение на использование земельного участка без его предоставления или установления сервитута;

- в случае, если земельный участок не предоставлен гражданину или юридическому лицу;

- в случае ухудшения качества земель в результате воздействия природных явления.

8. Предметом согласования проекта рекультивации земель является достаточность и обоснованность предусмотренных мероприятий по рекультивации земель для достижения:

- восстановления земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;

- соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды;

- соответствия качества земель требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- соответствия земель сельскохозяйственного назначения нормам и правилам в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, но не ниже показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порядок государственного учета которых установлен приказом Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 применительно к земельным участкам, однородным по типу почв и занятым однородной растительностью в разрезе сельскохозяйственных угодий.

9. Отказ в согласовании проекта рекультивации допускается в следующих случаях:

- мероприятия, предусмотренные проектом рекультивации (консервации), не обеспечат соответствие качества земель установленным требованиям;

- мероприятия, предусмотренные проектом консервации земель, не обеспечат достижение целей уменьшения степени деградации земель, предотвращения их дальнейшей деградации и (или) негативного воздействия нарушенных земель на окружающую среду;

- представлен проект консервации земель в отношении земель, восстановление которых возможно в течении 15 лет путем проведения рекультивации;

- площадь рекультивируемых, консервируемых земель и земельных участков,

предусмотренная проектом рекультивации земель, проектом консервации земель, не соответствует площади земель и земельных участков, в отношении которых требуется проведение рекультивации, консервации;

- раздел «Пояснительная записка» проекта рекультивации земель, проекта консервации земель содержит недостоверные сведения о рекультивируемых, консервируемых землях и земельных участках;

- несогласие с целевым назначением и разрешенным использованием земель после их рекультивации, если такие целевое назначение и разрешенное использование не соответствуют целевому назначению и разрешенному использованию, установленным до проведения рекультивации.

В случаях, установленных федеральными законами (рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I - V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I - V классов опасности), проект рекультивации земель подлежит государственной экологической экспертизе.

10. Проект рекультивации (консервации) земель подлежит утверждению лицами, органами государственной власти, органами местного самоуправления в течение 30 дней после его согласования или положительного заключения государственной экологической экспертизы.

11. Правилами установлены следующие сроки рекультивации и консервации земель:

11.1 Срок разработки проекта рекультивации и консервации земель сельскохозяйственного назначения и начала проведения работ устанавливается:

а) решением или договором, на основании которых используются земли или земельный участок;

б) проектной документацией на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства;

в) не позднее чем 7 месяцев в следующих случаях:

- если решением или договором, на основании которых используются земли или земельный участок, проектной документацией на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства этот срок или проведение рекультивации земель не предусмотрены;

- если произошло нарушение земель лицами, не использующими земли или земельные участки на законном основании;

- если произошло нарушение земель в результате природных явлений.

Указанный срок начинает исчисляться:

- со дня окончания лицом или органом государственной власти, органом местного самоуправления деятельности, осуществление которой привело к деградации земель и (или) снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

- со дня совершения действия, в результате которого произошла деградация земель;

- со дня выявления деградации земель;

- со дня получения предписания, выданного Росельхознадзором о необходимости проведения рекультивации земель;

11.2. Максимальный срок проведения работ по рекультивации земель не может превышать 15 лет, консервации земель – 25 лет.

12. Не позднее чем за 10 календарных дней до дня начала выполнения работ по рекультивации земель правообладатель земельного участка уведомляется об этом с указанием информации о дате начала и сроках проведения соответствующих работ. Проведение в этом случае работ по рекультивации земельных участков в период полевых сельскохозяйственных работ **не допускается**, за исключением случая, если это предусмотрено утвержденным проектом рекультивации земель.

13. Завершение работ по рекультивации земель подтверждается актом о рекультивации земель. В случае, если проектом рекультивации земель предусмотрено поэтапное проведение работ по рекультивации земель, составляется акт о завершении работ по рекультивации земель каждого этапа.

Акт подписывается лицом, обеспечивающим проведение рекультивации земель, и должен содержать следующие сведения и информацию:

- о проведенных работах по рекультивации земель;
- о состоянии земель, на которых проведена их рекультивация, в том числе о физических, химических и биологических показателях состояния почвы, определенных по итогам проведения измерений, исследований;
- о восстановлении земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;
- о соответствии качества земель нормативам качества окружающей среды;
- о соответствии качества земель требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- о соответствии земель сельскохозяйственного назначения нормам и правилам в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, но не ниже утвержденных показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Исходя из ранее сложившейся практики при приемке рекультивированных земельных участков, рабочая комиссия должна проверить:

- соответствие выполненных работ утвержденному проекту рекультивации;
- качество планировочных работ;
- мощность и равномерность нанесения плодородного слоя;
- наличие и объем неиспользованного плодородного слоя и условия его хранения;
- полноту выполнения требований экологических, агротехнических, санитарно-гигиенических, строительных и других нормативов, стандартов и правил в зависимости от вида нарушения почвенного слоя и дальнейшего целевого использования рекультивированных земель;
- качество выполненных мелиоративных, противоэрозионных и других мероприятий, определенных проектом или условиями рекультивации земель;
- наличие на рекультивированном участке строительных и других отходов;
- наличие и оборудование пунктов мониторинга рекультивированных земель, если их создание было определено проектом или условиями рекультивации нарушенных земель.

Подписанный акт о рекультивации земель сельскохозяйственного назначения не позднее 30 дней с даты подписания направляется в соответствующее территориальное подразделение Россельхознадзора.

Отчетность о проведении рекультивации земель определена приказом Росстата от 29.12.2012 № 676 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы».

В приведенных ниже таблицах по данным Росстата России приведены сведения о нарушенных и рекультивированных землях в целом по Российской Федерации. Более детальный анализ по субъектам Российской Федерации сделать не представляется возможным в связи с отсутствием аналогичной информации на официальных сайтах Росстата регионов.

Таблица 10.9.1
Соотношение площади нарушенных и рекультивированных земель за 1980-2007 годы, тыс. га

Показатели	Годы							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Нарушенных земель	104	105	119	83	54	26	45	44
Рекультивированных земель	74	95	111	160,1	68,5	39,4	30,4	29,5
Отношение площади рекультивированных земель к нарушенным, %	71,1	90,4	93,2	192,9	126,8	151,5	67,5	67,0

Таблица 10.9.2
Соотношение площади нарушенных и рекультивированных земель за 2013- 2017 годы, га

Показатели	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Всего, в т. ч:					
Нарушенных земель	137126	130144	136232	444503	256242
Рекультивированных земель	74651	70408	86552	92052	98673
Отношение площади рекультивированных земель к нарушенным, %	54,4	54,1	63,5	20,7	38,5
- при проведении мелиоративных работ					
Нарушенных земель	256	2182	46	564	398
Рекультивированных земель	205	2224	52	663	130
Отношение площади рекультивированных земель к нарушенным, %	80,0	101,9	113,0	117,5	32,7

Таблица 10.9.3
Площади рекультивированных земель по различным направлениям, за 1995 – 2007 годы, тыс. га

Годы	Всего рекультивировано, в т. ч:	сельскохозяйственных угодий		лесных насаждений	другие направления
		Всего, в т. ч:	пашни		
1995	160,1	21,7 (13,5%)	9,6(44,2%)	94,3	44,1
2000	68,5	11,7(17,0%)	5,7 (48,7%)	39,4	17,3
2003	69,6	16,6(23,8%)	4,9 (29,5%)	37,6	15,4
2004	52,3	8,6 (16,4%)	3,8(44,2%)	27,9	13,7
2005	39,4	6,0(15,2%)	2,3 (38,3%)	25,4	7,9
2006	30,4	6,3 (20,7%)	2,9 (46,0%)	15,3	8,7
2007	29,5	5,8 (19,6%)	2,2 (37,9%)	16,1	7,6

Таблица 10.9.4

Площади рекультивированных земель по различным направлениям з
а 2013 – 2017 годы, га

Годы	Всего рекультивировано, в т. ч:	Сельскохозяйственных угодий		Лесных насаждений	Другие направления
		Всего, в т. ч:	пашни		
Всего, в т. ч:					
2013	74651	21884 (29,3%)	12490 (57,1%)	41930	10838
2014	70408	21888 (31,1%)	14920 (68,2%)	41841	6679
2015	86552	27668 (31,9%)	11867 (42,8%)	50408	8476
2016	92052	21042 (22,8%)	10769 (51,2%)	65173	5836
2017	98673	21792(22,1%)	9321 (42,8%)	68393	8488
- при проведении мелиоративных работ					
2013	205	198 (96,5%)	173 (87,5%)	4	2
2014	2224	2040 (91,7%)	1763 (86,4%)	170	14
2015	52	47 (90,3%)	35 (74,9%)	4	1
2016	663	571 (86,1%)	571(100,0%)	91	-
2017	130	38 (29,2%)	38 (100,0%)	24	69

Таблица 10.9.5

Снятие и использование плодородного слоя почвы
в Российской Федерации, млн. куб. м.

Показатели	Годы			
	2014	2015	2016	2017
Снято плодородного слоя	1228,5	373,6	354,2	227,8
Использовано плодородного слоя, в т. ч.:	1118,3	469,2	285,6	114,2
- на улучшение малопродуктивных угодий	1,2	2,4	1,5	0,7
- на рекультивацию	1114,6	463,9	237,8	101,5
- на другие цели	2,5	2,9	46,4	12,0
Заскладировано плодородного слоя почвы на конец года	752,1	331,9	473,6	421,7

Таблица 10.9.6

Снятие плодородного слоя почвы с 1 га

Показатели	Годы			
	2014	2015	2016	2017
Рекультивировано земель, га	70408	86552	92052	98673
Снято плодородного слоя, млн. куб. м.	1228,5	373,6	354,2	227,8
Снято плодородного слоя с 1 га, куб. м.	17448	4316	3648	2308

Таблица 10.9.7

Затраты на рекультивацию земель

Показатели	Годы					
	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Рекультивировано земель, га	39400		70408	86552	92052	98673
Затраты на рекультивацию, млн. руб.	2041,0	2782,0	4238,0	5671,0	3865,0	3917,0
Затраты на рекультивацию, в % к предыдущему году	143,0	105,4	109,9	120,3	64,1	97,7
Затраты на рекультивацию 1 га земель, руб.	51802		60192	65521	41987	39696

Таблица 10.9.8

Затраты на рекультивацию земель по уровням бюджетов в 2017 году

Показатели	Уровни бюджетов				
	Всего, в т. ч.:	федеральный	субъектов РФ и местный	собственные средства предприятия	Прочие источники
Затраты, млн. руб.	10216,0	2197,0	981,0	7018,0	20,0
Затраты, в %	-	21,5	9,6	68,7	0,2

Из изложенного выше материалы следует:

1. Соотношение нарушенных и рекультивированных земель непостоянно – до 1995 года площадь рекультивируемых земель была ниже, чем нарушенных, с 1995 по 2005 год рекультивация земель происходила ускоренными темпами, а с 2006 года наблюдается устойчивая тенденция по снижению объема рекультивируемых земель с 67,5 до 38,5 %.

2. Общая площадь рекультивируемых сельхозугодий по отношению к их общей и площади по стране в последние годы колебалась от 0,07 до 0,22 %.

3. Из общего объема рекультивированных земель на сельхозугодья в различные годы приходилось от 16,4, до 31,9 %, из которых доля пашни составляла 29,5 – 68,2 %. При этом при проведении мелиоративных работ рекультивация осуществляется практически в полном объеме, за исключением 2017 года, когда она составила 29,2 %.

4. Статистические данные о снятии и использовании плодородного слоя почвы свидетельствуют, что снятый плодородный слой почвы преимущественно используется на рекультивацию, а средний объем снятого плодородного слоя почвы с 1 га ежегодно **снижается**.

5. Затраты на рекультивацию на 1 га земель ежегодно **снижаются**, а рекультивация осуществляется за счет собственных средств предприятия.

6. Учитывая, что постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 определено, что органы государственной власти, уполномоченные на предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, осуществляют подготовку, согласование и утверждение проектов рекультивации и консервации соответствующих земель, на уровне субъекта РФ необходима подготовка нормативного правового акта об утверждении порядка подготовки, согласования и утверждения акта рекультивации земель в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

10.10. Разграничение государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения

Разграничение государственной собственности на землю федеральную, собственность субъектов РФ и муниципальную является одним из базовых принципов земельного законодательства. Первоначально предусматривалось, что по завершении этих работ каждый земельный участок найдет своего публичного собственника (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

В этом плане развернувшийся с середины 2002 года процесс разграничения государственной собственности являлся по своей сути завершением раздела государственного имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, который начался в начале 90-х годов.

Начало этому процессу положило принятие Федерального закона от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». Федеральный закон установил правовые основы и критерии разграничения государственной собственности на землю, а механизм его реализации был определен постановлением Правительства РФ от 04.03.2002 № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности».

Постановлением Правительства РФ от 25.10.2001 № 745 была утверждена Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» с подпрограммой «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений», которая явилась основным организационно-экономическим и финансовым механизмом исполнения Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю».

Было определено, что основными целями разграничения государственной собственности на землю являются:

- полное осуществление своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований в сфере землепользования;
- создание условий для хозяйствующих субъектов, позволяющих обеспечить целостность управления и распоряжения имущественным комплексом.

Основными критериями разграничения государственной собственности на землю являлись:

- необходимость в земельных участках публичных образований для реализации ими своих полномочий, установленных действующим законодательством;
- наличие материальных и технических ресурсов у публичных образований, необходимых для управления и поддержания земельных участков в надлежащем состоянии.

В соответствии с вышеуказанными критериями, федеральным законом было определено, что в собственность публичных образований могут быть отнесены как земельные участки, так и земли.

При этом, земли могут быть зарегистрированы на праве собственности публичных образований в безусловном порядке на основании федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации.

В настоящее время право собственности публичных образований на земельные участки возникает на определенных условиях, установленных статьей 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения по общему правилу это могут быть земельные участки, предоставленные органам государственной власти, органам местного самоуправления, казенным предприятиям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям и учреждениям.

К федеральной собственности относятся также земельные участки, находящиеся в ведении государственных академий наук и подведомственных организаций, а к собственности субъектов РФ – земельные участки, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты сельхозземель от негативного воздействия, водными объектами за исключением земельных участков, находящимися в собственности Российской Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц, либо предоставленных юридическим и физическим лицам на ином вещном праве (постоянного (бессрочного) пользования или пожизненно наследуемого владения). Последняя норма была введена федеральным законом от 03.07.2016 № 354-ФЗ, и на практике, как правило, **не реализуется**, хотя, на наш взгляд, эта норма закона могла бы послужить исходной точкой для создания механизма учета и поддержания в надлежащем состоянии полевых дорог, от которых зачастую зависит возможность использования сельхозугодий по целевому назначению.

По данным национального доклада об использовании земель на 01.01.2018 на праве федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности зарегистрировано 29816,6 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения или 11,7 % от общей площади земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Таким образом, первоначальный замысел разграничить по уровням собственности все земли и земельные участки до настоящего времени далек от своего завершения. По ДФО эта цифра значительно меньше – 3,5 %. Из дальневосточных регионов наибольшее количество разграниченных по уровням собственности земель сельскохозяйственного назначения отмечается в Амурской области (42,9 %) и в Хабаровском крае (38,8 %) (табл. 10.10.1).

Для сравнения - доля разграниченных по уровням собственности земель населенных пунктов составляет 12,6 %, земель промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения – 66,8 %, земель лесного фонда – 83,4%, земель особо охраняемых территорий – 85,7 %.

В целом по России из разграниченных по уровням собственности земель сельскохозяйственного назначения 6279,1 тыс. га (21,1 %) находится в федеральной собственности, 10642,5 тыс. га (35,7 %) – в собственности субъектов Российской Федерации и 12895,0 тыс. га (43,2 %) – в муниципальной собственности.

В Хабаровском крае это соотношение существенно отличается от средних значений по стране - в собственности Российской Федерации находится 25,3 тыс. га земель (19,4 %), в собственности Хабаровского края 94,7 тыс. га (**72,5 %**), в муниципальной собственности - 10,6 тыс. га (8,1 %).

Таблица 10.10.1.

Количество земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности

Российская Федерация, субъекты РФ	Общая площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, тыс. га	Площадь земель, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности	
		тыс. га	% от общей площади
Российская Федерация	255459,9	29816,6	11,7
ДФО	63508,0	1629,7	3,5
Приморский край	1048,3	189,1	18,0
Хабаровский край	336,4	130,6	38,8
Амурская область	2466,4	1060,0	42,9
ЕАО	402,6	54,4	13,5
Республика Саха (Якутия)	19303,8	127,9	0,66
Магаданская область	299,1	12,3	4,1
Сахалинская область	128,7	20,8	16,2
Камчатский край	145,7	32,4	22,2
Чукотский АО	39377,0	2,2	0,005

Динамика разграничения государственной собственности на землю за последние три года свидетельствует об отсутствии четко выраженной тенденции на их уменьшение или увеличение (табл. 10.10.2), что с учетом установленных законом оснований для отнесения тех или иных земельных участков к определенному уровню собственности позволяет говорить о том, что, несмотря на относительно небольшое количество разграниченных земель к их общему количеству, по сравнению с другими категориями земель процесс разграничения земель сельскохозяйственного назначения **в целом завершен**.

Таблица 10.10.2.

Динамика разграничения государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения (тыс. га)

Разграничено земель по состоянию на:			Темпы прироста, в % к площади государственных и муниципальных земель		
01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	за 2015 г.	за 2016 г.	за 2017 г.
26137,2	27790,0	29816,6	- 0,5	0,7	0,8

С учетом вышесказанного, в настоящее время можно говорить не о разграничении земель по уровням собственности, а об их перераспределении между публично-правовыми образованиями с целью наиболее эффективного использования земель для производства сельскохозяйственной продукции.

Учитывая, что значительное количество разграниченных по уровням собственности земель не вовлечено в хозяйственный оборот (табл. 10.10.3), речь может идти о перераспределении таких земель между публично-правовыми образованиями, руководствуясь при этом одним из критериев разграничения государственной собственности на землю - необходимости публично-правовых образований в земельных участках для реализации ими своих полномочий, установленных действующим законодательством.

Таблица 10.10.3.
Использование земель сельскохозяйственного назначения,
разграниченных по уровням собственности (тыс. га, %)

Уровень собственности	Общая площадь	Передано гражданам		Передано юридическим лицам		Не вовлечено в хозяйственный оборот
		Во владение и пользование	В аренду	В пользование	В аренду	
Федеральная	6279,1	5,0 0,08 %	94,4 1,5 %	2511,1 40,0 %	1960,7 31,22 %	1707,9 27,2 %
Субъектов РФ	10642,5	10,4 0,1 %	972,3 9,1 %	653,1 6,2 %	6451,9 60,6 %	2554,8 24,0 %
Муниципальная	12895,0	278,4 2,1 %	2488,7 19,3 %	387,0 3,0 %	3471,7 26,8 %	6269,2 48,6 %

Так, по данным на 01.01.2018, опубликованным в Национальном докладе об использовании сельхозземель, в федеральной собственности находится 6279,1 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, а закреплено за федеральными органами власти (Минсельхоз России, Росрыболовство, Росгидромет, ФАНО России, ФСИН России, Минздрав России, Минобороны России, Минприроды России) и подведомственными им учреждениями и предприятиями всего 2090,8 млн. га **или 23,3 % от их общего количества.**

Тем не менее практика передачи сельхозземель из одного уровня собственности в другой пока имеет место в ограниченных объемах. Например, в 2018 году из федеральной собственности в собственность Хабаровского края был передан земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в районе сел Галкино и Константиновка площадью 8692,7 га.

10.11. Приватизация земель сельскохозяйственного назначения

Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации от 12.06.1990 объявила исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России. В развитие Декларации статья 1 Закона РСФСР от 31.10.1990 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» назвала землю национальным богатством народов России, собственностью РСФСР и государственным имуществом. В результате принятия указанных актов земля как объект государственной собственности СССР перешла в государственную собственность РСФСР.

Указанные документы имеют не только историческое, но и юридическое значение - в соответствии с ними субъектом права государственной собственности на землю является Российская Федерация.

Так как любая страна, в том числе и Российская Федерация, является обладателем государственного суверенитета, переход государственной (в том числе и земельной) собственности от Российской Федерации к другим субъектам права собственности может происходить только в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Приватизация (разгосударствление) - форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи-продажи (полной или частичной) государственной (муниципальной) собственности в частные руки.

Первоначально в истории современной России право частной собственности на землю было установлено Федеральным законом от 23.12.1992 № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на прода-

жу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства».

Правовой основой признания частной собственности на землю и возможности ее купли-продажи послужило постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г. «О программе возрождения российской деревни и развитии агропромышленного комплекса». В этом постановлении было установлено многообразие и равенство всех форм собственности, в том числе и частной земельной собственности. Несмотря на установление десятилетнего моратория на продажу земли, тем не менее, в этом постановлении говорилось о допустимости соответствующих сделок с землей.

Позднее нормы аналогичного содержания были закреплены в новой редакции Конституции РСФСР (статья 12), Земельном кодексе РСФСР, законах РСФСР «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Таким образом, вопрос о возможной частной собственности на землю и гражданском обороте земельных участков уже был решен на законодательном уровне до принятия нового Земельного кодекса РФ и новой Конституции Российской Федерации. Но нужно отметить, что вышеназванными нормативными правовыми актами частная собственность на землю и возможность ее гражданского оборота в большей степени были лишь продекларированы, так как не было создано механизма реализации собственниками своих прав.

Двусмысленность и непоследовательность норм о земельной собственности были преодолены принятой 12 декабря 1993 года Конституцией Российской Федерации, которая решила вопросы частной собственности на землю в более совершенных юридических формах.

В то же время нужно отметить, что путь к частной собственности на землю и после принятия Конституции Российской Федерации не был легким - принятие Земельного кодекса РФ, который должен был законодательно зафиксировать право частной собственности на землю, неоднократно откладывалось из-за противодействия коммунистических фракций Государственной Думы, выступавших категорически против частной собственности на сельскохозяйственные угодья.

В итоге бурных дебатов было принято половинчатое решение. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001, с одной стороны, установил право частной собственности на землю, но, с другой стороны, оборот самых ценных земель - земель сельскохозяйственного назначения - был ограничен и должен был быть урегулирован специальным законом.

Земельная собственность как экономическая категория выступает как единство прав владения, пользования и распоряжения землей и закрепляет принадлежность имущества определенному лицу.

Владение – это первичный компонент собственности, основанный на физическом контроле над участком, возможности иметь его у себя, содержать в своем хозяйстве, на балансе и т.д. Владение создает необходимые предпосылки для реализации двух других правомочий – пользования и распоряжения. Можно владеть участком, но не пользоваться им. Право владения может быть отделено от права собственности, что находит свое выражение в пожизненном наследуемом владении. Для граждан и юридических лиц владение неразрывно связано с обязанностью использования земельного участка по целевому назначению.

Пользование – это допустимая законом возможность хозяйственной и иной эксплуатации земли, извлечения из нее полезных свойств. Владение и пользование могут быть соединены в руках одного субъекта или разделены между различными субъектами. Например, при аренде земельного участка, его пользователем является арендатор, а собственником или владельцем – государство, муниципальное образование, физическое или юридическое лицо.

Распоряжение – всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между субъектом и объектом собственности, то есть это право решать, каким образом и кем может быть использован земельный участок и получаемый от него доход.

Распоряжение землей обычно выражается в трех формах:

- изменение фактического состояния земельного участка (изменение юридического статуса земельного участка);
- изменение правового режима земель;
- изменение в составе лиц, являющихся собственником земельного участка.

Особым вопросом является частная собственность на землю. Если взглянуть на этот вопрос шире, с учетом уникальности земли как объекта правоотношений и многофункциональности ее использования, и части 3 статьи 55 Конституции РФ, частная собственность на землю – это не абсолютное право распоряжаться земельным участком по своему усмотрению, **а лишь пакет определенных прав**, позволяющих собственнику владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом в установленных законом рамках.

Предприниматель в любое время и вполне свободно может закрыть предприятие, продать его, или в конце концов разрушить его. Земельный участок не может быть подвержен «закрытию» и «уничтожению».

Право частной собственности на землю ограничивается правом государства осуществлять экономическое и административное регулирование земельной собственностью.

Так, применительно к землям сельскохозяйственного назначения установлены следующие ограничения:

1. Конституцией РФ (статья 9) и Гражданским кодексом РФ (статья 209):

- нанесение ущерба окружающей природной среде;
- защита охраняемых законом интересов других лиц.

2. Земельным кодексом РФ (статья 7) – использование в соответствии с целевым назначением.

3. Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

- начало приватизации земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, определяется законом субъекта Российской Федерации;

- запрет на приватизацию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами;

- запрет на нахождение в собственности одного гражданина или юридического лица общей площади земель, установленной законом субъекта Российской Федерации (в Хабаровском крае она составляет 10 % от площади сельхозугодий на территории соответствующего муниципального образования);

- обязанность отчуждения земельного участка или его части лицом, у которого в силу различных причин в собственности оказались земли сельскохозяйственного назначения, суммарная площадь которых превышает установленный законом субъекта Российской Федерации максимальный размер;

- установление преимущественного права покупки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием;

- возможность приобрести в собственность арендуемый земельный участок только в случае наличия у органов власти информации, полученной из Россельхознадзора, об отсутствии не устраненных нарушений земельного законодательства при использовании земельного участка;

- возможность предоставления в собственность земельных участков, предоставленных сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного)

пользования, находящихся в фонде перераспределения земель, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, пакет прав по владению, пользованию и распоряжению земельными участками разделен между юридическим собственником земельного участка и государством. При этом государство всегда может изъять земельный участок для государственных нужд, даже без согласия собственника земельного участка

Таблица 10.11.1

Разделение основных полномочий по распоряжению земельным участком между собственником и государством

Право собственника	Право государства
Продать, дарить, передавать по наследству, обменивать, вносить в уставной капитал	Принудительно отчуждать земельный участок
Передавать в аренду, безвозмездное пользование	Регулировать использование с учетом общественных интересов, жизни и здоровья людей
Свободно хозяйствовать с учетом установленных требований законодательства	Переводить земельный участок из одной категории в другую
Охранять участок от посягательств третьих лиц	Ограничивать перечень лиц, которым может быть продан земельный участок частным собственником

Важно понимать, что возможность использования земель сельскохозяйственного назначения по их целевому предназначению – получения сельскохозяйственной продукции - **не зависит от вида права на землю**. Выкуп арендуемого земельного участка не приводит к автоматическому росту урожайности и повышению рентабельности производства. Право собственности на землю дает лишь возможность отчуждения земельного участка и получения собственником земельного участка незаработанного спекулятивного дохода, обусловленного существенной разницей между фиксированной ценой приобретения земельного участка в собственность на первичном рынке и рыночной ценой его продажи на вторичном рынке.

В настоящее время среди ученых и специалистов есть как сторонники, так и противники частной собственности на землю.

По нашему убеждению, несмотря на то, что вопрос о праве частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения в правовом отношении в Российской Федерации уже решен, целесообразность сохранения такого права в долгосрочной перспективе не имеет своего исторического будущего в связи с нижеследующим.

1. Частная собственность на землю, а тем более на земли, используемые для ведения сельскохозяйственной деятельности, так же, как и частная собственность на другие природные ресурсы, по своей сути противоестественна, так как земля не является продуктом труда человека, а образовалась в ходе длительных естественных природных процессов. Среди наставлений человечеству, о которых Иисус Христос поведал Моисею на горе Синай, есть и такое «Землю не должно подавать **навсегда**, ибо Моя земля: вы пришельцы и поселенцы у Меня» (Левит 25-23). И действительно, жизнь каждого из нас и время существования любого объекта, созданного руками человека, не больше, чем мгновение по сравнению с историей существования Земли.

Сказать, что на заре существования человечества не было купли-продажи земли, было бы неправильным. Но людей в те времена было мало, земли много, а в силу неразвитости института земельных отношений купля-продажа земли выступала как самая элементарная, и что самое главное - **понятная** для людей того времени фор-

мой земельных правоотношений. Сейчас мы живем в другое время – численность населения с 1000 по 2000 год увеличилось в 20 раз, а площадь земель, возможных для выращивания сельхозпродукции, как отмечает Реймерс, уменьшилась в 2 раза.

2. Частная собственность на землю для государства в настоящее время - это **самая невыгодная** форма землепользования. Во многих случаях она служит тормозом для решения государственных задач в сфере землепользования, т.к. приводит к потере потенциальных рентных доходов и возможности использования их в интересах всего общества, дополнительным расходам на выкуп земельных участков для государственных или муниципальных нужд, снижению управляемости на территории региона и возможности осуществлять единую государственную политику в области использования земельного фонда страны.

3. Формы прав на землю должны соответствовать уровню развития производительных сил и производственных отношений. Каждому этапу в истории развития человечества были присущи соответствующие формы землевладения и землепользования. Частная собственность на землю досталась нам от прежних эпох, в силу **объективных причин она** постепенно трансформируется в иные формы землевладения, соответствующие постиндустриальному социально ориентированному государству.

Наглядным примером противоестественности частной собственности на сельхозземли является формирование так называемого класса «диванных собственников», для которых земля уже не выступает необходимым средством существования, а является лишь источником получения дополнительного дохода в виде земельной ренты. Количество жителей, для которых работа на земле является единственным источником существования, постоянно сокращается.

Например, в начале XIX века, когда П.А. Столыпин ратовал за частную собственность на землю, это было оправдано. Это было время расцвета единоличного хозяйства, и частная собственность рассматривалась как мера освобождения крестьян от многовековой зависимости помещиков, в то время она выступала как наиболее приемлемая форма хозяйствования, обеспечивающая рост сельскохозяйственной продукции.

4. Покупка земли отвлекает средства от вкладывания их на выполнение мероприятий, связанных с повышением плодородия земель и иных мероприятий по приведению земель в надлежащее состояние, что является прямой и непосредственной обязанностью собственника земельного участка.

5. Учитывая, что неудовлетворительное состояние приобретенных в частную собственность сельхозугодий сложилось в том числе и по вине государства, частный собственник вынужден нести дополнительные непроизводительные расходы, и формально государство не обязано оказывать ему в этом финансовую поддержку.

Вкупе с налоговыми платежами и иными обстоятельствами право собственности в подобной ситуации является скорее **пассивом**, нежели активом.

6. В мире только у России имеются огромные ареалы земель, которые никогда не использовались и не подвергались природным катаклизмам. Емкость территориального пространства России по биоклиматическому потенциалу для нормальной жизни составляет около 1 млрд. человек. Эта уникальность российских земель исторически вызывала огромный интерес ее ближних и дальних соседей. В этих обстоятельствах государственная собственность на землю является большей гарантией, препятствующей «скрытой экономической экспансии» по сравнению с частной собственностью на землю.

7. Россия в отличие от многих западных стран не имеет многовековой практики частной собственности на землю, в полном объеме таковая существовала в ограниченные отрезки времени в разные эпохи существования страны.

8. Проблема эффективного землепользования для правообладателя земельного участка лежит не в сфере наличия у него титула собственности на земельный уча-

сток, а в сфере прав на способы и результаты использования земли как объекта хозяйствования.

Сторонники частной собственности на землю в качестве положительных сторон приобретения земельных участков в собственность отмечают:

- получение полноты прав на единый объект недвижимости (имущественный комплекс), снижение рисков и неопределенности;
- защита от ежегодного повышения размера арендной платы и изменения условий договора аренды в одностороннем порядке;
- возможность увеличения стоимости основных фондов, получения дохода от выпуска и реализации дополнительных акций при увеличении уставного капитала за счет включения в него стоимости земли;
- расширение инвестиционной привлекательности предприятия;
- возможность залога земельного участка при ипотечном кредитовании;
- получение дохода от продажи излишков земли или от сдачи части земельного участка в аренду;
- получение за счет выкупа земельных участков достаточно крупных разовых сумм в соответствующие бюджеты, необходимые для финансирования инвестиционных проектов;
- содействие полноценному гражданскому обороту земель и т.п.

Но если рассмотреть эти положительные стороны применительно к землям сельскохозяйственного назначения, можно отметить следующее:

- получение полноты прав на единый имущественный комплекс в данном случае не требуется, так как на этих земельных участках нет объектов недвижимости;
- провозглашение свободного гражданского оборота сельхозземель не решает всех вопросов, связанных с оборотом земель автоматически, так как в условиях малорентабельного производства применение классических схем оценки земель и ценообразования через капитализацию земельной ренты не соответствуют фактическому состоянию дел;
- защиту от необоснованного повышения арендной платы и «произвола» чиновников вполне можно обеспечить условиями договора аренды земельных участков, что наглядно доказывает практика арендных отношений в других странах;
- говорить о получении каких-либо крупных сумм в бюджеты от продажи таких земельных участков не приходится, так как выкупная цена на первичном рынке в ДФО в среднем составляет порядка 2-4 тыс. руб. за гектар (при рыночных ценах в ДФО от 10 до 100 тыс. руб. за гектар).

Доводы сторонников широкого развития права частной собственности на землю о том, что только частная собственность способствует развитию эффективности сельскохозяйственного производства и является единственной гарантией для инвестора, во многом **преувеличены и надуманны**. Это наглядно подтверждается результатами реформирования земельных отношений в начале 90-х годов.

Из таблицы 10.11.2, подготовленной по информации, размещенной в Национальном докладе об использовании сельхозземель, следует что с 2005 по 2017 годы площадь государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась на 20,3 млн. га, площадь земель, находящихся в собственности граждан, **снизилась** на 12,1 млн. га, а площадь земель, находящихся в собственности юридических лиц, увеличилась на 14,3 млн. га. При этом из 19,3 млн. га земель, находящихся в собственности юридических лиц, на долю крестьянских (фермерских) хозяйств **приходится всего 1,7 млн. га (8,8 %)**.

Таблица 10.11.2

Динамика изменения форм собственности на земли
сельскохозяйственного назначения, млн. га

Годы	Формы собственности		
	государственная и муниципальная	частная граждан	частная юридических лиц
2005	275,8	120,7	5,0
2006	276,5	120,3	5,7
2007	274,8	121,6	6,8
2008	273,4	120,7	8,2
2009	270,7	119,5	9,8
2010	264,3	117,6	11,5
2011	260,4	115,7	12,9
2012	257,8	114,3	14,0
2013	258,3	113,0	15,2
2014	259,9	111,2	16,4
2015	255,4	111,1	17,3
2016	255,6	109,7	18,2
2017	255,5	108,5	19,3.

Эти данные справедливы лишь отчасти, так как более глубокий анализ с учетом динамики изменения площади сельхозземель свидетельствует о том, что в процентном отношении с 2005 по 2012 годы доля сельхозземель, находящихся в частной собственности, постепенно увеличивалась, а с 2012 года стабилизировалась на уровне 33,3 % (табл. 10.11.3).

Особенностью России является то обстоятельство, что значительная часть земель сельскохозяйственного назначения преимущественно находится в руках «номинальных собственников», непосредственно не участвующих в процессе сельскохозяйственного производства, и, соответственно, не заинтересованных в повышении эффективности использования этих земель – в так называемой общей долевой собственности.

Таблица 10.11.3

Динамика изменения частной собственности на земли
сельскохозяйственного назначения, млн. га

Годы	Площадь земель с/х назначения (по Д.А. Шишову)	Площадь земель, находящихся в частной собственности	
		млн. га	% от общей площади
2005	401,0	125,7	21,3
2006	401,6	126,0	31,4
2007	402,6	128,4	31,9
2008	403,2	128,9	31,9
2009	402,3	129,3	32,1
2010	400,0	129,1	32,3
2011	393,4	128,6	32,7
2012	389,0	128,3	32,9
2013	386,1	128,2	33,2
2014	386,5	127,6	33,0
2015	385,5	128,4	33,3
2016	383,7	127,9	33,3
2017	383,4	127,8	33,3

Это обстоятельство объясняет устойчивый тренд снижения частной собственности граждан на землю путем передачи права граждан в общей собственности на земельный участок в уставной (складочный) капитал сельскохозяйственного предприятия и выкупом у граждан доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (табл. 10.11.2).

Мировой опыт говорит о том, что могут существовать самые различные модели земельных отношений и они могут быть работоспособными и эффективными, если они соответствуют поставленным целям, национальным и историческим особенностям страны, и вопрос о собственности и способах получения земли для ведения сельскохозяйственного производства решается по-разному.

Например, в Англии – стране, первой ставшей на путь развития капитализма – формально вся земля находится в собственности Английской Короны. Когда в XI в. Вильгельм Завоеватель захватил Англию, он провозгласил, что вся земля острова является его собственностью. Но постепенно путем внесения поправок в законодательство это формальное право собственности трансформировалось в право бессрочной аренды (Freehold) и право срочной аренды (Leasehold).

В Канаде большая часть земель (90,3 %) находится в государственной собственности и относится к землям Британской Короны (Crown Land). Государственное землевладение представлено федеральным (40,3 %) и провинциальным (административно-территориальным) уровнями. В частной собственности находится 9,7 % всех земель, из них почти 75 % занимают фермерские хозяйства.

В структуре земельного фонда США около 30 % фонда принадлежит государству (из них 85 % – федеральная собственность и 15 % – собственность правительства штатов), а 70 % – находится в частной, в том числе корпоративной собственности.

Основная часть земель Израиля находится в совместной собственности государства и еврейского национального фонда.

В одной из динамично развивающихся стран – Китае основу земельных отношений составляет социалистическая земельная собственность в форме государственной и коллективной собственности.

По существу, в подавляющем большинстве государств нет противопоставления собственности на землю и аренды. При том и другом виде землепользования возможно ведение эффективного сельского хозяйства и нет никаких идеологических, юридических или экономических ограничений, равно как и предпочтений в виде землепользования. Общество сумело создать такой экономический механизм, который стимулирует стремление арендатора улучшать используемую им землю ради получения возрастающих личных доходов. Аренда не сковывает хозяйственную инициативу, фермер с одинаковой заинтересованностью работает и на своей, и на арендованной земле, проявляя заботу о повышении плодородия и укрупнении земельных участков для эффективного применения современной техники и технологий. Этому также способствуют высокие трансакционные издержки при оформлении продажи земельных участков по сравнению с оформлением права аренды.

По вопросу собственности на землю в экономически развитых странах в последние годы отмечаются две тенденции:

- первая – сокращение количества земель, отчуждаемых из государственной собственности, то есть сокращение первичного рынка земли;
- вторая – возрастание со стороны государства ограничений права частной собственности на землю и запретов при продаже земель на вторичном рынке.

В долгосрочной перспективе вероятнее всего нас ожидает консолидация земель сельскохозяйственного назначения государством, под которой мной понимается передача функции распоряжения государству, оставляя право владения и пользование земельным участком за его частным собственником.

Объективными предпосылками этих преобразований в будущем являются:

- ограниченность земельных ресурсов для ведения сельскохозяйственного производства при постоянном возрастании численности населения;

- невозможность до бесконечности повышать продуктивность сельхозугодий даже при внедрении самых совершенных технологий.

В разных странах, в разных формах пока в ограниченных масштабах этот процесс уже начался.

В России первым шагом в этом направлении послужил процесс передачи невостребованных земельных долей в муниципальную собственность, установленный федеральным законом от 29.12.2010 № 435-ФЗ. На наш взгляд, в силу ряда причин, в том числе позиций судов, рассматривавших дела о прекращении права общей долевой собственности и регистрации права муниципальной собственности, в полном объеме завершить этот процесс до логического конца не удалось. Процесс этот продолжается, но только в отношении массивов земель, находящихся в общей долевой собственности, не вовлеченных в хозяйственный оборот. Например, в Хабаровском крае органы местного самоуправления регистрируют право муниципальной собственности на невостребованные земельные доли в судебном порядке в связи с тем, что собственники их в течении 3 лет не выразили какого-либо намерения распорядиться земельными долями и не использовали земельные доли по назначению или как выморочное имущество в случае, если пайщики не имеют наследников или наследники отказались от паев.

На это же направлена и норма федерального закона об обороте сельхозземель, которой установлено преимущественное право субъекта Российской Федерации на выкуп земельного участка, находящегося в частной собственности. Другой вопрос – субъекты Российской Федерации, как правило, не реализуют это право в связи с отсутствием на эти цели средств в бюджете.

Активный курс на государственную консолидацию земель проводится в Швеции. Согласно Акту о защите сельскохозяйственных угодий (1969 г.) и Закону о приобретении земель (1979 г.) создан специальный фонд для покупки у пожилых фермеров в обмен на пенсионную помощь. В Нидерландах и Швеции созданы специальные программы покупки земель через государственные земельные учреждения с целью активного предотвращения выбытия земель из сельскохозяйственного оборота. Франция санкционировала создание организаций, занимающихся покупкой сельскохозяйственных земель и сельскохозяйственных банков (SAFER) с целью последующей передачей их наиболее эффективным фермерам. Под юрисдикцией SAFER уже находится около 60 % сельскохозяйственных земель. Во Франции в последние годы общественные формы собственности на землю получают все большее распространение. Частное владение обширными площадями земель уже не является главной целью человека. Важным считается право пользования землей, а не факт собственности на землю.

Обратная тенденция отмечается в США. Характерная для психологии американских фермеров цель стать полным хозяином наглядно подтверждается статистическими данными – с 1992 по 2002 годы количество ферм в полной собственности фермеров выросло с 1117 тыс. (57,7 %) до 1428,1 тыс., количество ферм, находящихся в частичном владении фермеров, сократилось с 596,2 тыс. до 551,0 тыс., число фермеров-арендаторов сократилось с 216,9 до 149,8 тысяч.

10.12. Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения

Оценка земельной и иной недвижимости представляет собой установление стоимостного эквивалента рассматриваемого объекта, а в прикладном отношении – процесс формирования обоснованной цены объекта на период проведения оценки.

Под стоимостью понимают выраженную в деньгах ценность товара или величину затрат на его производство. Мнение об оценочной стоимости формируется исходя из понимания полезности объекта оценки с учетом покупателя и продавца, а также действующего на данном рынке соотношения спроса и предложения, и других ценообразующих факторов при условиях и ограничениях на дату оценки.

Основными факторами, влияющими на стоимость земли, являются:

- рыночный спрос;
- целевое назначение земли;
- характер предыдущего использования земельного участка;
- зона нахождения участка;
- права на оцениваемый земельный участок;
- физические характеристики земельного участка (площадь, размеры, уклон, дренаж, состояние почвы и физической годности земли);
- инженерное обустройство территории;
- местоположение;
- окружающая среда;
- уровень прибыльности в случае реализации различных проектов.

Оценочная деятельность осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения, возникающие при осуществлении оценочной деятельности.

Главными задачами государственной кадастровой оценки земель являются создание базы для определения величины земельных платежей, системы экономических рычагов и методов регулирования использования земельных ресурсов.

Несмотря на то, что понятие «кадастровая стоимость» на практике используется с 2001 года, в течение длительного времени не было единого понимания этого понятия.

Статьей 1 Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ было определено, что под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки.

Статьей 65 Земельного кодекса РФ установлено, что кадастровая стоимость устанавливается для целей налогообложения и для иных целей, установленных федеральным законодательством.

Федеральный стандарт оценки № 2 содержит следующее определение: «При определении кадастровой стоимости объекта оценки определяется методами массовой оценки рыночная стоимость, установленная и утвержденная в соответствии с законодательством, регулирующим проведение кадастровой оценки».

Данное определение весьма проблематично - о каком рыночном подходе может идти речь, если по ряду групп земельных участков кадастровая стоимость вообще не рассчитывается, а устанавливается директивно, в отдельных случаях даже вне зависимости от площади и местоположения земельного участка.

В статье 3 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» дано следующее определение: «Под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости либо определенная в случаях, предусмотренных статьей 24.19 настоящего Федерального закона».

В Федеральном законе от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», основной новеллой которого является передача полномочий по кадастровой оценке бюджетным учреждениям и который в настоящее время является основным нормативным правовым актом, регулирующим данный вопрос, дано следующее определение: «Кадастровая стоимость - стоимость объекта недвижимости, определенная в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, в результате проведения государственной кадастровой оценки в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке или в соответствии со статьями 16, 20, 21 или 22 настоящего Федерального закона».

Как видно из указанного выше, все определения кадастровой стоимости земли построены, **не исходя из ее сущности, а исходя из того, для чего или как она производится.**

Такая неопределенность в законодательном определении кадастровой стоимости земли обусловлена тем, что в методологическом плане вопрос оценки земель является очень сложным. Трудно оценивать то, что не имеет цены в общепринятом понимании данного слова, так как возможность использования «чисто» рыночных подходов к оценке земли на основе спроса и предложения, как это принято на рынке других товаров, ограничено.

Земля является объектом природы и соответственно цена земли не может определяться количеством «овеществленного труда», необходимого для производства товара. Земля в отличие от других объектов недвижимости вечна. Проходит время и все созданное на земле руками человека разрушается, остается только земля. **Именно это свойство земли, а не количество овеществленного труда изначально определяет ее ценность, а, следовательно, и стоимость.**

Известны различные методы оценки земель сельскохозяйственного назначения – метод оценки стоимости земельного участка по ставке земельного налога без учета естественного плодородия почв, метод оценки земельного участка по тарифу за 1 балл бонитета по категориям зональности почв (по доходности на единицу почвенно-экологического индекса), метод массовой оценки стоимости земель крупных земельных массивов сельскохозяйственного назначения по доходности на единицу почвенного плодородия, метод оценки с использованием показателя зернового эквивалента, метод прямой капитализации.

Одной из особенностей кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, в отличие от оценки других объектов недвижимости, является неприменимость затратного подхода, так как рассчитать «затраты на создание земли» невозможно.

Работы по проведению кадастровой оценки земель в Хабаровском крае начались в 2001 году в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценке земель» и постановления Главы администрации Хабаровского края от 21.05.2001 г. № 194 «О государственной кадастровой оценке земель».

В отношении земель сельскохозяйственного назначения уже проведено 4 тура оценки; I тур – 2002 год - сельхозугодья, 2004 год – земли сельскохозяйственного назначения, II тур – 2007 год, III тур – 2012 год, IV тур – 2019 год).

Для понимания сути кадастровой оценки, ее результатов и их использования для расчета земельных платежей практикующим специалистам крайне важно понимать методику оценки.

При проведении первых трех туров оценки земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения разделялись на 6 групп, которые оценивались по-разному:

- первая группа – земли сельскохозяйственного назначения, пригодные под пашни, сенокосы, пастбища, занятые залежами, многолетними насаждениями, внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных природных, антропогенных и техногенных явлений, а также водными объектами, предназначенными для внутрихозяйственной деятельности;

- вторая группа – земли сельскохозяйственного назначения, малопригодные под пашню, но используемые для выращивания некоторых видов технических культур, многолетних насаждений, ягодников, чая, винограда, риса;

- третья группа - земли сельскохозяйственного назначения, занятые строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработке сельскохозяйственной продукции;

- четвертая группа - земли сельскохозяйственного назначения, занятые водными объектами и используемыми для предпринимательской деятельности;

- пятая группа - земли сельскохозяйственного назначения, на которых располагаются леса;

- шестая группа – прочие земли сельскохозяйственного назначения, в том числе

болота, нарушенные земли, земли, занятые полигонами, свалками, оврагами, песками.

В Хабаровском крае в различные туры оценки порядка 80% всех земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при проведении их кадастровой оценки были отнесены к первой группе, около 10% - к четвертой группе, по 5% - ко второй и пятой группам.

Четвертый тур кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения проводился несколько по иным правилам, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226. Отличительной чертой новой методики кадастровой оценки является **отказ от кадастровой оценки по категориям земель и переход к кадастровой оценки по 14 сегментам (пункт 9.2.2 приказа).**

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для проведения оценки входят в сегмент «сельскохозяйственное использование», включающего 36 видов использования, которые в целом соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (табл. 10.12.1).

Новой методикой определены следующие основные положения в отношении кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения:

- определение кадастровой стоимости земельных участков производится с учетом особенностей сельскохозяйственного и агроклиматического районирования территории;

- при определении кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий в составе факторов стоимости следует учитывать плодородие земельного участка, а также влияние природных факторов;

- к числу основных факторов, определяющих плодородие почв земельного участка, относятся качественные характеристики почвенного слоя земельного участка (содержание и мощность гумусового слоя, содержание физической глины, свойства почв, такие как степень эродированности, оглеение, солонцеватость, солончаковатость, легкий гранулометрический состав и прочее, а также агроэкологический потенциал).

Таблица 10.12.1

Соотношение кодов видов использования земельных участков кодам видов разрешенного использования земельных участков в сегменте «сельскохозяйственное использование»

Наименование вида использования	Код расчета вида использования	Код вида разрешенного использования (в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков)
1	2	3
1. СЕГМЕНТ «Сельскохозяйственное использование»	01:000	1.0
Растениеводство в целом. Включает коды расчета вида использования 01.020-01.060	01:010	1.1

1	2	3
Выращивание зерновых, бобовых, кормовых, технических, масличных, эфиромасличных и иных сельскохозяйственных культур	01:020	1.2
Овощеводство в целом, связанное с производством картофеля, листовых, плодовых, луковичных и бахчевых сельскохозяйственных культур, в том числе с использованием теплиц	01:030	1.3
Овощеводство в открытом грунте	01:031	1.3
Овощеводство тепличное	01:032	1.3
Выращивание тонирующих, лекарственных, цветочных культур в целом	01:040	1.4
Выращивание тонирующих, лекарственных, цветочных культур. Травы	01:041	1.4
Выращивание тонирующих, лекарственных, цветочных культур. Кустарники	01:042	1.4
Садоводство в целом - выращивание многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур	01:050	1.5
Садоводство плодое	01:051	1.5
Садоводство ягодно-кустарниковое	01:052	1.5
Садоводство виноградники	01:053	1.5
Садоводство ягодники	01:054	1.5
Выращивание льна и конопли	01:060	1.6
Животноводство в целом. Включает коды расчета вида использования 01.080-01.086	01:070	1.7
Скотоводство. Хозяйственная деятельность, связанная с разведением сельскохозяйственных животных (крупного рогатого скота, овец, коз, лошадей, верблюдов, оленей)	01:080	1.8
Скотоводство. Сенокошение, выпас, производство кормов, за исключением кодов расчета вида использования 01.082-01.084	01:081	1.8
Скотоводство. Оленеводство	01:082	1.8
Скотоводство. Овцеводство	01:083	1.8
Скотоводство. Коневодство	01:084	1.8
Скотоводство молочное. Выращивание скота для получения молочной продукции	01:085	1.8
Скотоводство мясное, за исключением кодов расчета вида использования 01:082-01:084. Выращивание скота для получения мясной продукции	01:086	1.8
Пчеловодство в целом. Разведение, содержание и использование пчел и иных полезных насекомых	01:120	1.12
Пчеловодство. Размещение ульев, иных объектов и оборудования, необходимого для пчеловодства и разведения иных полезных насекомых, за исключением кода расчета вида использования 01:122	01:121	1.12

1	2	3
Рыбоводство в целом. Разведение и (или) содержание, выращивание объектов рыбоводства (аквакультуры), за исключением кода расчета вида использования 01:132	01:130	1.13
Рыбоводство. Водные объекты, предназначенные для рыбоводства	01:131	1.13
Научное обеспечение сельского хозяйства в целом	01:140	1.14
Научное обеспечение сельского хозяйства. Растениеводство. Выращивание опытных образцов	01:141	1.14
Научное обеспечение сельского хозяйства. Животноводство. Сенокосение, выпас, производство кормов	01:142	1.14
Ведение личного подсобного хозяйства на полевых земельных участках. Производство сельскохозяйственной продукции без права возведения ОКС	01:160	1.16
Питомники в целом	01:170	1.17
Питомники. Выращивание и реализация подроста деревьев и кустарников, используемых в сельском хозяйстве, а также иных сельскохозяйственных культур для получения рассады и семян	01:171	1.17
Выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных декоративных или сельскохозяйственных культур	02:012	2.1
Разведение декоративных и плодовых, ягодных, овощных культур	02:015	2.1.1
Ведение личного подсобного хозяйства. Производство (выращивание) сельскохозяйственной продукции, кормов, выпаса скота	02:022	2.2
Блокированная жилая застройка. Разведение декоративных и плодовых, ягодных, овощных культур	02:033	2.3
Ведение огородничества. Осуществление деятельности, связанной с выращиванием ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля	13:010	13.1

Методикой также определен примерный перечень ценообразующих факторов для земель сельскохозяйственного назначения, который наряду с общими сведениями о земельном участке (категория земель, вид разрешенного использования, площадь земельного участка, его фактическое использование, наличие ограничений и обременений) включает дополнительные характеристики, к которым относятся:

- вид угодий;
- нормативная урожайность;
- гранулометрический состав почв (механический состав);
- каменистость (содержание твердых частиц более 3 мм);
- засоление (накопление в почве более 0,25% от ее массы солей, вредных для растений);
- солонцеватость (содержание обменного натрия более 5% от емкости обмена почвы);
- карбонатность почв (наличие или отсутствие сильно окисленных (более 30% CaCo) пород;
- уплотнение почв (наличие или отсутствие изменения сложения почвы под воздействием высоких механических нагрузок (тяжелой техники, перевыпасом скота и др.);
- переувлажнение (наличие или отсутствие подъема уровня грунтовых вод, связанного с деятельностью человека);

- наличие неудобиц (степень изрезанности рельефом);
- пестрота почвенного покрова (наличие разных почв на одном земельном участке, пятен засоления, заболачивания, выходов скальных пород, загрязнения почвы результате техногенной деятельности);
- удаленность от рынков сбыта.

Пунктом 9.2.2.1.5 Методики также определено, что определение кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий, **пригодных под пашню**, осуществляется методом капитализации земельной ренты. Неясным остается вопрос, насколько справедливо использование такого подхода к другим видам сельскохозяйственных угодий, или, например, к земельным участкам, предоставленным для животноводства.

Методикой установлена следующая последовательность определения кадастровой стоимости земель для сегмента «сельскохозяйственное использование»:

- в соответствии с Единым государственным реестром почвенных ресурсов России определяется перечень почвенных разностей и площади, занимаемой каждой из них (допускается уточнение по документально подтвержденным данным почвенных карт);

- определяется перечень всех сельскохозяйственных культур, возможных к выращиванию, в разрезе почвенных разностей;

- осуществляется выбор севооборота (выбор основных и сопутствующих сельскохозяйственных культур из набора культур типичных или традиционно возделываемых в месте расположения на основе данных почвенных обследований и материалов агроклиматического оценочного зонирования субъектов Российской Федерации с учетом обеспечения наибольшего дохода и сохранения плодородия почв);

- определяется валовый доход на единицу площади для каждой сельскохозяйственной культуры как произведение ее нормативной урожайности на прогнозируемую цену реализации этой культуры (далее - удельный валовый доход сельскохозяйственной культуры). Валовый доход на единицу площади для каждого севооборота определяется как сумма произведений удельных валовых доходов сельскохозяйственных культур севооборота и площадей полей, занимаемых сельскохозяйственными культурами, деленная на суммарную площадь полей севооборота (далее - удельный валовый доход (для севооборота)). Прогнозируемая цена реализации каждой сельскохозяйственной культуры рассчитывается исходя из анализа среднегодовых рыночных цен реализации, сложившихся за трех - пятилетний период, предшествующий году определения кадастровой стоимости, с учетом индексации этих цен на дату определения кадастровой стоимости на условиях самовывоза;

- определяются затраты на единицу площади на возделывание и уборку сельскохозяйственной продукции (на основе технологических карт и среднегодовых рыночных цен исходя из анализа среднегодовых рыночных цен, сложившихся за трех - пятилетний период, предшествующий году определения кадастровой стоимости, с учетом индексации этих цен на дату определения кадастровой стоимости). Величина затрат на единицу площади для каждого севооборота определяется как сумма произведений удельных затрат на возделывание сельскохозяйственных культур и площади полей, занятых этими культурами, поделенная на общую площадь полей в севообороте. При расчете затрат в обязательном порядке учитываются затраты на поддержание плодородности почв для каждого севооборота;

- **рассчитывается кадастровая стоимость как разность между валовым доходом и затратами на возделывание и уборку сельскохозяйственной продукции (чистый операционный доход или земельная рента) деленная на ставку капитализации.**

Ставка капитализации рассчитывается как отношение чистого годового дохода к его рыночной стоимости, и по своей сути определяет срок, в течение которого воспроизводится капитал в сельском хозяйстве. В 2018 году средняя ставка капитализации для земельных участков составляла 0,123 (12,3 %).

Расчет кадастровой стоимости земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется с использованием специального программного обеспечения, в силу чего некоторые его особенности, влияющие на конечный результат, в силу эффекта «черного ящика» требуют специального изучения.

Приведенная выше методика расчета кадастровой стоимости сельхозземель, утвержденная приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226, в целом аналогична ранее действующей методике, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 20.09.2010 № 445, по которому рассчитывалась их кадастровая стоимость в 3 туре оценки – и в том, и в другом случае в основу оценки положен метод капитализации земельной ренты.

Методикой предусмотрено, что в случае отсутствия сведений о местоположении границ земельных участков, устанавливаемых на основе данных ЕГРН, возможно проводить оценку земельных участков **в границах территорий бывших хозяйств**. При этом имеющиеся почвенные характеристики по бывшим хозяйствам, соответственно, применяются к данным земельным участкам, входящим в границы территорий, занимаемых бывшими хозяйствами. При невозможности определения местоположения земельного участка в границах бывших хозяйств и (или) отсутствии данных по бывшему хозяйству необходимо использовать структуру почвенных разностей **по муниципальному образованию**.

Из дальневосточных «сельскохозяйственных регионов» Хабаровский край, Амурская область и ЕАО по данным Национального доклада об использовании сельхозземель за 2018 год попали в одну группу **со средним УПКС 2-3 руб./кв. м**, а Приморский край - в группу с УПКС 4-5 руб./кв. м.

В обобщенном виде результаты кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения приведены в таблице 10.12.2.

Таблица 10.12.2.

Сравнение средних по районам удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков 1 группы из земель сельскохозяйственного назначения, руб./га

Районы	Удельные показатели кадастровой стоимости земли, по результатам работ:			
	I тура оценки	II тура оценки	III тура оценки	IV тура оценки
Амурский	4785	3500	12400	17600*
Бикинский	6011	9900	18400	30400
Верхнебуреинский	5267	8300	8500	13200
Вяземский	6656	8300	20060	28400
Комсомольский	4062	5800	11700	22800
Им. Лазо	13714	15600	28500	39600
Нанайский	2432	3900	8200	20200
Николаевский	1178	6900	5700	15100
Хабаровский	9451	18000	20300	28100
В среднем по краю:	7779	15600	20300	Нет данных

* Предварительные расчеты

Из таблицы 10.12.3 следует, что рост кадастровой стоимости земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в целом сопоставим с ростом цен.

Таблица 10.12.3

Динамика изменения кадастровой стоимости земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с индексом инфляции в среднем по Хабаровскому краю

Туры оценки	УПКС руб./га	Увеличение УПКС по сравнению с предыдущим туром, разы	Суммарная годовая инфляция по сравнению с предыдущим туром, разы
I тур	7779	-	
II тур	15600	2,00	1,81
III тур	20300	2,60	2,75
IV тур	27200*	1,34	1,47

* ориентировочно по сопоставимому перечню участков

Выборочный анализ УПКС земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, проведенный по четырем южным районам Хабаровского края (табл. 10.12.4), показывает следующее:

а) наибольшая дифференциация УПКС характерна для земельных участков, расположенных в разных районах, в меньшей степени – внутри района по обособленным земельным массивам;

б) дифференциация УПКС земельных участков по результатам IV тура оценки выше, чем по результатам III тура оценки;

в) для большинства земельных участков, расположенных в одном муниципальном районе, характерно 3-4 фиксированных показателя УПКС (на территории Бикинского муниципального района из 577 участков 61,7 % имеют УПКС - 3,09 руб./кв. м, 23,2 % - 3,04 руб./кв. м, 8,9 % - 2,82 руб./кв. м, 6,2 % - 2,7 руб./кв. м, в Комсомольском муниципальном районе из 305 земельных участков 83,6 % имеют УПКС равный 2,14 руб./кв. м, 14,7 % - 2,29 руб./кв. м и 1,7 % - 2,37 руб./кв. м);

г) какая-либо четкая и однозначная зависимость УПКС от доли сельхозугодий (в том числе – пашни) по отношению к общей площади участка отсутствует за исключением отдельных случаев, когда земельный участок полностью занят сенокосами или пастбищами (27:08:0000000:1842, 27:17:0329204:2238);

д) зачастую наиболее высокие значения УПКС характерны для земельных участков: - в пределах которых сельхозугодья (пашни) занимают относительно незначительную площадь (27:08:0010713:124, 27:08:0000000:1830, 27:03:0011114:23); - представленных сенокосами и пастбищами (27:17:0300807:229, 27:08:0329204:789); - не числящихся в базе данных агрохимической службы как сельхозугодья и фактически представленных либо заброшенными мелиоративными системами, либо заросшими древесно-кустарниковой растительностью участками в долинах рек, которые можно частично использовать как сенокосы или пастбища (27:08:0000000:1848, 27:08:0000000:1845, 27:08:0010117:41).

Таблица 10.12.4

Удельные показатели кадастровой стоимости земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Кадастровый номер земельного участка	Доля сельхозугодий по отношению к общей площади участка, %	Доля пашни по отношению к общей площади участка, %	Удельные показатели кадастровой стоимости по результатам:	
			III тура оценки	IV тура оценки
Район им. Лазо – (район сел Павленково и Георгиевка)				
1	2	3	4	5
27:08:0000000:1826	100,0	100,0	2,79	3,60
27:08:0000000:1831	100,0	100,0	2,79	4,03
27:08:0000000:1832	100,0	100,0	2,79	4,03

1	2	3	4	5
27:08:0000000:1834	100,0	100,0	2,79	4,03
27:08:0000000:1835	100,0	100,0	2,79	4,03
27:08:0010819:103	100,0	100,0	2,79	4,03
27:08:0000000:1828	98,9	98,9	2,79	4,03
27:08:0000000:1836	98,4	98,4	2,79	4,03
27:08:0000000:1836	98,4	98,4	2,79	3,71
27:08:0010618:462	94,5	76,4	2,79	3,18
27:08:0010713:124	88,3	29,7	2,79	7,08
27:08:0000000:1830	85,4	37,4	2,79	7,08
27:08:0000000:1826	78,6	16,8	2,79	4,03
27:08:0000000:1837	75,9	75,9	2,70	4,03
27:08:0000000:1825	48,8	16,9	2,79	4,64
27:08:0000000:1824	43,3	43,3	2,79	4,64
27:08:0000000:1833	42,2	42,2	2,79	4,03
Район им. Лазо (район сел Гродеково, Могилевка, Черняево и пос. Киинск)				
27:08:0010116:270	100,0	100,0	2,79	3,60
27:08:0010117:40	100,0	100,0	2,79	4,03
27:08:0010116:269	100,0	100,0	2,79	4,51
27:08:0000000:1842	100,0	-	2,79	0,98
27:08:0010116:271	94,8	94,8	2,79	3,60
27:08:0000000:1769	92,3	73,3	2,79	4,03
27:08:0000000:1768	91,7	91,7	2,79	1,90
27:08:0010261:186	91,7	91,7	2,79	4,03
27:08:0010260:210	89,3	89,3	2,79	4,04
27:08:0000000:1843	88,8	88,8	2,79	4,03
27:08:0000000:1847	84,2	84,2	2,79	4,03
27:08:0010260:209	78,5	78,5	2,81	4,03
27:08:0000000:1844	72,3	63,6	2,79	4,03
27:08:0010116:268	52,8	46,1	2,79	3,60
27:08:0000000:1846	-	-	2,79	4,03
27:08:0000000:1845	-	-	2,79	4,03
Район им. Лазо (район сел Новостройка, Кондратьевка, Дрофа)				
27:08:0000000:105	71,9	43,2	2,79	3,92
Район им. Лазо (район сел Аргунское и Невельское)				
27:08:0010117:41	-	-	2,79	4,03
27:08:0010101:254	-	-	2,79	0,98
27:08:0000000:1848	-	-	2,79	4,69
Бикинский район				
27:03:0011103:58	100,0	100,0	2,11	2,82
27:03:0000000:29	88,3	68,0	1,85	2,70
27:03:0011106:44	86,1	77,3	1,79	2,82
27:03:0011109:15	77,6	53,1	1,81	2,82
27:03:0011106:45	73,4	73,4	1,79	2,82
27:03:0011110:80	61,2	35,6	1,79	2,82
27:03:0011102:284	36,7	36,7	1,79	2,82
27:03:0011103:68	27,5	6,8	2,11	2,82

1	2	3	4	5
27:03:0011114:23	21,7	21,7	2,11	5,36
27:03:00112204:74	-	-	1,54	3,18
Вяземский район (район сел Кедрово и Виноградовка)				
27:06:0020410:119	100,0	100,0	2,18	3,18
27:06:0020413:15	87,2	87,2	2,22	3,18
27:06:0020413:24	68,2	68,2	2,06	3,18
27:06:0020408:44	62,8	-	1,99	3,18
27:06:0000000:844	52,6	52,6	2,06	3,18
27:06:0000000:845	28,1	23,9	2,06	3,18
27:06:0020409:290	-	-	2,06	0,86
Вяземский район (район села Шереметьево)				
27:06:0020303:2	97,9	97,9	1,99	2,65
27:06:0020208:5	97,7	-	2,06	3,60
27:06:0020305:2	96,6	96,6	1,99	3,18
27:06:0020304:2	95,1	95,1	1,99	2,65
27:06:0020306:2	89,2	76,9	1,99	2,65
27:06:0020308:2	85,5	66,4	1,99	2,54
27:06:0020307:2	83,6	79,7	1,99	1,76
27:06:0020207:4	79,1	-	1,99	3,60
27:06:0020301:3	52,9	52,9	2,06	0,86
27:06:0020302:3	50,5	50,5	1,99	0,86
27:06:0020310:12	46,1	46,1	2,06	0,86
27:06:0020309:5	43,7	43,7	2,29	0,86
27:06:0020206:88	30,8	30,8	1,99	3,18
27:06:0020213:45	26,2	-	2,06	2,15
27:06:0020401:2	-	-	1,99	3,08
Вяземский район (район села Котиково)				
27:06:0000000:710	100,0	74,2	2,06	2,65
27:06:0020605:181	100,0	100,0	1,81	2,81
27:06:0020502:160	97,3	97,3	1,81	3,18
27:06:0000000:706	90,9	41,8	1,81	3,18
27:06:0020512:72	89,2	89,2	1,81	3,18
27:06:0020502:158	89,1	89,1	1,81	3,18
27:06:0000000:705	82,2	82,2	1,81	3,18
27:06:0000000:708	81,6	81,6	2,06	3,18
27:06:0000000:709	77,7	77,7	2,06	2,65
27:06:0020513:32	76,4	76,4	1,81	3,18
27:06:0020502:159	44,6	-	1,81	3,18
Хабаровский район (Большой Уссурийский остров)				
27:17:0500201:974	77,5	-	1,98	4,15
27:17:0500201:977	40,7	25,5	1,98	4,15
27:17:0500201:976	28,0	28,0	1,98	4,15
27:17:0500201:975	-	-	1,98	4,08
27:17:0500201:424	-	-	1,98	4,15
Хабаровский район (район сел Ракитное, Гаровка-1, Гаровка-2, Дружба)				
27:17:0329204:911	100,0	100,0	1,98	3,18

1	2	3	4	5
27:17:0000000:2750	94,3	-	2,03	0,98
27:17:0329204:2355	90,3	90,3	2,90	4,57
27:17:0329204:912	90,3	90,3	2,55	3,18
27:17:0000000:2747	87,2	87,2	2,03	3,18
27:17:0000000:2748	84,9	-	2,03	4,19
27:17:0000000:2749	86,4	86,4	2,03	3,18
27:17:0000000:2756	82,2	82,2	2,03	3,18
27:17:0000000:2760	80,1	80,1	2,03	3,78
27:17:0329204:2227	78,8	43,5	2,89	4,19
27:17:0329204:789	71,9	71,9	1,98	4,39
27:17:0300807:229	71,4	-	2,03	4,57
27:17:0329204:2238	69,6	-	2,03	2,53
27:17:0329301:34	67,9	67,9	1,63	3,18
27:17:0000000:3649	60,1	60,1	2,03	2,73



Фото 10.12.1. Земельный участок с кадастровым номером 27:03:0011103:58.
Поле № 43. Полностью заросшая лесом пашня. УПКС -2,82 руб./ кв. м



Фото 10.12.2. Земельный участок с кадастровым номером 27:03:011106:45.
Поле № 125. Постоянно используемая пашня. УПКС - 2,82 руб./ кв. м

Основная причина таких результатов кадастровой оценки, на наш взгляд, в первую очередь обусловлена использованием при оценке указанного выше положения методики, согласно которому при отсутствии необходимых сведений о земельных участках оценку можно проводить в границах территорий бывших хозяйств или муниципальных районов. Соответственно, при данном подходе невозможно учесть предусмотренные методикой такие параметры как вид сельхозугодий, плодородие почвы, пестрота почвенного покрова, переувлажнение или уплотнение почвы, наличие неудобий, ибо **для каждого земельного участка они индивидуальны.**

Исходя из вышеизложенного, первоочередными задачами в плане определения кадастровой стоимости сельхозземель на период до проведения 5 тура оценки являются:

- формирование базы данных, необходимой для перехода от расчета кадастровой стоимости по хозяйствам и районам к расчету кадастровой стоимости по каждому земельному участку, путем суммирования кадастровой стоимости каждого отдельного взятого поля в пределах земельного участка без учета площади, занятой несельскохозяйственными угодьями;
- проработка возможности учета соотношения сельхозугодий и несельскохозяйственных угодий в пределах земельного участка при определении его кадастровой стоимости;
- проработка вопроса о возможности учета фактического состояния земельного участка при определении его кадастровой стоимости путем включения в сумму затрат расходов на проведение культуртехнических и мелиоративных работ.

10.13. Плата за земли сельскохозяйственного назначения

Одним из основных принципов природопользования является принцип платности природопользования. Плата за пользование природными ресурсами – это денежное возмещение природопользователем общественных затрат на изыскание, сохране-

ние, восстановление, изъятие и транспортировку природного ресурса, а также потенциальных усилий общества по натуральному возмещению или адекватной замене эксплуатируемого ресурса в будущем. Следует признать, что лучшие существующие методики определения размеров платы за пользование природными ресурсами пока не учитывают всех факторов, воздействующих на эколого-экономический механизм формирования такой платы и базируются на исчислении дифференциальной ренты при использовании ресурсов, что теоретически ведет к нулевой оценке экономически (но не экологически) избыточных ресурсов на какой-либо территории в исторический данный период времени.

Установление платности пользования природными ресурсами преследует три задачи:

- повышения заинтересованности производителя в эффективном использовании природных ресурсов;
- появлении материальной заинтересованности в сохранении и воспроизводстве природного ресурса;
- получение дополнительных средств на восстановление и воспроизводство природных ресурсов.

Плата за землю в этом плане не является исключением. Платное землепользование в России введено с 1992 года законом РСФСР «О плате за землю», который предусматривал три вида платежей: земельный налог, арендную плату и нормативную цену земли. Следует отметить, что, строго говоря, нормативную цену земельных участков нельзя рассматривать как плату за землю, так как она выступала как показатель, характеризующий стоимость земельного участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости, и была по сути упрощенным аналогом кадастровой стоимости земельного участка (Антонов с соавторами, 1999).

В 1994 году в соответствии с этим законом были установлены средние размеры земельного налога за 1 га пашни. Он составлял в Хабаровском крае – 1125 рублей, в Приморском крае – 1435 рублей, в Амурской области – 890 рублей, в ЕАО – 890 рублей, в Сахалинской области -1360 рублей, в Магаданской области – 665 рублей, в Республике Саха (Якутия) - 775 рублей.

В связи с признанием утратившим силу закона «О плате за землю» с 01.01.2006 г. и введением кадастровой стоимости земельных участков нормативная цена земли с 2006 года для практических целей не применяется.

Статьей 65 Земельного кодекса РФ определено, что формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Возможно, в этот перечень нужно включить и цену выкупа земельных участков, хотя она и является не регулярным, а разовым платежом.

Вопрос платы за землю является сложным и, по мнению специалистов, пока не нашел своего окончательного методологического решения на федеральном уровне.

Как отмечает А.В. Шевчук в своей работе «Платежи за пользование природными ресурсами», в методологическом плане плата за землю, как и плата за другие природные ресурсы, должна включать в себя две составные части.

Первая – это плата за право пользования землей, в которой экономически реализуется право государства как собственника земли на получение части прибыли от ее эксплуатации. То есть это рентная составляющая платы, которая не должна зависеть от финансовых показателей деятельности предприятия, а должна формироваться исходя из стоимостной оценки земельного участка.

Вторая – это плата на воспроизводство и охрану земли, которая включает в себя оплачиваемые предприятием расходы специализированных организаций по изучению, учету, охране и восстановлению объектов природного мира. При расчете этой суммы платежей должны быть учтены затраты для реализации мероприятий и программ по охране и восстановлению земель.

Негативным обстоятельством является отсутствие законодательно установленной цели взимания платы за землю. В статье 2 закона «О плате за землю» она была определена как стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий. Действие данной нормы закона впоследствии было приостановлено, а затем отменено, и средства от платы за землю стали использоваться для самых различных целей.

Если цель однозначно не определена, справедливо встает вопрос - какие принципы должны быть положены при установлении платы за землю, какие факторы должны влиять на ее размер, каков должен быть размер платы?

Принципы определения арендной платы за землю, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 582, установлены вне зависимости от цели взимания платы за землю и лишь частично решают данную проблему.

Действующая система платы за землю не отвечает реальной ценности земельных участков. За самые ценные земли сельскохозяйственного назначения установлены самые низкие ставки земельных платежей. С другой стороны, низкие ставки арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения, установленные «во благо» землепользователей, в жизни обретают гротескные формы – затраты органов власти на оформление правоотношений на предоставляемые земельные участки превышают плату за землю, которая поступает в соответствующий бюджет, а работа по взысканию задолженности в таких случаях становится бессмысленной.

Неурегулированность вышеназванных вопросов не отвечает ни интересам государства, получающего доход от платы за землю, ни интересам землепользователей и арендаторов земельных участков, которые не защищены от действий органов государственной власти и местного самоуправления, которые в рамках своих полномочий за земельные участки с одним и тем же целевым предназначением устанавливают различные ставки арендных платежей.

Отмена целевого использования средств от платы за землю не отменила саму сущность платы за землю - изъятие и перераспределение земельной ренты, связанной с объективно лучшими природно-экономическими условиями, в интересах всего общества, а только отсрочила окончательное решение этой проблемы, и затруднило финансирование работ, направленных на воспроизводство земельных ресурсов.

Специалисты считают, что, исходя из специфики земли как природного ресурса и как объекта, вовлекаемого в хозяйственный оборот, плата за землю должна складываться, как минимум, из двух составляющих:

- затрат на компенсацию ухудшения качества земли в процессе использования ее в хозяйственном обороте (70 %);
- затрат на финансирование мероприятий по управлению землями (30 %).

Основные положения в части взимания земельного налога установлены 31 главой Налогового кодекса Российской Федерации. В частности, статьей 388 Налогового кодекса РФ определено, кто является плательщиком земельного налога, статьей 389 установлено, какие земельные участки являются объектами налогообложения, статьями 390- 392 определена налоговая база для исчисления земельного налога и порядок ее определения, статьей 394 установлены предельные ставки земельного налога, статьей 395 – налоговые льготы и т.д.

С 1 января 2006 года в соответствии со статьей 394 Федерального закона от 29.11.2004 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов

(положений законодательных актов) Российской Федерации» земельный налог устанавливается в процентах от кадастровой стоимости земельных участков.

Для земель сельскохозяйственного назначения Налоговым кодексом РФ определен верхний предел ставок земельного налога – до 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка. Конкретный размер ставок земельного налога по категориям земель и видам разрешенного использования устанавливается нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Анализ ставок земельного налога по муниципальным образованиям края свидетельствует о том, что в большинстве муниципальных образований края ставки земельного налога установлены в максимальных размерах, допускаемых федеральным законодательством. Так как земельный налог является местным налогом, все средства, вне зависимости от уровня собственности земли, поступают в местный бюджет.

Поступления средств от земельного налога в денежном выражении, как правило, ежегодно растут в связи с увеличением объектов налогообложения, а также в результате изменения кадастровой стоимости земельных участков после очередного тура переоценки.

В зарубежных странах также, как и в России, для сельскохозяйственных земель установлено льготное налогообложение по сравнению с землями, занятыми жилой и производственной застройкой, причем практика колеблется от полного освобождения сельскохозяйственных предприятий от поземельного налога (Австралия, Франция, Греция, Италия, Швеция, Великобритания, Япония) до какой-либо формы льготного режима. При этом ставки налога для сельскохозяйственных угодий относительно невелики и, как правило, не превышают 1 % от стоимости земли.

В Японии в соответствии с Законом о земле земельным налогом облагаются не только собственники земли, но и арендаторы. При этом налог **всего зависит от урожая**, и если урожай является средним, то ставка земельного налога равна нулю.

В Израиле земельный налог взимается только с дохода, полученного собственником земли, при продаже земельного участка.

В качестве льгот по уплате поземельного налога используется расчет, не исходя из рыночной цены земли, а на основе капитализированной ренты или капитализированной чистой продуктивности, которая всегда ниже рыночной цены, применяется принцип отложенного платежа, из налогооблагаемой базы исключается стоимость мелиоративных работ и других улучшений.

Основным федеральным нормативным правовым актом, который регулирует размер арендной платы за землю, является постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 582. Данным документом установлены основные принципы определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, и размер арендной платы за земельные участки, находящиеся федеральной собственности.

Арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется исходя из следующих основных принципов:

- принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается **в размере, соответствующем доходности земельного участка** с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке;

- принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи,

в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя;

- принцип предельно допустимой **простоты** расчета арендной платы, в соответствии с которым **предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости**;

- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

- принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога;

- принцип запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым **порядок расчета** размера арендной платы (**не размера арендной платы**) за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться;

- принцип учета наличия предусмотренных законодательством Российской Федерации ограничений права на приобретение в собственность земельного участка, занимаемого зданием, сооружением, собственником этого здания, сооружения, в соответствии с которым размер арендной платы не должен превышать размер земельного налога, установленный в отношении предназначенных для использования в сходных целях и занимаемых зданиями, сооружениями земельных участков, для которых указанные ограничения права на приобретение в собственность отсутствуют.

Размер арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации устанавливается одним из следующих способов:

- на основании кадастровой стоимости земельных участков;
- по результатам торгов, проводимых в форме аукциона;
- в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Министерством экономического развития Российской Федерации;

- на основании рыночной стоимости права аренды земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Для абсолютного большинства федеральных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения размер арендной платы составляет 0,6 % от кадастровой стоимости земельных участков, то есть в два раза выше, чем размер земельного налога.

Система арендных платежей за земельные участки, находящиеся в государственной неразграниченной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, в целом аналогична установленной для федеральных земельных участков. Так, в Хабаровском крае для земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, она установлена постановлением Правительства края от 19.12.2019 № 565-пр, и для большинства земельных участков, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции, как коммерческими сельскохозяйственными организациями, так и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и гражданами для ведения личного подсобного хозяйства ее максимальный размер не может превышать 5 % от их кадастровой стоимости. Конкретные ставки арендной платы устанавливаются правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления и составляют от 0,49 до 1,6 % от кадастровой стоимости.

Ставки арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Хабаровского края, составляют 0,3 % от их кадастровой стоимости, соответственно равны ставке земельного налога и в 3-5 раз меньше, чем ставки арендной платы за аналогичные земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена или находящиеся в муниципальной собственности. Данное обстоятельство можно рассматривать как одну из форм государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей.

В то же время нужно отметить, что система арендных платежей имеет чисто фискальный характер и каких-либо существенных льгот по арендной плате за земли сельскохозяйственного назначения, стимулирующих землепользователей на эффективное использование, предоставленных им земельных участков и повышение плодородия почв, указанными выше региональными нормативными правовыми актами не предусмотрено. Имеется только одна льгота – применение понижающего коэффициента 0,2 в случае предоставления земельного участка для реализации приоритетного инвестиционного проекта до окончания расчетного срока его окупаемости, но не более, чем на 5 лет.

В отношении арендной платы за земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения существует особенность, которая определяется тем, что земельные участки, как правило, состоят из двух составных частей – сельскохозяйственных угодий и несельскохозяйственных угодий. В договорах аренды земельных участков указывается, что они передаются арендаторам во владение и пользование на определенный срок. Фактически это не так – во владение и пользование передаются только сельскохозяйственные угодья, а несельскохозяйственные угодья (за исключением их небольшой части, занятой полевыми дорогами) – только во владение. Учитывая, что статья 65 Земельного кодекса РФ имеет названия «платность **использования** земли», возникает вопрос – насколько правомерно взимание платы за несельскохозяйственные угодья, которыми арендатор только владеет и не пользуется?

Поступления средств от арендной платы за землю также, как и поступления от земельного налога, в денежном выражении ежегодно растут, и в целом темпы роста поступлений от арендной платы за землю выше, чем по земельному налогу.

В зарубежных странах в отличие от России основной объем арендованных земель приходится не на государственные, а на частные земли. Соответственно, практика регулирования арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения в зарубежных странах существенно отличается от России и определяется, исходя из специфики каждой страны, национальных традиций и землеобеспеченности.

В странах Европейского Союза, США и Канаде существуют три формы арендных платежей – денежная, натуральная – в виде передачи владельцу земли определенного количества сельскохозяйственной продукции – и натурально-денежная.

Наиболее распространены два метода определения арендной платы. Первый метод базируется на том, что чистый доход арендатора должен покрывать все его затраты, связанные с производством сельскохозяйственной продукции, а полученная прибыль позволяла бы вести расширенное воспроизводство.

Второй метод основан на определении затрат собственника, которые он должен возместить. Для этого заранее определяется доля урожая как размер арендной платы и пропорционально этой доле делятся затраты между собственником (владельцем) земли и ее арендатором.

В Италии в основе арендной платы лежит кадастровый доход, в котором учтены коэффициенты природных свойств почвы. В Бельгии применяется «арендный коэффициент», устанавливаемый на 3 года, исходя из рентабельности за предыдущие 6 лет, комиссией, состоящей из членов регионального правительства и сельскохозяйственных организаций.

Наиболее распространенной является денежная форма арендных платежей. Величины арендной платы колеблются от 1-3 % от цены земли в Западной Европе до 6 % в США. По данным литературных источников, средний размер арендной платы в США в различных штатах в конце прошлого столетия колебался от 74 до 259 долларов за гектар в зависимости не только от плодородия земель и вида угодий, но и от вида **возделываемых сельскохозяйственных культур**. Размер арендной платы за пашни в 1,8-2,4 раза больше, чем за пастбища, а размер арендной платы в зависимости от вида сельскохозяйственной культуры может изменяться в 2-3 раза.

При этом в ряде стран арендная плата исчисляется в денежной форме, **исходя из потенциального урожая и цен за прошедшие годы или прогнозируемых цен в текущем году**. На наш взгляд, это более правильный подход, так как понятие «стоимость земли» - это искусственное понятие, которое введено в оборот вынужденно, чтобы приравнять землю к товару. Мы рассчитываем земельные платежи исходя из кадастровой стоимости земельных участков не потому, что это **самый правильный** подход, а потому, что это **самый простой** способ расчета земельных платежей, что прямо зафиксировано в основных принципах определения арендной платы за землю, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582.

Преимущество денежной формы арендных платежей заключается в том, что арендодатель получает свою величину дохода, несмотря на погодные условия, а арендатор может свободно распоряжаться своим урожаем. Недостатки – арендатор несет все риски, связанные с производством, а арендодатель при благоприятных условиях может недополучить часть дохода.

При натурально-денежной форме арендной платы (издольной аренде) арендатор уплачивает владельцу арендную плату в виде полученной продукции. Эти величины могут составлять - 1/3 (Франция), 1/2 (Испания), от 1/2 до 1/4 (США). При издольной аренде арендатор снижает риск своей финансовой деятельности, но в благоприятные годы может недополучить значительную часть своей прибыли, а владелец земли разделяет с арендатором производственные риски, но может в благоприятные годы получить дополнительную прибыль. Многие страны отказываются от такой формы арендных платежей. В Испании земли, арендуемые издольщиками, составляют 3,4 %, во Франции – 1 %, в Швейцарии -0,5 % от обрабатываемой земли. В силу особенностей структуры собственников (владельцев) земли издольная аренда наиболее широко распространена в США.

Существует также различный подход к регулированию государством размера арендной платы.

В Дании, Ирландии, Греции, Люксембурге и Норвегии землевладелец и арендатор **самостоятельно** договариваются об уровне арендных платежей.

В Великобритании обе стороны могут самостоятельно определить размер арендной платы, но затем она идет на рассмотрение и утверждение местных властей, которые руководствуются соответствующими стандартами, регулирующими размер такой оплаты.

В Венгрии и Польше предусматривается возможность снижения размера арендной платы при чрезвычайных ситуациях или если фактическая урожайность менее 2/3 от запланированной в течении 3 лет подряд.

Регулирование или административное утверждение размеров арендной платы присутствует в Ирландии и во Франции. Власти могут контролировать арендную плату путем установления максимальных или стандартных ее размеров. На этой основе готовятся фактически контракты по аренде. Такая практика также существует в Нидерландах, Испании, Бельгии, Португалии и Японии.

Срок выплат арендных платежей значительно отличается как между странами, так и между различными регионами внутри одной страны. Традиционно они выплачиваются в конце сезона (сентябре-декабре), в Италии – в начале сезона, в Саксонии

– если арендодателем является частное лицо – один раз в году в конце сезона, если земля предоставляется в аренду государственным агентством – каждые 3 месяца, в Нижней Саксонии при сдаче в аренду участка более 10 га или сумме платежей более 2 тыс. евро – ежемесячно или 2 раза в год, суммы в меньших размерах – в конце сезона.

Важной особенностью является то, что в отличие от России регулирование государством размера арендной платы осуществляется также и в том случае, если государство или муниципалитет **не является стороной по договору**.

Начальной ценой продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения согласно статье 39.11 Земельного кодекса РФ может быть его рыночная стоимость, определенная в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее, чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

Продажа земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся у заявителя в аренде, без проведения торгов возможна при соблюдении следующих условий:

- не ранее, чем через 3 года с момента заключения договора аренды земельного участка, либо с момента передачи прав и обязанностей по договору аренды гражданину или юридическому лицу;

- отсутствие у уполномоченного органа информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при его использовании;

- если заявление о заключении договора купли-продажи подано до дня истечения срока действующего договора аренды земельного участка.

Цена продажи земельных участков в указанном выше случае, а также в случае продажи сельскохозяйственным организациям или крестьянскому фермерскому хозяйству земельных участков, образованных в счет выделенных земельных долей или предоставленных на праве аренды при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, устанавливается органами власти субъектов РФ, и не может превышать 15 % от их кадастровой стоимости. В Хабаровском крае она установлена постановлением Правительства края от 23.03.2012 № 74-пр, и равна 15 % от кадастровой стоимости земельного участка.

Узаконенный весьма «странный» механизм приобретения земель в частную собственность, который предусматривает продажу государством земли по льготной цене (не выше 15 % от ее кадастровой стоимости) и последующей **без каких-либо ограничений по размеру площади, возможности ее перепродажи по рыночной стоимости** создает условия для законной спекуляции землей и получения собственниками незаработанной прибыли от рентной составляющей земли.

Законодательство большинства развитых стран позволяет продажу сельскохозяйственных земель в связи с тем, что рынок земли является мощным средством стимулирования роста сельскохозяйственного производства и способствует привлечению инвестиций в сельскохозяйственное производство. Однако, чтобы земельный оборот способствовал указанным целям, государство, через выработку законодательных норм, контролирует земельные отношения, вводя значительные ограничения при приобретении земли в собственность.

Например, в Германии из **государственных** земель на продажу выставляется строго ограниченная площадь – не более 20 тыс. га сельхозугодий. Покупатель должен вернуть разницу между выплаченной им ценой государству и полученной от ее продажи, если продаст участок ранее, чем через **20 лет** после приобретения. Покупатель

тель не может купить более 140 гектаров земель. Покупатель не может купить землю, если после покупки доля его собственной земли превысит 50% от обрабатываемых им площадей.

Во Франции, Швейцарии, Австрии физические лица обладают правом пользования землей сельскохозяйственного назначения лишь в случае, если имеют профессиональную подготовку, имеют возраст не более 50 лет и необходимый капитал. В Норвегии, Нидерландах, Швеции, Бельгии покупатель сельскохозяйственного угодья также должен иметь специальное образование или сельскохозяйственные навыки.

В Дании при покупке земли от арендатора требуется сохранение земли в сельскохозяйственном производстве, лица, ведущие сельское хозяйство на арендованных, также, как и на собственных землях, обязаны проживать постоянно на данной ферме, а в целях борьбы с латифундиями закон устанавливает верхнюю границу землепользования как своей собственной, так и арендованной - в размере 150 га сельхозугодий. Арендатор, также, как и покупатель, должен прожить в сельской местности не менее 8 лет. Если же размер фермы будет превышать 30 га, то он должен доказать свою профессиональную квалификацию, иметь опыт работы в сельском хозяйстве и соответствующее образование, и дать обязательство проработать на этой ферме не менее 8 лет (т.е. это означает, что в течение указанного срока он не может ни продать, ни сдать в аренду или в субаренду полученную им землю). Законом разрешается покупать или получать в аренду до трех участков земли при условии, что расстояние между ними не более 10 км и ни один из соседей не будет протестовать против такого приобретения земли. Покупка земли запрещается, если эта операция является лишь средством помещения капитала или цена покупаемой земли не соответствует ее реальной стоимости.

Доля земель, меняющих собственника в зарубежных странах, невысока: в Дании и Ирландии – около 3-4 %, в Великобритании, Франции и Италии – менее 2 %, в Германии и Бельгии – 1,5 %.

В США, согласно пункту 2 статьи 203 закона «О федеральном землеустройстве» от 1976 года продажа **государственных** земель производится по цене **не менее рыночной**, определенной Министром внутренних дел. При этом если участок предназначен для ведения сельского хозяйства, то размер его не должен превышать размер семейной фермы – 170 га, а случае продажи земельного участка более 2500 акров (1011 га) требуется уведомление Сената и Палаты Представителей.

В отличие от России, западное законодательство **отрицательно относится к приобретению земель юридическими лицами**. Их могут приобретать лишь физические лица, причем подпадающие под определенные, довольно жесткие ограничения. В особенности это касается Европы. Это - требования по специальному сельскохозяйственному образованию, опыту работы, проживанию в сельской местности, обладанию соответствующим капиталом для ведения сельского хозяйства.

В Дании **юридические лица не имеют право также и на аренду земельных участков**, которая предоставляется только физическим лицам, ведущим сельскохозяйственное производство, имеющим соответствующую квалификацию и берущим на себя обязательство непосредственно заниматься сельским хозяйством в течение длительного времени.

В США, с их либеральным режимом, в 13 наиболее важных в сельскохозяйственном отношении штатах Среднего Запада юридическим лицам запрещено покупать сельскохозяйственные угодья, за исключением случаев, если юридическое лицо создано сами фермерами.

Во Франции в течение более 30 лет существует сложная система контроля над рынком земли. Закон требует разрешения властей при всяком акте купли-продажи

земли или сдачи ее в аренду, т.е. в случае изменения землепользователя. Акцент делается именно на фактическом землепользовании. **Если же, например, собственник земли меняется, а арендатор остается тем же самым, то тогда разрешение не требуется. Если же меняется арендатор, а собственник остается прежним, то в этом случае, наоборот, нужно разрешение.**

В странах Европейского Союза каких-либо ограничений при продаже земли гражданам из стран Европейского Союза нет, так как исходя из принципа свободного движения капитала и рабочей силы в своих правах они приравниваются к гражданам данного государства. В Ирландии, Японии, Мексике, Новой Зеландии запрет на продажу земли иностранцам или ограничения в продаже установлены на государственном уровне, в Австралии, Канаде, США – на региональном уровне.

В большинстве зарубежных стран в той или иной мере действует запрет на продажу земли иностранным юридическим и физическим лицам. Данные ограничения могут варьироваться от полного запрета на покупку земли и даже ее использования до уведомления в соответствующие органы о факте приобретения земли иностранцами. Ограничения могут распространяться как на все земли страны, так и на определенные территории или отдельные категории земель, могут касаться всех иностранных граждан или представителей отдельных государств. Например, в 1978 году в США был принят Акт о зарубежных капиталовложениях в сельское хозяйство, согласно которому ограничения на приобретение земель в собственность устанавливаются на уровне штатов. Таких штатов 17. Ограничения состоят в следующем: необходимость получения американского гражданства, ограничения по площади земельного участка, запрет на приобретение земли гражданами **недружественных стран.**

Таким образом, в западных странах рыночный оборот земли функционирует только в рамках разумной системы контроля с правовой, управленческой, финансовой точек зрения, и государственное регулирование по отдельным вопросам сельскохозяйственного землепользования более жесткое, чем в России. Как отмечает Попов Н.А., в большинстве зарубежных стран с рыночной экономикой земельный рынок является одним из наиболее регулируемых государством объектов. Объективной причиной такого жесткого регулирования является то, что есть такие общественные отношения (в том числе и земельные), **которые рынок принципиально не может регулировать.**

На вторичном рынке цена земель, используемых для ведения сельского хозяйства, относительно высокая. В Голландии она составляет порядка 60 тыс. долларов США за гектар, в Германии – 30 тыс. долларов, в США, Бразилии – от 10 тыс. долларов, в Канаде – от 4750 долларов.

В России самые высокие цены на вторичном рынке на земли сельскохозяйственного назначения отмечаются в Краснодарском крае – в среднем от 90 до 150 тыс. рублей за гектар (5700-24800 долларов США). В центральных регионах страны цены обычно колеблются от 10 до 40 тыс. рублей (160 - 640 долларов), в ДФО – от 10 до 100 тыс. рублей (160 -1600 долларов).

Раздельно учет поступлений от платы за земли сельскохозяйственного назначения не ведется, и это значение можно оценить лишь ориентировочно, исходя из среднего УПКС, средних ставок земельного налога и арендной платы и площади земельных участков, предоставленных на праве собственности и на праве аренды.

Для такого расчета по Хабаровскому краю использованы следующие цифры:

- УПКС земель сельскохозяйственного назначения – 20300 руб. за га;
- площадь земель, находящихся в собственности юридических и физических лиц – 60800 га;
- площадь земель, находящихся в собственности Хабаровского края, переданных в аренду – 78880 га;

- площадь земель, находящихся в федеральной, муниципальной собственности, и земель, государственная собственность на которые не разграничена, переданных в аренду – 106000 га;

- средняя ставка земельного налога – 0,3 % от кадастровой стоимости участка;

- средняя ставка арендной платы за земли, находящиеся в собственности Хабаровского края – 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка;

- средняя ставка арендной платы за федеральные, муниципальные земли и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена – 1,0 % от кадастровой стоимости земельного участка.

Исходя из указанных цифр, общий размер поступлений от земельного налога и арендной платы ориентировочно составляет:

$(60800 \times 20300 \times 0,3 \%) + (78880 \times 20300 \times 0,3 \%) + (106000 \times 20300 \times 1,0 \%) = 30$ млн. рублей.

Учитывая, что все земельные участки отличаются друг от друга по своим характеристикам, какой-либо обобщенной информации о стоимости работ на поддержание плодородия 1 га осредненного земельного участка нет, но эту цифру можно сопоставить со стоимостью культуртехнических мероприятий по ДФО, утвержденных приказом Минсельхоза России от 28.12.2016 № 600. Например, стоимость расчистки 1 га земель от древесной и травянистой растительности составляет 22,45 тыс. рублей, соответственно на средства, полученные от платы за землю, такие работы можно провести на 1300 га земель, или стоимость работ по первичной обработке почвы составляет 35,87 тыс. рублей за 1 га, что позволят профинансировать эти работы на площади 830 га.

Как следует из вышесказанного, объем средств, поступающих от платы за сельхозземли, весьма незначителен, и не позволяет даже в минимальном объеме финансировать работы по восстановлению сельхозугодий. К такому пониманию вопроса пришли и на федеральном уровне. В Государственную Думу РФ уже внесен законопроект, предусматривающий увеличение ставки земельного налога для этих земель с 0,3 % до 1,5 % (пока только в отношении земель, не используемых по целевому назначению).

Таким образом, из изложенного выше материала можно сделать следующие выводы:

- в методологическом плане вопрос о размере платы за землю с точки зрения цели ее установления не разработан, и, например, почему верхний предел ставки земельного налога составляет 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка, а не 0,5 % или 0,1 %, не ясно;

- целевое использование средств, полученных от платы за землю на проведение работ, связанных с охраной, освоением земель и повышением плодородия почв в настоящее время, в отличие от начального периода платного землепользования в России, **законодательством не предусмотрено;**

- размер платы за земли сельскохозяйственного назначения, рассчитываемый в процентах от кадастровой стоимости земельных участков, не зависит от площади сельскохозяйственных угодий в пределах участка и вида сельхозугодий, то есть не соответствует первому принципу определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, установленному постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 - **принципу экономической обоснованности**, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка;

- более низкий размер земельного налога по сравнению с размером арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения стимулирует землепользователей на

выкуп земельных участков в частную собственность, что, на наш взгляд, противоречит стратегическим государственным интересам в плане управляемости землями сельскохозяйственного назначения;

- размер арендной платы за земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности различных публично-правовых образований, может существенно отличаться друг от друга, что сказывается на размере доходов, получаемых сельхозтоваропроизводителями, работающими практически в одних и тех же условиях и выращивая одну и ту же сельскохозяйственную продукцию;

- «льготный» характер цены продажи земельных участков без проведения торгов, без какого-либо установленного на федеральном уровне механизма, предусматривающего ограничения при продаже таких земельных участков на вторичном рынке, включая возврат в государственный бюджет средств, превышающих 15 % от их кадастровой стоимости, по своей сути стимулирует спекуляцию земельными участками и незаконное обогащение их правообладателей;

- общий объем поступлений от платы за земли сельскохозяйственного назначения не позволяет профинансировать в необходимом объеме проведение работ по восстановлению сельхозугодий и повышению плодородия почв.

10.14. Образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

В соответствии со статьей 6 Земельного кодекса РФ земельный участок - это недвижимая вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Новой редакцией Земельного кодекса РФ понятие «формирование земельного участка» заменено на понятие «образование земельного участка» и дано новое понятие «исходные земельные участки» – это земельные участки, из которых путем раздела, объединения или перераспределения образуются новые земельные участки.

По общему правилу образование земельных участков осуществляется либо из существующих земельных участков при их разделе, объединении, перераспределении или выделе, либо из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Определено, что земельный участок при отсутствии проекта межевания территории образуется на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Учитывая, что на земли сельскохозяйственного назначения проекты межевания территории не составляются, единственным основанием для их образования является схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

В случае образования земельного участка из существующего земельного участка (участков):

- категория и разрешенное использование образуемого земельного участка должны соответствовать категории и разрешенному использованию исходного земельного участка за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- в случае, если исходный земельный участок вовлечен в хозяйственный оборот, образование земельного участка допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов и **залогодержателей** исходных земельных участков (согласие не требуется, если исходный земельный участок (участки) предоставлены государственным (муниципальным) предприятиям

и учреждениям, в случае решения суда и при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд).

Права на образуемые земельные участки сохраняются за правообладателями исходных земельных участков (без принятия решения органа власти об их предоставлении), за исключением, если исходный земельный участок был предоставлен на праве аренды или безвозмездного пользования и в условиях договора установлено иное.

Также, как и к землям иных категорий, применительно к землям сельскохозяйственного назначения можно также отметить следующие нормы закона:

- предельные (максимальные и минимальные) размеры образуемых земельных участков определяются в соответствии с требованиями закона;
- границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований или населенных пунктов;
- не допускается образование земельного участка, если это приведет к невозможности его использовать в соответствии с разрешенным использованием
- образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапленности, чересполосицы, изломанности границ и другим недостаткам, препятствующим рациональному использованию земель.

Особый порядок образования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения установлен для земельных участков, находящихся в частной общей долевой собственности, согласно которому такое образование осуществляется на основании соглашения между собственниками. Из этого правила есть существенное исключение, которое касается **выдела** земельных участков в счет доли в праве общей собственности в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 101-ФЗ, который не предусматривает согласия всех собственников долей.

Раздел земельного участка в соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» осуществляется с учетом его минимального размера, установленного для участков соответствующего целевого назначения.

Законодательством также определено, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться **в собственности** одного гражданина и (или) одного юридического лица, составляет 10 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

В случае, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказались земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения и это влечет за собой нарушение требований, предусмотренных выше, такие земельный участок (часть земельного участка) или доля должны быть отчуждены собственником.

До настоящего времени в составе земельных участков сохранилось введенное постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 № 660 понятие «единого землепользования», под которым понимается несколько обособленных земельных участков, каждый из которых имеет самостоятельный кадастровый номер, и единый кадастровый номер для всех земельных участков. Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» установлено, что земельные участки таким способом не образуются, но образованные ранее сохранились. В то же время в земельном законодательстве появилось новое понятие «многоконтурный участок», заменившее понятие «единое землепользование». Многоконтурный земельный уча-

сток имеет в своем составе несколько закрытых контуров и отличается от единого землепользования тем, что отдельные конура не имеют своих кадастровых номеров, и, соответственно, не являются самостоятельными объектами недвижимости.

Существенным в практическом отношении вопросом является предельный размер земельных участков, образуемых из земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время они установлены только для отдельных случаев, в том числе для земельных участков, образуемых:

- в целях предоставления для ведения личного подсобного хозяйства;
- в целях предоставления для крестьянского (фермерского) хозяйства;
- для овощеводства в закрытом грунте;
- на искусственно орошаемых или осушаемых землях.

В Хабаровском крае:

- максимальный размер земельных участков, которые могут быть предоставлены одному лицу для ведения личного подсобного хозяйства, составляет 2,5 га;
- предельные размеры земельного участка, который может быть предоставлен для крестьянского (фермерского) хозяйства, составляют 3-300 га;
- минимальный размер образуемого нового земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения составляет 1,0 га, для овощеводства в защищенном грунте - 0,5 га;
- минимальный размер земельного участка, образуемого для искусственно орошаемых или осушаемых сельскохозяйственных угодий (не земель сельскохозяйственного назначения), составляет 3,0 га.

Учитывая, что вновь созданному кластеру крестьянских (фермерских) хозяйств принадлежит всего около 5 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения, можно констатировать, что для абсолютного большинства арендаторов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения **максимальные размеры земельных участков не установлены.**

Так по земельным участкам из земель, находящихся в собственности Хабаровского края, размеры арендуемых отдельных земельных участков колеблются от 1 до 4368 га, а суммарная площадь, предоставленная в аренду одному арендатору, может превышать 10 000 га (20 % от площади всех земель сельскохозяйственного назначения района). Ожидается, что в ближайшем будущем этот вопрос будет урегулирован в новой редакции федерального закона «О землеустройстве» путем установления сельскохозяйственных регламентов.

В экономически развитых странах, как правило, установлены как минимальные, так и максимальные размеры земельных участков. При этом цель таких ограничений заключается в том, чтобы, с одной стороны, не допустить чрезмерного дробления земельных участков, которые по размеру меньше минимальной площади, обеспечивающей жизнеспособность хозяйства, а с другой стороны – не допустить чрезмерной концентрации земель в одних руках и образования латифундий. При этом, чем меньше сельскохозяйственных земель в государстве, тем меньше максимальный размер земельного участка.

Например, верхняя граница землепользования в Дании, как находящихся в собственности, так и арендованной составляет 150 га. Исключения возможны лишь в случае, если фермер сможет доказать, что приобретение большего количества земли обосновывается спецификой его производства.

В Швейцарии максимальным при приобретении в собственность считается земельный участок, который позволит обеспечить достаточный доход 2-3 сельскохозяйственным работникам. Если в результате покупки земли общая площадь хозяйства превышает установленный законодательством предел, сделка может быть запрещена.

Во Франции при определении минимального размера земельных участков исходят из того, что хозяйство должно обеспечивать полную занятость как минимум двух человек и обеспечивать им надлежащий доход. Сейчас эта цифра в среднем составляет 25 га. При приобретении земель сверх установленного размера требуется специальное разрешение и государственная политика, как правило, препятствует всякому увеличению крупных поместий.

Для того, чтобы не допустить дробления земельных участков по наследству, во многих зарубежных странах предусмотрено государственное регулирование операций по наследству сельхозугодий.

Российское законодательство также содержит подобные ограничения. Так, земельный участок, принадлежащий крестьянскому (фермерскому) хозяйству, при выходе одного из его членов из хозяйства разделу не подлежит, если только не имеет место прекращение крестьянского хозяйства в связи с выходом из него всех его членов, либо происходит образование нескольких крестьянских хозяйств.

Важной особенностью является тот факт, что в развитых зарубежных странах государство или региональные власти, в той или иной степени, устанавливают требования к минимальным и максимальным размерам арендуемых или выкупаемых фермерами земель, независимо от того, в государственной или частной собственности они находятся.

В западных странах основными сельхозтоваропроизводителями являются фермеры, и, как правило, арендуется **частные** земли, и в силу этих обстоятельств сопоставление по размерам земельных участков корректно только для крестьянских (фермерских) хозяйств. Средний размер семейной фермы в странах Евросоюза составляет 18 га, в Австралии – 3813 га, в Канаде – 242 га, в Новой Зеландии – 224 га, в США – 170 га, в Японии – 1,2 га.

В России средний размер крестьянских (фермерских) хозяйствам сопоставим с таковым для западных стран - в 2000 году он составлял 58,3 га, в 2018 году – 73,4 га.

Главной особенностью земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, непосредственно влияющей на возможности эффективного их использования, является то, что большинство из них - это сложные объекты, неоднородные по:

- соотношению сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий;
- структуре сельскохозяйственных угодий;
- основным почвенным разновидностям, что определяет особенности их севооборота и кадастровой стоимости;
- фактическому состоянию;
- степени вовлеченности в хозяйственный оборот.

Продолжающаяся многолетняя практика образования разнородных, значительных по площади земельных участков, включающих в себя различные виды угодий, большие территории, занятые несельскохозяйственными угодьями:

- делает практически невозможной проведение объективной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, и выделять по этому критерию особо ценные земли;
- существенно затрудняет возможность устанавливать размер арендной платы с учетом видов сельскохозяйственных угодий;
- затрудняет принимать управленческие решения об изъятии земельных участков или принудительном прекращении прав на земельный участок при его частичном неиспользовании или использовании с нарушением требований законодательства.

По сути дела, органы власти, образуя и 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 хозяйствующих субъектов под удар надзорных и контрольных органов.

На наш взгляд, одной из первоочередных задач по управлению землями сельскохозяйственного назначения является оптимизация количества и размеров земельных участков с учетом видов сельскохозяйственных угодий, их фактического состояния и оптимального соотношения сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий.

Заканчивая рассмотрение вопроса об управлении землями сельскохозяйственного назначения, можно отметить, что система управления сельскохозяйственными землями еще далека от совершенства и этот факт не позволяет уверенно продвигаться к конечным целям государственной политики в области использования земельного фонда страны.

Среди главных недостатков системы управления землями сельскохозяйственного назначения можно отметить:

- ведомственный характер управления землями при отсутствии единого координирующего органа;
- слабая на законодательном уровне проработка вопроса о планировании управления сельскохозяйственными землями в конкретном регионе и практически повсеместное отсутствие управления землями на уровне хозяйствующего субъекта;
- продолжающееся в течение длительного времени неиспользование значительного объема земель сельскохозяйственного назначения, что неизбежно ведет к их деградации;
- отсутствие реального и эффективного механизма возврата земель сельскохозяйственного назначения в активный гражданский оборот;
- несовершенная нормативная правовая база и отсутствие механизма реализации отдельных норм законодательства;
- отсутствие системной (обязательной) оценки эффективности использования земель;
- отсутствие механизма учета и использования в хозяйственной деятельности данных мониторинга сельскохозяйственных земель;
- тенденция сокращения количества проверяемых надзорными и контрольными органами использования по назначению сельскохозяйственных земель по аналогии с проверками, осуществляемыми в других отраслях народного хозяйства, чревата большими негативными последствиями в плане охраны земель сельскохозяйственного назначения и своевременного предотвращения их деградации.

11. РАСПОРЯЖЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Функционал распоряжения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения также, как и в отношении земельных участков других категорий земель, включает в себя:

- предоставление земельного участка;
- контроль за выполнением условий договора аренды (безвозмездного пользования) земельного участка;
- установление ограничений в использовании земельного участка;
- залог земельного участка;
- изменение вида разрешенного использования земельного участка;
- прекращение прав на земельный участок;
- перераспределение земельных участков;
- безвозмездную передачу земельного участка иному публично-правовому образованию;
- выдачу разрешения на использование земельного участка без его предоставления или установления сервитута;
- обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности;
- перевод земельного участка в иную категорию земель;
- конфискацию и реквизицию земельного участка;
- изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Учитывая специфику земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, на наш взгляд, вышеуказанный, определенный земельным законодательством, перечень полномочий (действий) органов власти по распоряжению земельными участками необходимо дополнить еще одной функцией – подготовкой земельных участков к вовлечению в хозяйственный оборот.

Данная функция необходима для:

- подготовки полноценного договора купли-продажи, аренды или безвозмездного пользования земельным участком;
- возможности осуществления контроля за выполнением условий указанных договоров с учетом всех критериев, установленных земельным законодательством;
- возможности подготовки документально подтвержденных правовых оснований для расторжения указанных договоров или изъятия земельного участка в случае его неиспользования по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства.

11.1. Подготовка земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения к вовлечению в хозяйственный оборот.

Исходя из указанных выше оснований для выполнения действий по подготовке земельного участка к вовлечению в хозяйственный оборот и требований постановлений Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, от 23.04.2012 № 369 и от 19.07.2012 № 736, данная работа должна выполняться в следующей последовательности:

- а) определение состава и площади сельскохозяйственных угодий в границах земельного участка;
- б) подготовка по каждому виду сельскохозяйственных угодий перечня полей с приведением по каждому полю:
 - площади поля;
 - основных физических и химических показателей плодородия почв (содержание органического вещества, кислотность (pH_{KCl}), щелочность ($\text{pH}_{\text{H}_2\text{O}}$), содержание подвижного фосфора, содержание обменного калия);

- основных показателей загрязнения почв - содержание подвижных форм тяжелых металлов (Cd, Pb, Hg, As) мг/кг, содержание остаточных количеств пестицидов;
- в) осмотр земельного участка на местности для:
 - оценки фактического состояния земельного участка с определением степени за-лесенности, закустаренности, закочкарности и (или) заболачивания;
 - оценки состояния мелиоративных систем (при их наличии);
 - оценки состояния полевых дорог;
- г) предварительное определение объема:
 - внесения органических и минеральных удобрений до приведения почв в норма-тивное состояние;
 - известкования до приведения почв в состояние близкое к нейтральному;
 - проведения культуртехнических работ с разделением на их виды;
 - проведения работ по приведению мелиоративных системе в нормативное со-стояние;
 - проведения работ по приведению полевых дорог в надлежащее состояние.

В случае намерения вовлечения в хозяйственный оборот значительных массивов земель сельскохозяйственного назначения до выставления земельного участка на торги можно рекомендовать подготовку инвестиционного паспорта земельного участ-ка (группы земельных участков).

Утвержденная методика подготовки инвестиционных паспортов земельных участ-ков отсутствует, но, на наш взгляд, при их подготовке за основу можно взять методику кадастровой оценки земель, используемых для ведения сельскохозяйственной де-ятельности, с одним существенным различием - оценку инвестиционной привлека-тельности земельного участка нужно проводить не от общего к частному (от района или хозяйства к земельному участку), а от частного к общему (от поля или группы полей с одним и тем же типом почв к земельному участку).

Инвестиционный паспорт земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения должен включать в себя следующие разделы:

- а) общая характеристика земельного участка (кадастровый номер, тип земель-ного участка, площадь, местонахождение, разрешенное использование земельного участка, кадастровая стоимость, сведения о постановке земельного участка на госу-дарственный кадастровый учет и государственной регистрации прав, ограничения в использовании земельного участка);
- б) характеристика фактического состояния и хозяйственного использования зе-мельного участка, в том числе мелиоративных систем, полевых дорог (для многокон-турных участков отдельно по каждому контуру);
- в) транспортная доступность земельного участка;
- г) агроклиматическая характеристика земельного участка (номер агроклиматиче-ской зоны и ее характеристики: агроклиматический потенциал, сумма температур свы-ше 10⁰С, коэффициент увлажнения, получение гумуса на 1 т навоза, минерализация гумуса в парах, ц/га, балл контурности, рекомендуемая структура посевов, рекоменду-емая структура зерновых, коэффициенты отношения урожайности к зерновым);
- д) основные типы почв и их характеристики с указанием площадей, занимаемых каждым типом почвы и группировкой по степени кислотности, содержанию подвиж-ного фосфора, содержанию обменного калия и содержанию органического вещества;
- е) распределение почвенных разновидностей по контурам (частям, полям) с ука-занием площади каждой группы почвенных разновидностей;
- ж) расчетный (оптимальный) севооборот по полям (группам полей) земельного участка исходя из почвенных разновидностей;
- з) сводная информация об урожайности сельскохозяйственных культур по почвен-ным разновидностям (фактическая или нормативная);
- и) ориентировочная экономическая оценка возможных результатов хозяйственно-

го использования отдельных полей (групп) полей земельного участка по каждой почвенной разновидности с учетом:

- рекомендуемого севооборота;
- нормативной или фактической сложившейся в данной местности урожайности сельскохозяйственных культур;
- затрат на проведение культуртехнических мероприятий и приведение в нормативное состояние мелиоративных систем;
- затрат на внесение органических, минеральных удобрений и химическую мелиорацию почв;
- затрат по внесению платы за землю;
- возможной прибыли предприятия за полный цикл севооборота;
- корректировки сумм ожидаемой прибыли с учетом индекса инфляции в течении полного цикла севооборота;

к) сводная оценка рентабельности вовлечения земельного участка в целом в хозяйственный оборот.

Исходя из содержания инвестиционного паспорта земельного участка предлагается следующая последовательность работ по его составлению:

- сбор сведений об основных характеристиках земельного участка из ЕГРН;
- запрос сведений о почвенных разновидностях, агрохимических показателях почв, расчетного количества внесения органических, минеральных удобрений и известкования почв в агрохимической службе региона;
- запрос сведений в отраслевом органе власти о рекомендуемом севообороте, урожайности сельскохозяйственных культур, сложившихся затратах на проведение работ и прогнозируемых ценах на сельскохозяйственную продукцию;
- осмотр фактического участка на местности с целью оценки степени его залесенности, закустаренности, заочкаренности, оценки состояния мелиоративных систем и полевых дорог;
- подготовка инвестиционного паспорта земельного участка по предложенной выше методике.

11.2. Случаи предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и размеры земельных платежей

В соответствии с Земельным кодексом РФ земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и иных земель, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, могут предоставляться:

- а) по видам прав - в собственность, аренду, безвозмездное пользование и постоянное (бессрочное) пользование;
- б) по субъектам права - физическим и юридическим лицам, перечень которых определен статьей 78 Земельного кодекса РФ;
- в) по процедуре предоставления – с предварительным и без предварительного согласования предоставления земельного участка;
- г) по способу предоставления – на торгах, без проведения торгов и в порядке, предусмотренном статьей 39.18 Земельного кодекса РФ;
- д) по возмездности – бесплатно и за плату, установленную законодательством.

1. Случаи предоставления земельных участков в **собственность бесплатно** устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 39.19 Земельного кодекса РФ земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут предоставляться гражданам для ведения личного подсобного хозяйства или ведения крестьянского (фермерского) хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, по истечении 5 лет со дня предоставления ему такого земельного участка в безвозмездное пользование,

при условии, что данный гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием.

Статья 39.5 Земельного кодекса РФ устанавливает еще два случая возможности предоставления земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в собственность бесплатно:

- гражданину в порядке, определенном законом о «дальневосточном гектаре»;
- религиозной организации в порядке переоформления права постоянного (бессрочного) пользования, если это предусмотрено законом субъекта РФ. В соответствии со статьей 8 закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104 условием такого предоставления является использование заявленного земельного участка религиозной организацией для сельскохозяйственного производства не менее 3 лет, предшествующих дню обращения с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно.

В Хабаровском крае этим же законом от 29.07.2015 № 104 применительно к сельхозземлям установлены следующие дополнительные случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности края, муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и земельных участков, находящихся в федеральной собственности, полномочия по управлению и распоряжению которыми переданы органам государственной власти края в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ, в собственность бесплатно:

а) гражданам, имеющим трех и более детей для ведения садоводства, огородничества, за исключением населенных пунктов, в которых не предусмотрен соответствующий вид разрешенного использования земельного участка;

б) гражданам, которым ранее данный земельный участок был предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, если данный земельный участок используется для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Предоставление таких земельных участков в собственность бесплатно осуществляется при соблюдении следующих условий:

- наличие гражданства России;
- однократность предоставления земельного участка в собственность бесплатно.

Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ, который является **специальным законом**, регламентирующим гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения, установлено уточнение (пункт 4 статьи 10), согласно которому гражданам и юридическим лицам земельные участки предоставляются в **собственность бесплатно** в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации из **фонда перераспределения земель**, который согласно статье 80 Земельного кодекса РФ формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в случае приобретения Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием права собственности на земельный участок по основаниям, установленным федеральными законами, за исключением случаев приобретения права собственности на земельный участок, изъятый для государственных или муниципальных нужд.

Сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными.

Таким образом, если точно следовать нормам Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ, предоставление земельных участков в собственность бесплатно из земель, находящихся в государственной неразграниченной собственности, неправомерно.

Другой вопрос - ни Земельный кодекс РФ, ни другие федеральные законы не содержат порядка опубликования сведений о земельных участках, включенных в фонд

перераспределения земель, а также не определяют состав таких сведений. При этом следует отметить, что ранее пунктом 16 Указа Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» предусматривалась обязанность Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам систематически готовить каталоги земель, находящихся в фонде перераспределения, и публиковать их. Хотя данный Указ утратил силу, **действующей** является норма закона, определенная пунктом 11 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», согласно которой со дня введения в действие Земельного кодекса РФ в фонд перераспределения земель включаются все земли, находившиеся на день введения в действие Земельного кодекса РФ в образованных в соответствии с Указом Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» фондах перераспределения земель.

На практике сведения о таких земельных участках, формально отвечающим критериям нахождения в составе фонда перераспределения земель, размещаются на официальных сайтах органов власти и информационных стендах.

До настоящего времени не разработан механизм взаимодействия публичных субъектов с Росреестром по вопросу учета земельных участков в таком фонде, хотя для него «Сборником классификаторов и справочников автоматизированной системы ведения государственного кадастра недвижимости» предусмотрен самостоятельный классификационный код - 141011000000.

2. Согласно статье 39.3 Земельного кодекса РФ и Федерального закона № 101-ФЗ **в собственность без проведения торгов за плату** земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются:

а) гражданину или юридическому лицу, которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду по истечении 3 лет с момента заключения договора аренды, либо передачи прав и обязанностей по договору аренды, и в отношении которых у органов власти отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка, и заявление о заключении договора купли-продажи подано до истечения срока действия договора аренды;

б) гражданину или крестьянскому (фермерскому) хозяйству для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в порядке, определенном статьей 39.18 Земельного кодекса РФ;

в) гражданину в соответствии с законом «о дальневосточном гектаре» в случае, если договор безвозмездного пользования земельным участком был заключен с двумя и более гражданами и право безвозмездного пользования земельным участком одного или нескольких граждан было прекращено, а также в случае смерти одного из граждан, если площадь земельного участка гражданина-заявителя будет превышать один гектар и право безвозмездного пользования такого гражданина не прекращено;

г) сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, если заявленный земельный участок находится в муниципальной собственности и **выделен в счет земельных долей**, и если заявитель обратился в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи в течение 6 месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок;

д) сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству при реоформлении указанными лицами права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения.

В указанных случаях земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности субъекта РФ, и государственная собственность на которые не разграничена, приобретаются в собственность по цене, установленной

законом субъекта Российской Федерации в размере **не более 15 процентов** от их кадастровой стоимости. Исключением является пункт 7 статьи 10 Федерального закона № 101-ФЗ - реоформление сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерским) хозяйствами права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, выкупная цена для которых определена в размере 15 % от кадастровой стоимости.

Цена продажи земельных участков, находящихся в **федеральной собственности**, определена постановлением Правительства РФ от 26.03.2015 № 279, согласно которому она **равна их кадастровой стоимости**.

Наиболее распространенным случаем передачи таких земельных участков в частную собственность является выкуп арендатором земельного участка по истечении 3 лет с момента заключения договора аренды либо передачи прав и обязанностей по договору аренды и в отношении которого у органов власти **отсутствует информация** о выявленных в рамках государственного земельного надзора и не устраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка и заявление о заключении договора купли-продажи подано до истечения срока действия договора аренды.

Ранее действовала другая формулировка закона – продажа допускалась лишь при **надлежащем** использовании земельного участка, а перечень документов, подтверждающих такое использование, должен быть утвержден Минсельхозом России. За 10 лет существования данной нормы закона перечень документов так и не был утвержден и зачастую арендатор в судебном порядке должен был доказывать надлежащее его использование. Многочисленная судебная практика показывала, что одни и те же документы суды различных инстанций и регионов оценивали и как доказательство надлежащего использования, так и отсутствие такого, что существенно сдерживало процесс продажи земельных участков.

В настоящее время эта процедура существенно упрощена и, учитывая незначительные объемы проводимых органами Россельхознадзора проверок соблюдения арендаторами требований земельного законодательства, органы власти практически лишены оснований для отказа в продаже арендуемого земельного участка, что, к сожалению, «открывает широкую дорогу» для массовой приватизации земель сельскохозяйственного назначения.

3. В остальных случаях продажа земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона в общем порядке. Начальной ценой продажи земельного участка по выбору организатора аукциона является его рыночная или кадастровая стоимость. Окончательная цена продажи земельного участка определяется по результатам аукциона или равна начальной цене предмета аукциона при заключении договора купли-продажи с лицом, подавшим единственную заявку либо с лицом, признанным единственным участником аукциона.

4. Кроме случаев продажи государственных или муниципальных земель государство также **регулирует продажу** земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в **частной собственности**. Законодательством установлено что продажа такого земельного участка юридическому или физическому лицу возможна только в случае, если субъект РФ или муниципальное образование в течение 30 дней после получения извещения о намерении продать земельный участок отказались от его приобретения. В этом случае собственник такого земельного участка в течение года может заключить сделку купли-продажи земельного участка по цене не ниже объявленной цены, то есть той, за которую продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения изначально намеревался его продать. Это условие является своего рода формальной гарантией субъекту РФ и муниципальному образованию о не нарушении их преимущественного права. На наш взгляд, данная норма закона является декларативной, по крайней мере, автору неиз-

вестно о каком-либо механизме контроля за ее соблюдением. Законом также не установлено начало 30-ти дневного, но это может быть дата первой оферты публично-правовому образованию, или дата его ответа, либо **квалифицированного молчания**.

Право преимущественной покупки отчуждаемого земельного участка государством или органами муниципальной власти характерно также и для ряда развитых европейских стран.

5. Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения **в аренду без проведения торгов** согласно статье 39.6 Земельного кодекса РФ могут предоставляться:

а) крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом № 101-ФЗ, в том числе;

- **на срок до пяти лет** крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. При этом следует иметь в виду, что представление заявителем документов об его участии в такой программе не означает автоматического предоставления земельного участка в аренду **без проведения торгов**, если на заявленный земельный участок есть иные претенденты;

- сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству **земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и выделенных в счет земельных долей**, в случае, если заявитель обратился в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора аренды в течение 6 месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок;

б) гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со статьей 39.18 Земельного кодекса РФ при условии предварительного извещения о возможности приобретения земельного участка для указанных целей и отсутствия иных заинтересованных в приобретении такого земельного участка лиц. Такая «двойная» формулировка данной нормы закона очевидно связана с тем, что крестьянское (фермерское) хозяйство может быть зарегистрировано в качестве юридического лица (статья 86.1 ГК РФ) или осуществлять предпринимательскую деятельность без образования такового (статья 1 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»);

в) религиозным организациям, казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ без права его выкупа на территории, определенной в соответствии с законами субъектов РФ, которым определены территории, в границах которых по указанному основанию предоставляются земельные участки. В Хабаровском крае этот вопрос урегулирован статьей 11 закона Хабаровского края от 29.07.2015 № 104;

г) научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в аренду без права его выкупа;

д) юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации В Хабаровском крае данный вопрос урегулирован постановлением Правительства края от 26.09.2016 № 331-пр, согласно которому условием получения такого земельного участка в аренду без проведения торгов, является обязанность арендатора вовлечь в оборот неиспользуемые в соответствии с признаками неиспользования земельных участков, установленными постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369, в объеме, предусмотренном в заявке на участие в отборе. Крестьянские (фермерские) хозяйства по данному основанию могут получить земельный участок, если они зарегистрированы как юридические лица;

е) арендатору, в отношении которого у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и не устраненных нарушениях законодательства РФ 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 Необходимо отметить, что данная норма закона распространяется не только на земли сельскохозяйственного назначения, но и на земельные участки иных категорий земель, если они используются для ведения сельскохозяйственного производства;

ж) гражданину для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, огороженности и ведения личного подсобного хозяйства за границами населенного пункта.

При принятии решения о возможности предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов необходимо учитывать, что возможность такого предоставления связана с **отсутствием заявлений от иных заинтересованных лиц**. При этом ни Земельный кодекс РФ, ни Федеральный закон № 101-ФЗ не содержат **иного** порядка выявления лиц, заинтересованных в получении земельного участка, чем порядок, установленный статьей 39.18 Земельного кодекса РФ. В силу этого, а также учитывая положение абзаца 2 пункта 8 статьи 10 Федерального закона № 101-ФЗ, любое предоставление земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения без опубликования извещения о таком предоставлении создает для конкретного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в его получении и **противоречит** законодательству о защите конкуренции (решение ФАС по Брянской области от 28.04.2018 по делу № 1-1 «О нарушении антимонопольного законодательства»).

В то же время нужно отметить, что прямой нормы закона об обязательной публикации извещения при предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов земельное законодательство не содержит, и в этом случае можно говорить о несогласованности редакций абзаца второго пункта 8 статьи 10 Федерального Закона № 101-ФЗ и положения статьи 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации.

Размер арендной платы при предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду без проведения торгов для федеральных земель установлен постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 и составляет 0,6 % от кадастровой стоимости земельного участка.

Размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности субъекта РФ, и государственная собственность на которые не разграничена, устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ. В Хабаровском крае размер арендной платы установлен постановлением Правительства края от 19.12.2019 № 565-пр. Для земель, находящихся в собственности Хабаровского края, размер

арендной платы в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка колеблется от 0,1 до 0,5 % от их кадастровой стоимости, для земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена – от 0,1 до 0,9 % от их кадастровой стоимости, за исключением земельных участков с видом разрешенного использования «для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции», для которых размер арендной платы может достигать 450 % от их кадастровой стоимости. Такой размер арендной платы в методическом отношении, на наш взгляд, противоречит здравому смыслу. Очевидно он установлен для того, чтобы не потерять сумму поступлений в бюджеты, и связан с указанными выше издержками методики определения кадастровой стоимости таких земельных участков.

6. Предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду на торгах осуществляется путем проведения аукционов в таком же порядке, как и предоставление земельных участков иных категорий.

Начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка по выбору уполномоченного органа устанавливается в размере, определенном в соответствии с законодательством об оценочной деятельности или в размере не менее 1,5 % от кадастровой стоимости такого земельного участка. Окончательный ежегодный размер арендной платы определяется по результатам аукциона. Соответственно, если на аукцион подана одна заявка или участником аукциона признан единственный заявитель, ежегодный размер арендной платы устанавливается в размере начальной цены предмета аукциона.

При выборе метода определения начальной цены предмета аукциона – на основе рыночной или кадастровой стоимости - необходимо учитывать следующее:

- определение начальной цены предмета аукциона на основе рыночной стоимости земельного участка более трудоемкий способ, требующий и времени на организацию торгов по выбору оценщика и непосредственно на проведение самой оценки, и, соответственно, выделения бюджетных средств;

- определение начальной цены предмета аукциона на основе кадастровой стоимости земельного участка не требует никаких затрат, но есть риск попасть в «правовую ловушку», если после проведения аукциона и заключения по его результатам договора аренды арендатор пересчитает кадастровую стоимость путем проведения рыночной оценки земельного участка. В этом случае будет установлена новая кадастровая стоимость земельного участка, не соответствующая (как правило, в меньшую сторону) стоимости, на основании которой был проведен расчет начальной цены предмета аукциона.

Если аукцион признан несостоявшимся, начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка также, как и при проведении аукциона по продаже земельного участка, на повторном аукционе может быть снижена до 30 % от ранее установленной.

7. Безвозмездное пользование земельным участком можно рассматривать как определенную льготу, в силу чего законодатель связывает возможность такого предоставления на определенный срок, на определенной территории или определенному кругу лиц.

Согласно статье 39.10 Земельного кодекса РФ земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются в безвозмездное пользование в следующих случаях:

- а) гражданину для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта РФ, на срок не более чем 6 лет. Максимальный размер такого земельного участка составляет 300 га, и по истечении 5 лет, в случае

его использования в указанный период в соответствии с разрешенным использованием, также, как и при предоставлении одного гектара по закону «о дальневосточном гектаре», может быть предоставлен в собственность бесплатно. В Хабаровском крае в настоящее время перечень территорий, в которых возможно предоставление земельных участков, определен приложениями 2 и 3 к закону Хабаровского края от 29.07.2015 № 104. В первой редакции закона такое право у граждан было установлено для всех муниципальных образований края. Предоставление таких участков в соответствии с пунктом 8 статьи 39.14 Земельного кодекса осуществляется в порядке, определенном статьей 39.18 Земельного кодекса РФ, то есть с предварительным извещением о предоставлении такого земельного участка в средствах массовой информации и на сайте уполномоченного органа власти;

б) гражданам в порядке, определенном законом о «дальневосточном гектаре».

8. Предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется на основании решения уполномоченного органа лицам, определенным статьей 39.9 Земельного кодекса РФ.

Как правило, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются на праве постоянного (бессрочного) пользования государственным и муниципальным учреждениям. Значительная часть этих земельных участков находится в федеральной собственности (табл. 11.2.1).

На территории ДФО общая площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности и закрепленных за учреждениями и предприятиями на праве постоянного (бессрочного) пользования, составляет 82931,0 га, из которых 4735,8,5 тыс. га (5,7 %), закреплены за организациями, подведомственными Минсельхозу России. Большая часть таких земель (68593,8 га) предоставлены учреждениям и предприятиям ФАНО России (Федеральное агентство научных организаций - бывшая Российская академия наук).

Таблица 11.2.1

Сведения о земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности и закрепленных за подведомственными федеральным органам исполнительной власти учреждениями и предприятиями, на 01.01.2018

Федеральный орган власти	Количество участков, ед.	Общая площадь, в т.ч.: (тыс. га)	на праве постоянного (бессрочного) пользования	
			тыс. га	%
Минсельхоз России	3304	306,9	302,0	98,4
Росрыболовство	65	39,9	39,9	100,0
Росгидромет	332	0,1	0,1	97,1
ФАНО России	2901	1529,1	1416,5	92,6
ФСИН России	673	191,6	191,5	100,0
Минздрав России	24	0,7	0,7	100,0
Минобороны России	92	22,2	22,0	99,1
Минприроды России	12	0,2	0,2	100,0
Итого	7403	2090,6	1972,9	94,3

Сведения о земельных участках, находящихся в федеральной собственности и закрепленных за подведомственными Минсельхозу России учреждениями и предприятиями по субъектам ДФО, приведены в таблице 11.2.2.

Таблица 11.2.2

Сведения о земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности и закрепленных за подведомственными Минсельхозу России учреждениями и предприятиями на 01.01.2018 (га)

ДФО, субъекты РФ	Общая площадь, в т.ч.:	на праве постоянного (бессрочного) пользования	
		Количество участков, ед.	Площадь
ДФО	5032,5	149	4735,8
Приморский край*	1779,5	39	1779,5
Хабаровский край	472,7	15	472,3
Амурская область	2071,2	36	1714,8
ЕАО	709,3	59	709,3

* - сведения по другим регионам отсутствуют

В Хабаровском крае из краевых земель сельскохозяйственного назначения на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлено 7 участков общей площадью 40,2 га.

11.3. Особенности аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Арендные отношения для земель сельскохозяйственного назначения на сегодня как в России, так и в большинстве развитых странах являются наиболее важными и наиболее востребованными. По данным А.В. Богданова в аграрном секторе ряда зарубежных стран отчетливо прослеживается тенденция увеличения площадей фермерских хозяйств за счет аренды земель в отличие от приобретения земель в собственность. Например, в США арендуется 40 % сельскохозяйственных земель, в странах ЕС – 48 %. В Европейском Союзе более 7 млн. фермеров занимаются производством сельскохозяйственной продукции, используя для этого 129 млн. га сельскохозяйственных угодий, из которых 76 млн. га (59 %) являются собственностью фермеров, а 53 млн. га (41 %) арендуются.

Определенные законодательством случаи предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения различным субъектам земельных отношений в аренду рассмотрены в предыдущем разделе.

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, **охрана и воспроизводство плодородия земель**» земельного участка, 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 наш взгляд, 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 лиц, не являющихся его собственником. **При этом закон не устанавливает каких-либо различий по данному вопросу между частным и публичным собственником земельного участка.** Государство через реализацию федеральных и региональных программ в той или иной степени постоянно участвует в этом процессе, но в случае, если эти обязанности государства будут конкретизированы применительно к земельному участку, это позволит:

- органам власти более точно планировать объемы государственной поддержки в плане сохранения сельхозземель и осуществления мероприятий по повышению плодородия почв применительно к каждому землепользователю;
- арендаторам земельных участков реально оценивать свои финансовые возможности в плане осуществления указанных мероприятий при получении земельных участков в аренду.

Ничего необычного в этом предложении нет. Как показано выше, в ряде развитых стран широко распространен подход, когда и собственник (владелец) земельного участка, и его арендатор **в равной степени** несут риски, присущие всякому сельскохозяйственному производству, и в случае благоприятной ситуации получают прибыль выше запланированной.

Существенным вопросом является структура и содержание предлагаемого раздела договора аренды «Обязанности сторон по охране земель и повышению плодородия земель». 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. При этом, даже если бы эти обязанности не были указаны в договоре аренды, арендатор все равно был бы обязан их выполнять. На наш 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.

По сути предоставление земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в долгосрочную аренду есть ни что иное как освоение территории. В связи с вышеизложенным, в качестве приложений к договору аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения должны выступать не только схема расположения земельного участка, акт приема-передачи земельного участка, расчет арендной платы и порядок перечисления арендных платежей, но также и:

- агрохимический паспорт земельного участка;
- план-график выполнения мероприятий по повышению плодородия земель;
- план-график проведения агротехнических мероприятий;
- план-график выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние мелиоративных систем;
- план-график выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние полевых дорог.

Указанные планы-графики 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.

Предлагаемый подход создает механизм реализации норм федерального законодательства и обеспечивает, и по сути превращается из документа «хранящегося в шкафу» в рабочий документ для управления и распоряжения землями в течении всего срока действия договора.

Существенными условиями договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения также являются:

- характеристика передаваемого в аренду земельного участка;
- срок аренды земельного участка и условия его пролонгации;
- порядок расчета и размер арендной платы за земельный участок;
- сроки внесения арендных платежей.

На практике в договорах аренды зачастую указывается лишь общая площадь земельного участка или общая площадь земельного участка с указанием состава и площади сельскохозяйственных угодий. Указанные сведения являются недостаточными. Только полная и всесторонняя характеристику каждого поля в составе земельного участка в соответствии с критериями и показателями, определенными постановлениями Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, от 23.04.2012 № 369, от 19.07.2012 № 736, может в дальнейшем являться реальной правовой основой для принятия управленческих решений, вплоть до прекращения прав в одностороннем порядке. Данная работа должна проводиться на этапе подготовки земельного участка к вовлечению в хозяйственный оборот и в идеале заканчиваться подготовкой агрохимического паспорта земельного участка, который, как указано выше, должен являться неотъемлемым приложением к договору аренды. Ничего сложного в этом нет, такие «паспорта полей» уже давно подготавливаются по заказу арендаторов организациями агрохимической службы, но их следует несколько видоизменить для полного соответствия указанным выше постановлениям Правительства РФ.

Предлагается следующая структура агрохимического паспорта земельного участка:

1. Наименование арендатора (пользователя) земельного участка.
2. Кадастровый номер земельного участка.
3. Площадь земельного участка.
4. Местоположение земельного участка.
5. Тип земельного участка (обособленный, многоконтурный, единое землепользование).
6. Информация о частях (контурах) земельного участка (номер и площадь).
7. Информация о видах сельскохозяйственных угодьях (номер части (контура, поля), вид угодий, тип почвы).
8. Тип севооборота (для пашни).
9. Наличие мелиоративной системы и ее состояние.
10. Показатели использования земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства, определенные постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369, с указанием для каждой части (контура, поля):
 - содержания сорных трав в структуре травостоя на культурных сенокосах;
 - залесенности и (или) закустаренности, %;
 - закочкаренности и (или) заболоченности %;
11. Показатели плодородия земель, установленные постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, с указанием для каждой части (контура, поля):
 - содержания органического вещества (гумуса), %;
 - степень кислотности (pH_{KCl});
 - щелочность (pH_{H_2O});
 - содержание подвижного фосфора (мг/кг почвы);
 - содержание обменного калия (мг/кг почвы).

12. Показатели экологического состояния земель в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.07.2012 № 736 с указанием для каждой части (контура, поля):

- суммы поглощенных оснований (Ca+Mg, мг.экв.100 гр.);
- содержание хлорорганических пестицидов (мг/кг);
- содержание валовых форм тяжелых элементов – кадмия, ртути, свинца, меди, цинка, бора, молибдена, серы, (мг/кг).

13. Сведения о соответствии (несоответствии) передаваемого в аренду земельного участка (части, контура, поля) агрохимическим, эколого-токсикологическим показателям и показателям, свидетельствующим о надлежащем состоянии земельного участка (части, контура, поля).

В дальнейшем агрохимический паспорт земельного участка должен послужить основой для:

- планирования арендатором использования земель для ведения сельского хозяйства;
- расчета объемов работ по выполнению мероприятий для приведения земель в надлежащее состояние и повышению плодородия земель;
- осуществлению арендодателем контроля за выполнением арендатором условий договора использования земельного участка в полном соответствии с критериями, установленными указанными выше постановлениями Правительства РФ.

До 01.03.2015 срок аренды земельного участка, как правило, устанавливался арендодателем, после вступления в силу Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ – арендатором, но не выше срока, определенного статьей 39.8 Земельного кодекса РФ. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения и землям иных категорий, используемых для ведения сельскохозяйственного производства, он составляет:

- 20 лет для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенных пунктов;
- от 3 до 49 лет для ведения сельскохозяйственного производства (за исключением сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных);
- до 3 лет гражданину для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных.

Вопрос заключается в следующем – почему законодатель установил такие сроки предоставления земельных участков в аренду и чем они обусловлены? Например, при предоставлении земельного участка в аренду для строительства он определяется исходя из нормативных сроков строительства конкретного объекта, при предоставлении земельного участка для размещения объекта недвижимого имущества – коррелируется со сроками возможного существования такого объекта, при предоставлении земельного участка для реализации концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве - на срок действия таких соглашений и т.д.

Для земель сельскохозяйственного назначения (пашни) таким критерием должна быть **продолжительность полного цикла севооборота**.

Для понимания этого вопроса интересным представляется опыт других стран, который в разных странах с учетом их специфических условий решается по-разному.

В большинстве европейских стран законодательством, как правило, ограничивается **минимальный** срок аренды (табл. 11.3.1). Максимальный срок договора аренды в этих странах регламентируется контрактом (договором) или определен законом и, как правило, колеблется от 20 до 30 лет с правом продления.

Из приведенной таблицы следует, что за рубежом развиты как долгосрочные, так и краткосрочные договоры аренды земель сельскохозяйственного назначения.

Долгосрочные договоры менее адаптированы к внешним изменениям, но зато они предоставляют арендаторам большую защищенность и имеют большую инвестиционную привлекательность. Государство проводит политику, направленную на заинте-

ресованность землевладельцев к заключению долгосрочных договоров аренды, путем выделения погектарной поддержки арендодателю, первоочередного предоставления средств из европейских фондов поддержки сельскому хозяйству и снижения налога на доход при заключении договора аренды на длительный срок.

Таблица 11.3.1
Основные характеристики арендных отношений развитых стран
(по А.В. Богданову и А.М. Беляковой)

Страна	Удельный вес арендованных земель	Регулирование:	
		- срока аренды	- арендной платы
Старые государства - члены ЕС			
Великобритания	38,4	Долгосрочная, краткосрочная – по контракту	По арбитражу
Ирландия	12,2	Минимальный срок – 3 года	Свободно
Греция	22,2	Минимальный срок – 1-4 года	Свободно
Люксембург	49,7	Минимальный срок – 6-8 лет	Свободно
Нидерланды	31,5	Минимальный срок – 6 лет без построек, 12 лет для всей фермы	Законом
Испания	19,9	Минимальный срок – 6 лет, максимальный – 15 лет	Местным законодательством
Бельгия	66,2	Минимальный срок – 9 лет, максимальный 99 лет.	Законом
Франция	56,2	Минимальный срок – 9 лет	Законом
Португалия	24,6	Минимальный срок 7-10 лет	Законом
Норвегия	21,0	До 10 лет по контракту, свыше 10 лет местными властями	Свободно
Германия	42,0	Минимальный срок не установлен, максимальный - 12-18 лет	Законом
Италия	18,4	Минимальный срок – 1-15 лет	Законом
Дания	13,1	Максимальный срок – 30 лет	Свободно
Финляндия	34,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 15 лет	Свободно
Швеция	39,0	Минимальный срок – 1 год	Свободно
Новые государства – члены ЕС			
Болгария	79,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 50 лет.	Свободно
Чехия	83,0	Минимальный срок – 1 год	Свободно
Эстония	50,0	Минимальный срок – 1 год	Свободно
Венгрия	56,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 20 лет	Свободно
Латвия	27,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 99 лет	Свободно
Литва	48,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 99 лет	Свободно
Польша	20,0	Минимальный срок – 1 год, максимальный – 30 лет	Свободно
Румыния	17,0	Минимальный срок – 1 год	Свободно
Словакия	89,0	Минимальный срок – 5 лет	Свободно
Другие зарубежные страны			
США	42,8	Минимальный срок 1-2 года, максимальный 20-30 лет	Свободно
Канада	36,2	По контракту	Законом
Япония	13,1	Максимальный срок – 20 лет	Законом

Краткосрочные договоры более выгодны землевладельцам, так как они более гибко улавливают изменения цены на землю. Например, в Северной Ирландии, Болгарии, Румынии большинство арендуемых площадей сдается в аренду сроком до 1 года

В США договор аренды земли обычно заключается на один год. Юридическая защищенность арендатора состоит только в том, что арендодатель должен не менее чем за 6 месяцев предупредить арендатора от окончания срока аренды. Иногда после получения предупреждения стороны приходят к компромиссу и договор автоматически продлевается на один год.

В результате этого в стране создана **система коротких договорных отношений, но долгой аренды**, которая рассматривается как прогрессивная. Она дает возможность землевладельцу прекратить отношения с нерадивым арендатором, а арендатору сменить владельца, если он сдерживает его инициативы. В случае успешного сотрудничества сторон арендный договор может возобновляться до бесконечности.

Вопрос досрочного расторжения договора аренды в разных странах также решается по-разному. Во Франции в течении 9-летнего срока действия договора аренды землевладелец не вправе его расторгнуть и отдать в аренду другому лицу, за исключением случая его продажи. В этом случае арендатору выплачивается неустойка и предоставляется право приобрести новый участок по льготной цене через Французское земельное агентство (SAFER). В Бельгии арендодатель **за год** должен официально уведомить о расторжении договора. В Великобритании и Шотландии срок уведомления о расторжении договора зависит от срока аренды земельного участка и составляет 12 месяцев при сроке аренды до 2 лет и 24 -36 месяцев при сроке аренды 4 и более лет.

Интересен опыт применения «целевой аренды», в зависимости от конкретных условий. Так, в Бельгии имеются три типа контрактов аренды – традиционный (до 9 лет), долгосрочный (до 18 лет) и карьерный (на 25 лет). Контракты, заключенные на 9 и 18 лет, автоматически продлеваются на последующий период, равный 9 годам (очевидно, это обусловлено длительностью полного цикла севооборота). В Италии сроки договора аренды могут устанавливаться в зависимости от цели предоставления земельного участка (для пашни - 2-5 лет, на виноградниках – 5-10 лет). В Великобритании в 2006 году введена новая форма сельскохозяйственной аренды – бизнес-аренда фермы (FBT), которая предусматривает передачу в аренду всего фермерского хозяйства вместе с земельным участком. В Шотландии существуют различные гибкие формы сельскохозяйственной аренды: традиционная, аренда пастбищ и сенокосов (на срок до 1 года), краткосрочная (на срок до 5 лет с правом автоматической пролонгации на последующие 15 лет при умолчании землевладельца), ограниченная (с минимальным сроком 15 лет с правом продления при обоюдном согласии сторон и правом передачи участка в субаренду). В Венгрии сроки аренды могут зависеть от того, кому предоставляется земля – фермеру или корпоративному хозяйству.

В новых странах- членах ЕС широко развиты корпоративные фермы, которые используют более 50-70 % общей площади сельскохозяйственных угодий, находящихся в аренде. Эта особенность связана с тем, что в ходе земельной реформы в этих странах была проведена реституция (возврат) земель старым владельцам, которые по возрасту или другим обстоятельствам не могут работать в сельском хозяйстве и сдают землю в аренду.

С учетом опыта развитых стран при определении срока договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения предлагается в типовых договорах предусматривать:

- поэтапность: первоначально – на минимально возможный срок, при его завершении в случае надлежащего использования арендатором земельного участка – пролонгация договора на срок, **равный полному циклу севооборота**, без права пере-

дачи его в субаренду, затем – на срок, равный 2-4 циклам севооборота с правом передачи его в субаренду;

- минимальный срок – для сенокосов и пастбищ.

Как указано в предыдущей главе работы, действующая на сегодня методика определения размера арендной платы, исходя из кадастровой стоимости земельных участков, без учета его особенностей, не соответствует их реальной ценности, и, соответственно, получения арендатором рентного дохода, носит чисто фискальный характер, и не стимулирует арендатора на выполнение мероприятий, направленных на повышения плодородия почв.

Возможны различные «сценарии» решения этого вопроса, которые можно реализовать как в рамках действующего законодательства на региональном уровне, так и требующие более кардинального решения федеральных органов государственной власти.

Первое, что необходимо сделать для более справедливого определения размера арендной платы - кадастровую оценку земельных участков осуществлять не на основе усредненных показателей по хозяйству или району, а с учетом соотношения в пределах участка сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий и видов сельхозугодий. Для этого в формулу расчета арендной платы необходимо внести поправочные коэффициенты, учитывающие:

- площадь сельскохозяйственных угодий от общей площади участка;
- состав сельскохозяйственных угодий;
- вид возделываемых сельскохозяйственных культур;
- использование или неиспользование земельного участка по целевому назначению;
- выполнение мероприятий, направленных на повышение плодородия почв;
- влияние негативных погодных условий, существенно повлиявших на получение прогнозируемого урожая.

Более кардинальным решением является предоставление регионам права устанавливать размер арендной платы не от кадастровой стоимости земельного участка, а в процентах от полученного дохода при реализации сельскохозяйственной продукции.

Сроки внесения арендных платежей предлагается увязать с видом сельскохозяйственной деятельности арендатора. Например, если основная производственная деятельность арендатора связана с выращиванием продукции растениеводства, которая реализуется в конце года, целесообразно применять однократное ежегодное внесение платежей по окончании сезонных работ. Если производственная деятельность арендатора осуществляется по нескольким направлениям, и арендатор имеет регулярные доходы, в договорах аренды земельных участков целесообразно предусматривать ежемесячные или ежеквартальные платежи. Также в типовом договоре аренды земельного участка возможно предусмотреть регулярность внесения платы в зависимости от площади арендуемого земельного участка.

Указанные выше предложения по форме и содержанию договора аренды земельного участка в определенной степени также могут учитываться при подготовке договоров безвозмездного пользования и договоров купли-продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

11.4. Особенности предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для целей строительства

С правовой точки зрения вопрос о строительстве капитальных объектов на землях сельскохозяйственного назначения является не простым. Для его понимания необходимо различать объекты строительства **для первичной переработки сельскохозяйственной продукции и иные объекты капитального строительства.**

Для первой группы объектов следует руководствоваться письмом Минсельхоза России от 16.03.2018 № 15/265) «Об использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для целей строительства сооружений, предназначенных для осуществления переработки и реализации сельскохозяйственной продукции». В указанном письме отмечено, что согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, содержание вида разрешенного использования «сельскохозяйственное использование» включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.1 - 1.18, предусматривающих, в том числе, размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. В Приложение 2 постановления Правительства РФ от 25.07.2006 № 458 «Об отнесении видов продукции к сельскохозяйственной продукции и к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства» определен перечень продукции, относимой к продукции **первичной переработки**, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства. Размещение таких объектов возможно в соответствующих функциональных (территориальных) зонах сельскохозяйственного назначения. Если планируемое место размещения объекта находится в пределах сельхозугодий (функциональной зоне СХ-1), предварительно необходимо изменить внести изменения в схему территориального планирования и если необходимо – изменить вид разрешенного использования земельного участка. К продукции первичной переработки относятся парное охлажденное или замороженное мясо, пищевые мясные субпродукты, охлажденное или замороженное мясо сельскохозяйственной птицы, соленые или сушеные мясные продукты, замороженные овощи и фрукты, плодовые, ягодные и фруктовые консервы, растительные и животные масла и жиры, пастеризованное молоко, крупы и мука грубого помола и т.п.

В практическом плане этим документом необходимо руководствоваться при принятии решения о возможности предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для строительства отдельных объектов по переработке сельскохозяйственной продукции (письмо Минсельхоза России от 16.03.2018 № 15/265).

При решении этого вопроса следует исходить из следующего. Земли сельскохозяйственного назначения также, как и земли других категорий, делятся на сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, залежи, многолетние насаждения) и несельскохозяйственные угодья (лесные площади, лесные насаждения, не входящие в лесной фонд, под водой, **земли застройки**, земли под дорогами, болота и прочие земли).

Например, в Хабаровском крае из общей площади 374,9 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения 238,8 тыс. га приходится на сельскохозяйственные угодья, 2,9 тыс. га – на застроенные земли.

Ранее этот вопрос был урегулирован приказом Министерства сельского хозяйства РСФСР от 18.05.1976 «Об утверждении Правил выбора и оформления на размещение колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями объектов внутрихозяйственного строительства на закрепленных за ними орошаемых и осушенных землях, пашне и на землях, занятыми многолетними плодовыми насаждениями».

В настоящее время законодательство в принципе не запрещает перевод одних сельскохозяйственных угодий в другие или сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья, но порядок такого перевода федеральным законодательством не определен.

Необходимость перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные или одних видов сельхозугодий в другие обусловлена:

- экономической целесообразностью;
- последствиями хозяйственной деятельности (ухудшение почвенных характеристик почв, вырождение луговой растительности, ухудшению мелиоративного состояния земель, сбитности пастбищ и т.п.);
- воздействием природных факторов (опустынивание, засоление земель и т.п.).

Естественно, переводить сельскохозяйственные угодья в несельскохозяйственные имеет смысл только тогда, когда отсутствует возможность использовать для целей строительства уже имеющиеся несельскохозяйственные земли по результатам почвенных и геоботанических обследований, проводимых в рамках территориального землеустройства.

В связи с вышеизложенным, субъекты Российской Федерации пытаются самостоятельно урегулировать данный вопрос. В качестве примера таких нормативных правовых актов можно назвать следующие:

а) постановление Свердловской области от 22.08.1997 № 730-п «О временном порядке перевода ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные сельскохозяйственные угодья»;

б) постановление Администрации Воронежской области от 14.10.1998 № 978 «О порядке перевода пашни сельскохозяйственных организаций области в другие земельные угодья»;

в) постановление Правительства Республики Мордовия от 04.10.1999 № 502 «Об утверждении Положения о порядке перевода малопродуктивной неиспользуемой и нерационально используемой пашни сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, подсобных хозяйств промышленных предприятий и учреждений, занимающихся сельскохозяйственным производством, в другие менее ценные, земельные угодья».

Более того, такие правовые акты принимаются даже на муниципальном уровне. Например, решением депутатов Лазоревского сельского муниципального поселения Республики Калмыкия от 20.07.2012 № 19 принят Порядок перевода (трансформации) сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой.

В информационной системе «Консультант-плюс» и сейчас можно найти значительное количество постановлений или распоряжений исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, которыми на основании вышеуказанных нормативных правовых актов принимались решения о переводе конкретных полей из сельскохозяйственных в несельскохозяйственные угодья.

Учитывая востребованность принятия такого нормативного акта в связи с поступающими заявками инвесторов, в целях снижения рисков для инвестиций в агропромышленный комплекс края желательно разработать порядок перевода на территории края одних сельскохозяйственных угодий в другие или сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья.

Другим вариантом может быть принятие решения по каждому конкретному случаю, руководствуясь судебной практикой (постановление Седьмого Арбитражного апелляционного суда от 22.11.2013 № А03-6240/2013, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28.02.2014 № А03-6240/2013).

Судя из анализа указанной судебной практики, логика принятия решения по данному вопросу может быть следующей:

а) сельскохозяйственными угодьями являются только те земли или земельные участки, которые систематически используются для указанных целей в соответствии с видом сельскохозяйственных угодий;

б) для наличия или отсутствия у земельного участка «статуса сельскохозяйственных угодий» не требуется какого-либо акта органа власти, необходимо учитывать лишь фактическое использование земельного участка на дату принятия решения;

в) факт нахождения земельного участка на старых материалах землеустройства

(начала 90-х годов) в составе сельскохозяйственных угодий не доказывает, что в настоящее время данный земельный участок является сельскохозяйственным угодьем;

г) в ГОСТе 26640-85 «Земли: термины и определения» дано понятие «сельскохозяйственные угодья» с указанием количественных показателей, (засоренность камнями, заочкаренность, закустаренность, залесенность, которые свидетельствуют о возможности или невозможности использования конкретных земельных участков в качестве сельскохозяйственных угодий;

д) результаты проверки уполномоченным органом фактического состояния земельного участка на предмет соответствия его отнесения к сельскохозяйственным угодьям с соответствию с ГОСТом 26640-85, а также на соответствие критериям, установленным постановлениями Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, от 23.04.2012 № 369 и от 19.07.2012 № 736, могут послужить основанием для принятия уполномоченным органом в соответствии с пунктом 13 статьи 34 Федерального закона от 23.07.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» решения о приведении в соответствие вида разрешенного использования земельного участка, указанного в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах, с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, например с «сельскохозяйственное производство» на «размещение зданий, сооружений, используемых для производства, хранения, первичной и глубокой переработки сельскохозяйственной продукции».

Для решения вопроса о возможности осуществления строительства **второй группы объектов** на землях сельскохозяйственного назначения следует руководствоваться иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с пунктом 6 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ на сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительные регламенты не устанавливаются.

Согласно пункту 7 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Порядок изменения видов разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до настоящего времени не определен.

Данный вопрос предлагается урегулировать проектом 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».

В решении Президиума Верховного Суда РФ от 04.06.2014 по данному вопросу в части сельскохозяйственных угодий указано следующее:

а) для сельскохозяйственных угодий градостроительное зонирование не осуществляется, виды разрешенного использования не устанавливаются, вследствие чего они не могут быть изменены;

б) запрет на установление градостроительного регламента исключает возможность использования указанных земель для застройки и последующей эксплуатации объектов строительства и применение порядка принятия решений об изменении вида разрешенного использования земельных участков, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ»;

в) невозможность изменения вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственных угодий исходит из принципа сохранения целевого назначения использования данных земельных участков, закрепленного пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В определении Верховного Суда РФ от 10.03.2015 № 307-КГ/4-8164 указано, что на такие земельные участки градостроительные планы не выдаются.

Таким образом, строительство таких объектов на землях сельскохозяйственного назначения возможно только после их перевода в земли иных **категорий**, которому должно предшествовать соответствующее изменение схемы территориального планирования района. Исключением из этого правила является осуществление строительства линейных объектов.

Ожидается, что в правовом плане решение данного вопроса будет более детально урегулировано новой редакцией федерального закона «О землеустройстве».

11.5. Контроль за выполнением условий договора аренды (безвозмездного пользования) земельного участка

Контроль за выполнением условий договора аренды (безвозмездного пользования) земельного участка является правом и обязанностью арендодателя. Возможности его полноценного осуществления, дающего основания для принятия соответствующих управленческих решений, во многом зависят от того, как он был составлен, насколько предметно и конкретно в договоре указано фактическое состояние переданного в аренду земельного участка и обязанности арендатора по его использованию по целевому назначению и выполнению мероприятий, направленных на охрану земель и повышению плодородия почв.

Основными направлениями контроля являются

- контроль за использованием земельного участка по целевому назначению в соответствии с признаками неиспользования, установленными постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369;

- контроль за использованием земельного участка, при котором не допускается существенное снижение плодородия земель в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, и ухудшение экологической обстановки согласно критериям, определенным постановлением Правительства РФ от 19.07.2012 № 736.

Из признаков неиспользования земельного участка, установленных постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369, на практике обычно используются следующие:

- производятся или не производятся на пашне работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;

- производится или не производится на сенокосах сенокосение;

- производится или не производится на пастбищах выпас скота;

- производятся или не производятся на многолетних насаждениях работы по уходу и уборке урожая.

Неработающими на сегодня критериями являются:

- оценка содержания сорных трав на культурных сенокосах;

- оценка степени залесенности, закустаренности, заочкаренности и заболоченности пашни, сенокосов и пастбищ.

Оценка использования по целевому назначению сельскохозяйственных угодий производится путем их осмотра на местности в оптимальные для наблюдения сроки с составлением актов осмотров, в которых по каждому контуру (полю) указывается:

- вид сельскохозяйственных угодий;

- площадь поля, га;
- фактическое использование с указанием сельскохозяйственной культуры (для пашни);
- степень использования (полностью или частично).

В отдельных случаях на практике при осмотре фиксируется использование не в соответствии с видом угодий, например, пашня используется как пастбище или сенокос, а сенокос как пастбище. Если строго соответствовать критериям, установленным постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369, данные факты нельзя оценивать, как использование поля в соответствии с целевым назначением. С другой стороны, исходя из того, что планы земледелия и сведения о видах сельхозугодий в базе агрохимической службы могут в течении длительного времени не корректироваться, а нормативные акты о порядке трансформации одних видов сельхозугодий в другие отсутствуют, предлагается в актах осмотра такие массивы и поля земель показывать отдельной строкой как используемые не в соответствии с установленным видом сельхозугодий.

Неиспользование указанных выше критериев обусловлено отсутствием утвержденной методики оценки степени залесенности, закустаренности, заочкаренности, заболоченности и содержания сорных трав.

Правительством РФ в 2018 году подготовлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», статьей 2 которого предусмотрено, что такая методика должна быть разработана и утверждена Минсельхозом России.

Заслуживающей интерес представляется методика определения сроков, в течение которых земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не используется в сельскохозяйственном производстве, разработанная еще в 2009 году Иркутской государственной сельскохозяйственной академией совместно с ФГУ «Центр агрохимической службы «Иркутский». Указанная методика предполагает проведение этих работ в процессе инвентаризации с составлением инвентаризационной описи неиспользуемых сельскохозяйственных угодий по следующей форме:

- хозяйство, район, область;
- дата составления;
- номер залежи;
- поле, участок, местное название;
- расстояние до ближайшего населенного пункта, км;
- рельеф;
- условия увлажнения;
- почва, ее агрохимическое и агрофизическое состояние (ее название, агрохимические показатели, гранулометрический состав, морфология верхней части почвенного профиля);
- видовой состав растительности (доли в % основных видов в рамке 1x1 м);
- урожайность до забрасывания в залежь, ц/га;
- культуртехническое состояние залежи (участка);
- количество лет, в течении которых участок не подвергался обработке.

Методика подразумевает с достаточной вероятностью определить период времени, в течение которого бывший под пашней земельный участок не используется по целевому назначению более 3 лет на основании **определенных признаков растительности и почвы.**

Первым растительным признаком, указывающим на неиспользование пашни в течение 3 и более лет, является видовой состав растительности, в частности, преобладание следующих видов растений – пырея ползучего, костреца безостого, одуванчика, донника, подорожника, различных видов полыни, дикой конопли, липучки обычно-

венной, хлопущи, просовидных. На залежах с давностью более 3 лет преобладает естественная растительность, характерная для данного участка до его распашки с сохранением ползучего пырея и появлением кустарниковой и древесной растительности (фото 11.5.1 – 11.5.16).

Вторым растительным признаком может служить соотношение малолетних и многолетних сорняков на залежи, которое на залежных землях составляет соответственно 10-15 % к 85-90 %.

Первым почвенным признаком может быть равновесная плотность почвы, которая на залежных землях (более 3 лет) составляет 1,1-1,2 г/см³ на черноземах, 1,2-1,4 г/см³ на серых лесных почвах, 1,2-1,3 г/см³ на дерново-карбонатных почвах и 1,3-1,5 г/см³ на дерново-подзолистых почвах.

Вторым почвенным признаком может быть доля (%) почвенных агрегатов 0,25-10 мм в общей массе почвы слоя 0-20 см, которая для трехлетних залежей составляет 70-75 % для черноземов, 65-70 % для серых лесных почв и 60-65 % для дерново-карбонатных почв.

Обследование залежей для выявления указанных растительных и почвенных признаков неиспользования пашни по целевому назначению предлагается осуществлять путем проведения маршрутных обследований в летний период (после 10 июля) на равномерно расположенных по наибольшей диагонали поля пробных площадках размером 1х1 метр. Рекомендуемое количество пробных площадок на поле до 50 га – 10, 50-100 га – 15, более 100 га – 20 площадок.

Результаты подсчета сорняков заносятся в ведомость видового состава растений на залежи, в которой по каждой пробной площадке указывается численность каждого вида сорных растений на 1 кв. м, среднее их количество в пределах обследуемого поля и затем доля в процентах от общего числа видов.

В методическом плане в проведении этих работ возможно использование изданного в 2018 году Минсельхозом России Отраслевого классификатора сорных растений, в который включено более 400 видов сеgetальных (засоряющих посевы и посадки), рудеральных (растущих на обочинах полей, дорог, оросителей), карантинных и других сорных растений.



Фото 11.5.1. Пырей ползучий



Фото 11.5.2. Пырей ползучий



Фото 11.5.3. Пырей ползучий



Фото 11.5.4. Костец безостый



Фото 11.5.5. Костец безостый



Фото 11.5.6. Донник



Фото 11.5.7. Донник



Фото 11.5.8. Полынь обыкновенная

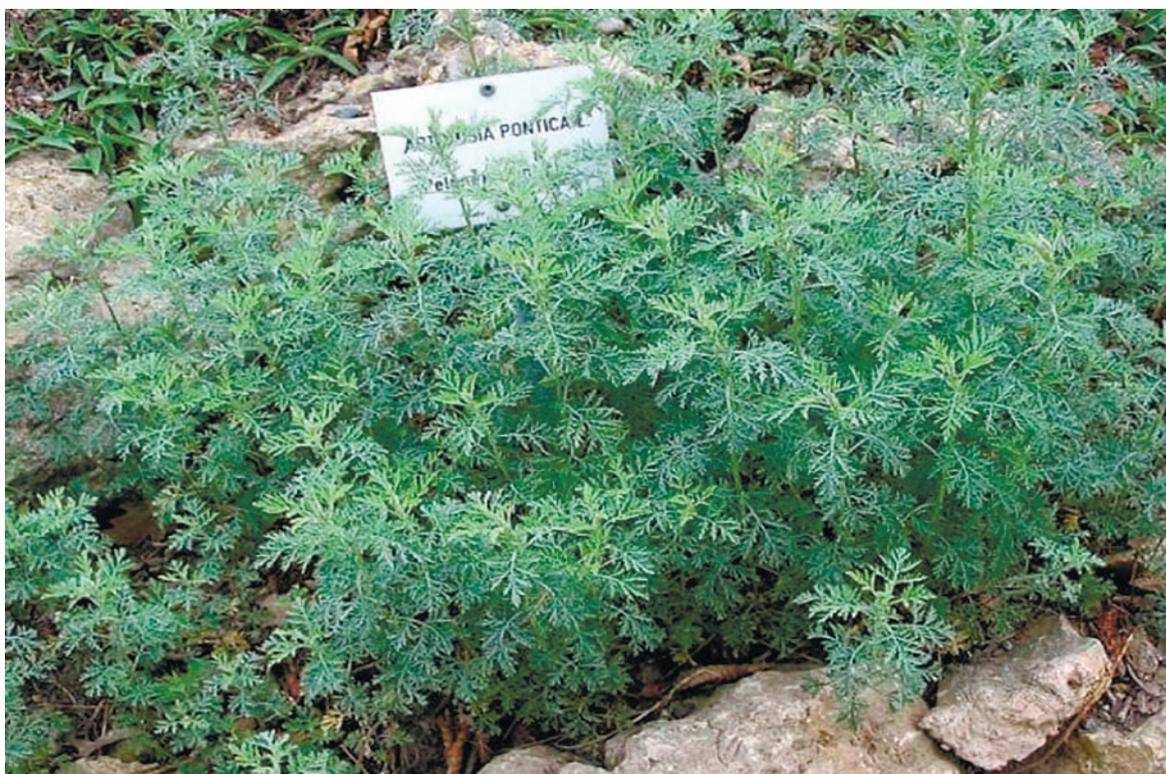


Фото 11.5.9. Полынь понтийская



Фото 11.5.10. Полынь горькая



Фото 11.5.11. Конопля дикая

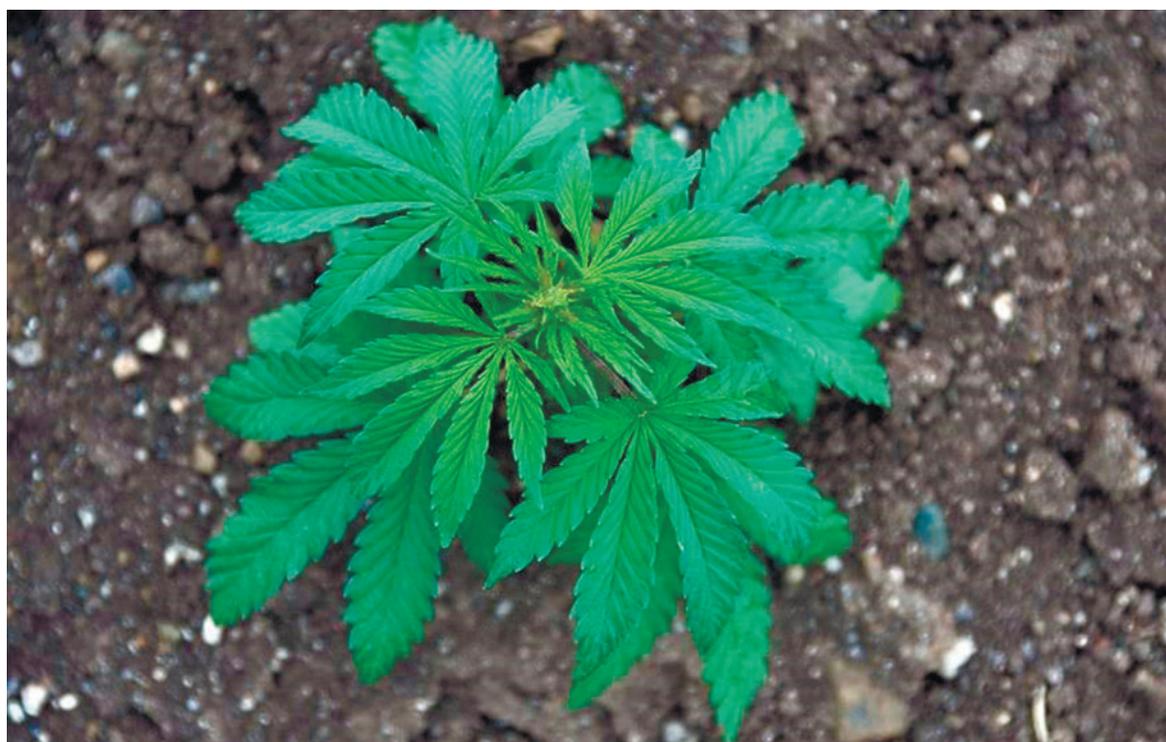


Фото 11.5.12. Конопля сорная



Фото 11.5.13. Липучка обыкновенная



Фото 11.5.14. Хлопушка обыкновенная



Фото 11.5.15. Ежовник. Куриное просо



Фото 11.5.16. Просо волосовидное

Наиболее показательной в этом плане выступает полынь – пожалуй, самый распространенный сорняк на наших полях. Учитывая, что она является многолетним растением и размножается вегетативным способом по количеству новых растений, произрастающих из отпрысков, можно судить о том, сколько лет поле не пахалось.

По аналогичной методике без осмотра участков на местности можно оценивать степень залесенности и закустаренности по данным залетов беспилотных летательных аппаратов, позволяющих получить фотоматериалы с хорошей разрешающей способностью (рис.11.5.1, 11.5.2.).

При наличии на поле древесно-кустарниковой растительности по годовым кольцам можно легко определить, сколько лет поле не распахивалось.

Контроль за использованием земельного участка способами, не допускающими существенного снижения плодородия земель и ухудшения экологической обстановки, арендодателями земельных участков в настоящее время, как правило, не осуществляется в связи с тем, что в договорах аренды отсутствует информация об агрохимических характеристиках земельного участка и содержании в почвах загрязняющих веществ, элементов, что не позволяет количественно оценить, произошло ли в результате производственной деятельности арендатора изменение их содержания.

Для оценки динамики изменения содержаний в почвах гумуса, подвижного фосфора, обменного калия, кислотности, а также загрязняющих веществ, приводящих к ухудшению экологической обстановки, возможно использование данных мониторинга состояния земель, для чего должно быть налажено надлежащее взаимодействие органов власти с агрохимической службой региона.

Как уже указывалось выше, для того, чтобы данная правовая норма перестала выступать как декларативная, необходимо при предоставлении земельных участков в аренду или безвозмездное пользование в качестве приложений к ним подготавливать агрохимические паспорта земельных участков.

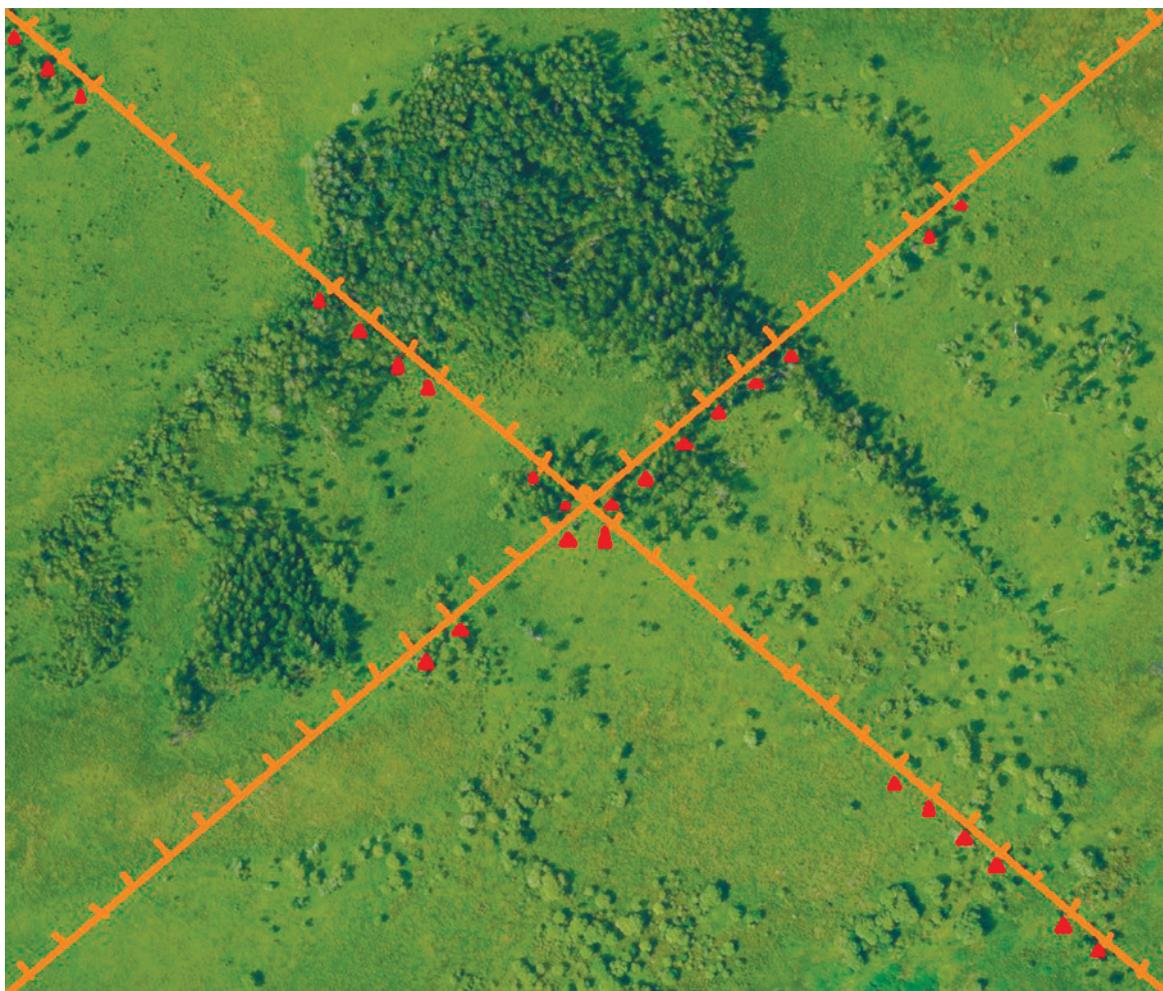


Рис. 11.5.1. Принципиальная схема определения степени залесенности и закустаренности пастбища. Оранжевым цветом показаны 66 наблюдательных площадок, красными треугольниками – площадки, на которых зафиксирована древесно-кустарниковая растительность (15 ед.)

На рисунке 11.5.1 видно, что в пределах земельного массива из 66 равномерно расположенных наблюдательных площадок на 27 находится древесно-кустарниковая растительность, что позволяет оценить степень его залесенности и закустаренности как 41 %.

На рисунке 11.5.2 степень залесенности и закустаренности пашни можно оценить на уровне 21 %.

11.6. Установление ограничений в использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения

Ограничения (обременения) – это наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном порядке условий, запрещений, ограничений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности или иных вещных прав. В земельном законодательстве обычно различают четыре вида ограничений: по целевому назначению, по режиму использования и охраны земель, сервитуты и ограничения, связанные с экологическими, санитарными и иными требованиями по охране земель. При государственной регистрации в качестве ограничений (обременений) выступают также ипотека, аренда, доверительное управление,

арест имущества, заявление о праве требования в отношении объекта недвижимого имущества. То есть понятие «ограничение права пользования» земельным участком значительно шире, чем понятие «сервитут».

Традиционно ограничения прав на землю существуют давно. Первые упоминания об ограничении права собственности в России на землю содержатся в главах VII и X Соборного Уложения 1649 года.

В настоящее время значительная часть ограничений (обременений) прав пользования земельными участками устанавливается ведомственными актами (СанПиНами, правилами режимобразующих объектов и т.п.). Хотя они не зарегистрированы, но признаются законными и юридически действительными.

Как правило, ограничения прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков возникают в связи с тем, что земельный участок находится внутри или примыкает к особо охраняемым природным территориям и объектам, находится вблизи вредных производств, в зонах действия режимобразующих объектов. Ограничения прав по использованию земельного участка может быть установлены по другим основаниям правового и хозяйственного использования, например, в связи с принадлежностью к определенной категории земель, арендой, залогом, арестом земельного участка, в связи с необходимостью регулирования использования земельного участка, подверженного эрозии и т.п.



Рис. 11.5.2. Принципиальная схема определения степени залесенности и закустаренности пашни. Оранжевым цветом показаны 47 наблюдательных площадок, красными треугольниками – площадки, на которых зафиксирована древесно-кустарниковая растительность (10 ед.)

Ограничение прав на использование земельного участка устанавливается в целях соблюдения прав и интересов других природопользователей, экологических требований, сохранения природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий, нормального функционирования объектов инфраструктуры и других режимообразующих объектов.

Конкретный состав и содержание ограничений прав по использованию земельного участка или его части должен устанавливаться в зависимости от категории, целевого назначения и разрешенного использования земельного участка, наличия режимообразующего объекта, его функционального назначения, параметров и степени влияния на окружающую среду, перспективного планирования использования и иных условий.

Основным нормативным правовым актом, определяющим ограничения в использовании земельного участка, является Земельный кодекс РФ, согласно которому ограничения в использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения могут устанавливаться путем:

- подготовки уполномоченным органом власти правового акта об установлении публичного сервитута;
- заключения соглашения об установлении сервитута;
- подготовки уполномоченным органом власти правового акта о резервировании земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- установления зон с особыми условиями использования территорий.

Сервитут – это право вынужденного ограниченного пользования чужим земельным участком. Сервитут является вещным правом и одним из видов ограничений земельного участка.

Впервые в законодательстве Российской Федерации данное право было введено в 1994 году Указом Президента РФ от 2 июля 1994 г. № 1535 «Об утверждении Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года».

Указом предусматривалось, что в связи с необходимостью обеспечения общественных нужд собственники приобретенных застроенных земельных участков обременяются некоторыми публичными сервитутами:

- безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры), которые существовали на момент передачи земельного участка в собственность;
- обеспечение возможности размещения на земельных участках межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- обеспечение доступа на земельные участки соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры (электрических и телефонных кабелей, водопровода, газопровода, канализации).

Далее сервитут был упомянут наряду с другими вещными правами в статье 216 ГК РФ, а более подробно он нашел свое отражение в главе 17 ГК РФ (статьи 274-277), которая была введена в действие значительно позже, практически одновременно с Земельным Кодексом РФ. Затем некоторые случаи реализации сервитутного права были прописаны во второй части ГК РФ.

В настоящее время законодательством определено, что публичный сервитут может устанавливаться в порядке, определенном статьей 23 Земельного кодекса РФ, и в порядке, определенном Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ».

Соглашения об установлении сервитута подготавливаются и заключаются в порядке, определенном статьями 39.23 – 39.26 Земельного кодекса РФ, а подготовка правовых актов о резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд - в порядке, установленном статьями 56.2 – 56.12 Земельного кодекса РФ.

Пунктом 9 статьи 23 Земельного кодекса РФ определено, что установление сервитута, публичного сервитута применительно к землям и земельным участкам из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществляется с учетом требований об обеспечении рационального использования земель.

В случае, если размещение объектов, в отношении которых устанавливается сервитут, приведет к невозможности использования земельного участка в соответствии с разрешенным использованием или к **существенным** затруднениям в его использовании, размещение такого сооружения на земельном участке, принадлежащем гражданину или юридическому лицу, на условиях публичного сервитута не осуществляется. В данном случае размещение сооружения может быть осуществлено после изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

В то же время, законодателем не определены критерии различия между существенными и несущественными затруднениями, в силу чего применение данной нормы закона на практике может носить субъективный характер.

Зоны с особыми условиями использования территории устанавливаются в соответствии с правилами, определенными главой XIX Земельного кодекса РФ, введенной в действие Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ.

Необходимо отметить, что это новые нормы земельного законодательства, правоприменительная практика которых в настоящее время отсутствует.

Ограничения в использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения зависят от вида зоны, определяются правилами, установленными для различных охранных зон и СанПиНами.

В качестве общих наиболее распространенных ограничений при размещении линейных объектов на полях может выступать запрет на:

- проведение земляных работ на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи);
- полив сельскохозяйственных культур в случае, если высота струи воды может составить свыше 3 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи);
- применение сельскохозяйственных машин и оборудования высотой более 4 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи) или полевые сельскохозяйственные работы, связанные со вспашкой земли (в охранных зонах кабельных линий электропередачи) и т.д.

Правообладатели земельных участков обязаны обеспечивать беспрепятственный доступ к этим объектам для их эксплуатации и предотвращения или устранения аварий.

В то же время необходимо отметить, что владельцы линейных сооружений, проходящих по землям сельскохозяйственного назначения, также несут определенные обязательства при обслуживании этих объектов, к которым относятся:

- проведение плановых работ по техническому обслуживанию линейных объектов в период, когда сельскохозяйственные угодья не заняты сельскохозяйственными культурами или когда возможно обеспечение сохранности этих культур;
- предварительное уведомление правообладателей земельных участков о проведении плановых (регламентных) работы по техническому обслуживанию линейных объектов;
- приведение земельных участков в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению, после выполнения работ по техническому обслуживанию линейных объектов и возмещение им убытков, причиненных при производстве работ.

Возмещение убытков осуществляется в соответствии с Правилами возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных **временным** занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землеполь-

зователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности третьих лиц, утвержденными постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 (в ред. от 31.03.2015 № 299) и приказом Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 «Об утверждении Методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности третьих лиц».

Для земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения ограничения могут быть обусловлены нахождением их в санитарно-защитных зонах животноводческих и птицеводческих комплексов, в пределах которых в соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 может быть установлен запрет на использование земельных участков для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции, если химическое, физическое или биологическое воздействие объекта, в отношении которого установлена санитарно-защитная зона, приведет к нарушению качества и безопасности сельскохозяйственной продукции.

В случае, если ограничения в использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения так или иначе связаны с нарушением почвенного покрова, такие земли после окончания срока действия ограничений подлежат рекультивации, в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800.

11.7. Залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ.

При этом законодатель не систематизирует рассматриваемые особенности в отдельной статье или главе какого-либо из названных законов, и только подробное изучение норм позволяет сделать вывод об особенностях залога вообще и особой роли залога земель сельскохозяйственного назначения.

Законодательно выделяются три следующие ситуации возможной передачи путем залога прав на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения:

- непосредственный залог (ипотека) земельного участка;
- залог права аренды на земельный участок;
- залог доли в праве общей долевой собственности на земельный участок.

Залог собственно земельного участка и залог права аренды земельного участка - разные сделки. Залог права аренды не означает возможности обращения взыскания на право собственности на земельный участок. В случае обращения взыскания на заложенное право аренды осуществляется замена лица-арендатора - в договоре аренды в порядке сингулярного правопреемства. Для арендодателей (в случае нахождения земельного участка в общей долевой собственности) либо арендодателя личность арендатора не является согласно закона существенным условием договора аренды, в связи с чем договор аренды продолжит свое действие на установленный им срок.

Пунктом 2 статьи 62 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» установлено специальное правило о том, что при общей долевой или совместной собственности на земельные участки ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу **земельный участок, выделенный в натуре**, из земель, находящихся в общей долевой или совместной собственности.

Данная норма является специальной относительно общего правила, установленного пунктом 2 статьи 7 указанного федерального закона, согласно которому участник общей долевой собственности может заложить свою долю в праве на общее имущество без согласия других собственников, и **применению подлежит именно специальная**, а не общая норма.

Залог земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, а также залог права аренды таких участков в качестве сделки регулируются специальным законом - Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)», положения которого в части залога земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет над иными нормами гражданского и земельного законодательства.

Учитывая, что ипотека земельного участка **из состава земель сельскохозяйственного назначения** (если такой участок находится в государственной или муниципальной собственности) не допускается, действия органов государственной власти и органов местного самоуправления по данному вопросу в основном сводятся к даче **согласия** на залог прав аренды.

Залог земельных участков стал возможен со вступлением в силу Федерального закона от 05.02.2004 № 1-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», принятого специально для введения в ипотеку земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Основные положения законодательства об ипотеке земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения сводятся к следующему:

- по договору о залоге недвижимого имущества (договору об ипотеке) одна сторона - залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны - залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- если земельный участок передан по договору аренды гражданину или юридическому лицу, арендатор земельного участка вправе отдать арендные права земельного участка в залог в пределах срока договора аренды земельного участка с согласия собственника земельного участка;

- залог права аренды на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, арендатором такого земельного участка допускается в пределах срока договора аренды с согласия собственника земельного участка. При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет залог права аренды допускается без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления;

- обращение взыскания на заложенный участок из земель сельскохозяйственного назначения во внесудебном порядке **не допускается**;

- при обращении взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения должны учитываться сезонность сельскохозяйственного производства и его зависимость от природно-климатических условий, а также возможность получения доходов производителем сельскохозяйственной продукции, использующим такой земельный участок, по окончании соответствующего периода сельскохозяйственных работ;

- залоговая стоимость земельного участка, передаваемого в залог по договору об ипотеке, устанавливается по соглашению залогодателя с залогодержателем. Несмотря на диспозитивную норму, позволяющую сторонам самостоятельно определить залоговую стоимость земельного участка в своем соглашении, проведение оценки земельного участка независимым оценщиком теперь **является обязательным**;

- залоговая стоимость земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения по соглашению залогодателя с залогодержателем может быть опре-

делена исходя из его кадастровой стоимости без проведения оценки рыночной стоимости такого земельного участка;

- земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, на который по решению суда обращено взыскание, реализуется путем продажи с публичных торгов;

- в случаях обращения взыскания на заложенное право аренды недвижимого имущества оно реализуется в соответствии с правилами, установленными в соответствии с федеральным законом об ипотеке, с последующим заключением договора уступки данного права, но сохранением прав, в том числе и по внесению арендной платы за первоначальным арендатором (пункт 5 статьи 22 ЗК РФ).

По замыслу законодателя залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения должен был выступать в качестве одного из основных средств для развития сельского хозяйства в Российской Федерации - по схеме «кредит под залог земли», так как ипотека является одним из наиболее безотказных средств, обеспечивающих переход национальных богатств в руки ответственных и эффективно действующих собственников.

На практике ипотека таких земельных участков имеет и свою обратную сторону, и зачастую используется для банкротства сельскохозяйственных организаций и рейдерского захвата их земель без намерения продолжать их сельскохозяйственное использование, как средство обхода преимущественного права покупки участка публичным образованием.

Необходимо четко понимать, что неисполнение сельскохозяйственной организацией обязательства, обеспеченного залогом, может быть обусловлено объективными факторами, например, неурожаем в силу неблагоприятных погодных условий.

В связи с вышеизложенным, учитывая особый правовой режим использования и охраны этой категории земель, напрямую связанный с целевым использованием сельхозземель, ипотека земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения должна выступать **в качестве крайней меры** только для обеспечения обязательств, возникающих непосредственно с развитием сельскохозяйственного производства, улучшением земель и осуществлением мероприятий по повышению их продуктивности (проведение мелиоративных и агролесомелиоративных работ, противоэрозионных мероприятий и т.п.), а также обязательств, возникших в результате приобретения земельного участка.

Также необходимо учитывать, что при залоге земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения существует возможность преодолеть один из основных принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения - преимущественное право покупки такого земельного участка субъектом Российской Федерации, в силу чего закон целесообразно дополнить положением о том, что в случае признания торгов несостоявшимися преимущественное право его покупки принадлежит субъекту РФ.

11.8. Установление и изменение вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Понятие «разрешенное использование» земельного участка появилось в земельном законодательстве сравнительно недавно. В Земельном кодексе РСФСР от 25.04.1991 и в предыдущем земельном законодательстве использовалась лишь правовая конструкция «целевое назначение земельного участка». Законодатель полагал, что этого достаточно для надлежащего регулирования земельных отношений. Однако вовлечение земельных участков в гражданский оборот и усложнение правового регулирования земельных отношений привело к необходимости конкретизации данного понятия для различных земельных участков в пределах одной категории земель. Это и было сделано посредством нормативного закрепления правовой кон-

струкции «разрешенное использование земельного участка», которое впервые было использовано в приложении № 4 (Акт установления нормативной цены земельного участка) к письму Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 28 декабря 1994 г. «О порядке определения нормативной цены земли», и в дальнейшем получило широкое развитие как на федеральном, так и на региональных уровнях.

В Градостроительном кодексе РФ первоначально содержание понятия «разрешенное использование» было дано в 1998 году, под которым понималось использование земельного участка в соответствии с градостроительным регламентом, но так как на сельскохозяйственные угодья, которые составляют большую и наиболее важную часть земель сельскохозяйственного назначения градостроительные регламенты не устанавливаются, эти земли выпадают из сферы действия правовой конструкции «разрешенное использование» в понимании градостроительного законодательства.

Существуют и не «узаконенные» определения этого понятия. Так, Анисимовым А.П. предложено следующее, более широкое определение данного понятия: «разрешенное использование земельного участка - это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством» (3).

Тем не менее, деление земель, на которые градостроительные регламенты не устанавливаются, определенное Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами, существует. Например, в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяют сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, зданиями и строениями, предназначенными для переработки сельскохозяйственной продукции.

В соответствии с пунктом 4 статьи 11.10 ЗК РФ вид разрешенного использования земельного участка, образуемого **из земель**, государственная собственность на которые не разграничена и на которые градостроительные регламенты не устанавливаются (том числе и на сельскохозяйственные угодья), устанавливается в схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Выбор и наименование вида разрешенного использования таких земельных участков должен осуществляться в соответствии с классификатором, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540.

Пунктом 70 Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42, определено, что к документам, на основании которых сведения о виде разрешенного использования вносятся в ЕГРН, является решение об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. Это положение подтверждено и в других документах и письмах Росреестра (письмо Росреестра от 27.02.2015 № 14-исх/02673-ГЕ/15).

Если земельный участок образуется из другого земельного участка, вид разрешенного использования которого уже определен, по общему правилу разрешенным использованием образуемых земельных участков является разрешенное использование исходного (исходных) земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (пункт 3 статьи 11.2 ЗК РФ).

Вопрос о **порядке изменения** первоначально установленного вида разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, несмотря на его большую практическую значимость, до настоящего времени не определен.

По совокупности нормативных правовых актов, разъяснений Минэкономразвития России, Минсельхоза России, Росреестра, судебной практики автор пришел к следующим выводам:

- изменение одного вида разрешенного использования земельного участка на другой, входящие в содержание общего вида разрешенного использования «сельскохозяйственное использование» (код 1.0) допускается, если предлагаемый вид разрешенного использования допускается на сельскохозяйственных угодьях (например, «растениеводство» на «овощеводство»);

- изменение вида разрешенного использования земельного участка, в состав которых входят сельскохозяйственные угодья, на вид разрешенного использования, входящий в код «сельскохозяйственное использование» (код 1.0), но предусматривающий строительство объектов сельскохозяйственного назначения (например, «растениеводство» на «скотоводство») должен решаться с учетом разъяснений Минсельхоза России, изложенных в письме от 16.03.2018 № 15/265;

- изменение вида разрешенного использования земельных участков, в состав которых входят сельскохозяйственные угодья, на вид, не входящий в код «сельскохозяйственное использование», без изменения категории земель невозможен.

Изменение вида разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения возможно при наличии акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, определяющего вид разрешенного использования образуемого земельного участка (письмо Росреестра от 27.02.2015 № 14-исх/02673-ГЕ/15).

Наиболее часто этот вопрос встает при необходимости изменения вида разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленного в аренду. Предметом договора аренды земельного участка является земельный участок со всеми его индивидуальными характеристиками, к которым в том числе относится и вид разрешенного использования. В соответствии с пунктом 1 статьи 432 ГК РФ предмет договора является существенным условием договора и не может быть изменен в одностороннем порядке. Таким образом, поскольку изменение вида разрешенного использования земельного участка влечет изменение характеристик предмета договора аренды, являющегося существенным условием указанного договора, изменение вида разрешенного использования арендатором самостоятельно **невозможно**.

В соответствии со статьей 450 Гражданского кодекса Российской Федерации в период действия договора его изменение осуществляется по взаимному согласию сторон, если иное не установлено законодательством или соглашением сторон.

Вопрос заключается в следующем – чем должны руководствоваться органы власти при решении о возможности или невозможности принятия такого управленческого решения – схемами территориального планирования районов, схемами зонирования земель сельскохозяйственного назначения, на которых проведено разделение земель сельскохозяйственного назначения на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья (если таковые имеются), схемами перераспределения сельхозугодий или актами о фактическом использовании земельного участка?

В правовом отношении данный вопрос усложняется тем, что практически все земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения включают в себя как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья, на последние из которых градостроительные регламенты устанавливаются. Таким образом, если строго следовать букве закона, отдельные части таких земельных участков имеют различный правовой режим со всеми вытекающими из этого последствиями.

В связи с этим, по данному вопросу существуют прямо противоположные мнения. Согласно письму Минэкономразвития России от 02.12.2011 № Д23-4979 и другим письмам при необходимости изменения разрешенного использования таких земельных участков можно руководствоваться нормами Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

В решении Президиума Верховного Суда РФ от 04.06.2014 г. по данному вопросу в части сельскохозяйственных угодий указано следующее:

а) для сельскохозяйственных угодий градостроительное зонирование не осуществляется, виды разрешенного использования не устанавливаются, вследствие чего они не могут быть изменены;

в) невозможность изменения вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственных угодий исходит из принципа сохранения целевого назначения использования данных земельных участков, закрепленного пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Возможно, что на федеральном уровне данный вопрос может быть урегулирован проектом 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», законопроектом № 496243-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков» или новой редакцией Федерального закона «О землеустройстве».

Учитывая, что федеральные законопроекты могут находиться на рассмотрении в течение длительного времени, более оптимальным вариантом является урегулирование данного вопроса на региональном уровне в соответствии с полномочиями, определенными пунктом 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации и пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также рекомендациями парламентских слушаний от 19.04.2018 по вопросу «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства».

Виды разрешенного использования таких земельных участков, предоставленных органам государственной власти, органам местного самоуправления, **государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям**, не выбираются, а утверждаются распорядительным актом уполномоченного органа в связи с тем, что вышеназванные организации осуществляют только ту деятельность, которая соответствует целям их создания (письмо Минэкономразвития России от 10.11.2014 № Д23и-3952 и письмо Росреестра от 22.09.2014 № 14-исх/10686- ГЕ/14).

11.9. Прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения

Вопрос прекращения прав на земельные участки в практическом отношении в настоящее время в силу ряда причин является менее востребованным, чем вопрос их предоставления, но, на наш взгляд, его актуальность со временем будет только возрастать, так как прекращение прав на земельные участки является одним из важнейших составных элементов системы по эффективному управлению земельным фондом.

Прекращение прав на земельный участок зависит от вида прав – вещного или обязательственного. Право на вещь не прекращается, пока существует сама вещь, и при обороте вещи переходит и право, а обязательственное право на земельный участок может быть прекращено в связи с прекращением обстоятельств. Права на земельные участки прекращаются добровольно (по результатам сделки, ликвидации юридического лица, добровольный отказ) или принудительно (по суду за совершение преступления, путем изъятия для государственных или муниципальных нужд, реквизиции и т.п.).

Прекращение прав на земельный участок может осуществляться по основаниям, предусмотренным гражданским (смерть, добровольный отказ, прекращение срока), административным, уголовным и земельным законодательствами.

Для земель сельскохозяйственного назначения наиболее актуальными являются вопросы, связанные с принудительным прекращением права собственности и права аренды в связи с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или в связи с использованием участка с нарушением требований законодательства.

Само по себе прекращение права собственности и иных вещных прав на земельный участок можно рассматривать как меру ответственности, которая носит специфический характер, и не связана с совершением правонарушения, т.е. не относится к мерам уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Согласно пункту 4 статьи 76 Земельного кодекса РФ принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от обязанности по возмещению вреда, причиненного земельным правонарушением.

Для принудительного прекращения права собственности на земельный участок законодательством должны быть определены:

- а) основания прекращения права собственности;
- б) порядок прекращения права собственности.

Наиболее распространенным и, соответственно, наиболее урегулированным законодательством случаем принудительного прекращения права собственности на земельный участок является его изъятие для государственных или муниципальных нужд, процедура которой детально охарактеризована ниже.

Земельным кодексом РФ основания и порядок принудительного прекращения права собственности на земельные участки не определены, только в статье 44 дается отсылка на гражданское законодательство.

Гражданским кодексом РФ данный вопрос урегулирован статьями 284-286. В частности, предусматривается, что:

а) земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для ведения сельского хозяйства и не используется по целевому назначению в течение 3 лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом № 101-ФЗ, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

б) земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо причинению вреда окружающей среде. Важным моментом данного положения является то, что закон не содержит указания на какой-либо срок, в течение которого использование земельного участка осуществляется собственником с грубыми нарушениями законодательства.

В развитие этих норм закона статьей 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено следующее:

а) земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением требований, установленных законодательством РФ, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде (здесь

также, как в Гражданском кодексе РФ, не указан срок, по истечении которого земельный участок может быть изъят).

Исключение из данного правила - земельный участок находится в ипотеке или в отношении собственника земельного участка судом возбуждено дело о банкротстве.

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения утверждены постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, а критерии значительного ухудшения экологической обстановки установлены постановлением Правительством РФ от 19.07. 2012 № 736.

Определение размера причиненного вреда окружающей среде осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

б) 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** в рамках государственного земельного надзора выявлен факт:

- неиспользования земельного участка по целевому назначению;
- или использования с нарушением законодательства РФ (очевидно не поименованных в пункте «а»);

- такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Исключение из данного правила - земельный участок находится в ипотеке или в отношении собственника земельного участка судом возбуждено дело о банкротстве.

В отличие от статьи 284 ГК РФ в Федеральном законе от 24.07.2002 № 101-ФЗ конкретизирован срок неиспользования земельного участка – 3 года подряд.

Также, как и в Гражданском кодексе РФ, установлено, что в указанный трехлетний срок не включается срок, в течение которого земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, но включается срок освоения земельного участка.

Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности установлены постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369.

Использование вышеназванных постановлений Правительства РФ для доказывания ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения требует продуманного подхода, так как суды при рассмотрении спора могут потребовать доказательства того, что пробы почвы были отобраны в указанное время и именно на изымаемом земельном участке.

Процедура принудительного прекращения права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения впервые была определена только в 2010 году Федеральным законом от 29.12.2010 № 435-ФЗ:

Принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника может осуществляться при условии неустранения нарушений после назначения административного наказания.

В случае неустранения правонарушений, в срок, установленный предписанием, орган государственного земельного надзора, вынесший предписание:

а) направляет материалы, подтверждающие неустранение правонарушений, в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) подает в территориальное управление Росреестра в порядке, установленном Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ, заявление о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии;

в) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение 2 месяцев со дня поступления указанных выше материалов обращается в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов. При этом в соответствии со статьей 286 ГК РФ для этого необходимо выполнение двух условий:

- наличие заблаговременного предупреждения собственника земельного участка о допущенных нарушениях;

- отсутствие письменного согласия собственника земельного участка на добровольное исполнение решения об изъятии земельного участка. При его наличии земельный участок подлежит продаже с публичных торгов;

г) в течение 6 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и устанавливает вид разрешенного использования (при его отсутствии) земельного участка, а также проводит публичные торги по его продаже.

При этом законом установлено, что юридические лица, учредителем (участником) которых является собственник такого земельного участка, члены его семьи, организации, на которые возложена оценка такого земельного участка, работники указанных организаций, должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, чье участие в торгах может оказать влияние на условия и результаты торгов, члены семей соответствующих физических лиц, не могут участвовать в публичных торгах.

Начальной ценой изъятых земельных участков на публичных торгах является рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении публичных торгов. Способ определения начальной цены изъятых земельных участков на публичных торгах указывается в решении суда.

В случае, если по результатам обследований, предусмотренных Федеральным законом от 16.07.1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», установлено, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения находится в состоянии, непригодном для ведения сельского хозяйства в связи с необходимостью проведения культуртехнической мелиорации, начальная цена такого земельного участка уменьшается на величину расходов, связанных с необходимостью проведения работ по культуртехнической мелиорации в отношении такого земельного участка, но не более чем на 20 процентов.

Если публичные торги по продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения признаны несостоявшимися, не позднее, чем через 2 месяца после первых публичных торгов, проводятся повторные публичные торги. Начальная цена земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на повторных публичных торгах снижается на 20 процентов от начальной цены такого земельного участка на публичных торгах, признанных несостоявшимися.

В случае, если повторные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок подлежит продаже посредством публичного предложения. Начальная цена продажи земельного участка посредством публичного предложения устанавливается в размере начальной цены повторных торгов. Цена продажи такого земельного участка не может быть ниже 50 процентов от начальной цены повторных торгов. Если земельный участок не продан на торгах посредством публичного предложения, в течение одного месяца со дня признания данных торгов

несостоявшимися такой земельный участок **может быть** приобретен в муниципальную собственность поселения или городского округа, на территории которого он расположен, по минимальной цене торгов в форме публичного предложения. При этом, если такой земельный участок **не приобретен** в муниципальную собственность в указанный срок, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение одного месяца с даты истечения срока, в течение которого земельный участок может быть приобретен в муниципальную собственность, **обязан приобрести** такой земельный участок в государственную собственность по минимальной цене торгов в форме публичного предложения.

Анализ норм законодательства о принудительном прекращении права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в плане их реального правоприменения свидетельствует о следующем:

а) существуют два принципиально различных механизма реализации принудительного прекращения права собственности:

- по истечении 3 лет неиспользования земельного участка или использования с нарушением требований законодательства РФ (иных не связанных с нарушением плодородия почв);

- при выявлении факта использования земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством РФ, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде.

б) на практике обычно используется первый подход, хотя по данным органов Россельхознадзора его реализация существенно затруднена положением о трехлетнем сроке неиспользования. Второй подход не используется, хотя, на наш взгляд, он более продуктивный в силу того, что при передаче земель в собственность никто не фиксирует показатели плодородия земель, а отсутствие надлежащего взаимодействия между органами власти и агрохимической службой приводит к тому, что изменение показателей плодородия земель, выявляемое в рамках государственного мониторинга за состоянием земель, не является основанием для осуществления органами власти какой-либо систематической работы по данному направлению.

в) реально механизм принудительного прекращения права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения может функционировать лишь в случае, если в бюджетах органов местного самоуправления и субъектов РФ **предусмотрены средства на выкуп таких земельных участков.**

Средства, вырученные от продажи земельного участка, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов, в том числе расходов на проведение кадастровых работ, оценке рыночной стоимости участка и его обследования.

Законом определено, что новый собственник такого земельного участка обязан начать его использование по целевому назначению в течение **года** с момента возникновения права собственности на такой земельный участок, а уполномоченный орган Россельхознадзора по истечении одного года с момента возникновения у собственника права собственности на такой земельный участок обязан осуществить проверку на предмет его использования по целевому назначению.

В целях исключения возможности перепродажи неиспользуемых по целевому назначению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения пунктом 18 статьи 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ предусмотрено, что территориальный орган Росреестра обязан ежемесячно не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным месяцем, сообщать в уполномоченный орган Россельхознадзора сведения о государственной регистрации перехода прав на такие земельные участки в электронной форме.

На практике могут возникать случаи принудительного прекращения права соб-

ственности на земельные участки у лиц, которые в силу закона не могут владеть ими на праве собственности. В частности, возможны следующие случаи:

а) у иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приграничных территориях, перечень которых установлен Указом Президента Российской Федерации от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении Перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». Данная норма закона должна была быть исполнена в течении одного года с момента вступления Указа в силу;

б) у граждан и юридических лиц сельскохозяйственные угодья, превышающие 10% процентов от общей их площади на указанной территории (муниципального района) в течение 1 года со дня вступления в силу Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» или в течение 1 года с момента возникновения права собственности на излишние земли.

Прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в практическом плане менее востребовано, так как на данном праве земельные участки, как правило, предоставлены государственным учреждениям, а согласно пункту 2 статьи 54 Земельного кодекса РФ и постановлению Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 принудительное прекращение прав на такие земельные участки (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук) осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Основанием для принудительного прекращения этих прав является использование земельного участка с нарушением требований законодательства, а именно:

- использование земельного участка не по целевому назначению, или если его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или причинению вреда окружающей среде;

- порча земель;

- невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

- невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- неиспользование земельного участка в течение 3 лет;

- при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Порядок изъятия земельных участков (прекращения права), предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве пожизненного наследуемого владения, детально регламентирован статьей 54 Земельного кодекса РФ, осуществляется в **судебном** порядке и предусматривает три обязательных условия:

а) на землепользователя, землевладельца должно быть наложено административное наказание за нарушение земельного законодательства, совпадающее с одним из видов составов правонарушений, установленных КоАП РФ;

б) землепользователю, землевладельцу должно быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений;

в) если землепользователь или землевладелец не устранил в сроки, определенные предписанием, выявленное административное правонарушение.

Также необходимо отметить, что возможность прекращения права на земельный участок путем отмены ранее принятого акта о предоставлении земельного участка, без обращения в судебные органы, законом не предусмотрена.

Для указанных выше государственных учреждений в соответствии с постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 **предусмотрен внесудебный порядок**

их изъятия, и соответствующая процедура прекращения прав на основании решения уполномоченного органа.

Решение об изъятии земельного участка принимается уполномоченным органом в двухмесячный срок после поступления из органа государственного земельного надзора заверенных должностным лицом копий:

- а) предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства;
- б) акта проверки выполнения землепользователем предписания об устранении выявленного нарушения;
- в) иных документов, связанных с результатами проверки выполнения указанного предписания.

В течение 7 рабочих дней со дня принятия решения об изъятии уполномоченный орган направляет посредством почтового отправления копию такого решения соответствующему государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию и органу государственной власти или органу местного самоуправления, в ведении которых такая организация находится.

При подготовке указанного выше решения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования необходимо учитывать следующее:

а) перечень сведений, указываемых в решении в соответствии с пунктом 4 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 821, является исчерпывающим;

б) решение должно содержать только основание изъятия земельного участка (например, «использование земельного участка не по целевому назначению»), требований в отношении дополнительного пояснения конкретных обстоятельств законодательством не предусмотрено;

в) обязательное отражение в решении об изъятии земельного участка сведений, описывающих местоположение границ земельного участка, законодательством не предусмотрено;

г) уполномоченный орган не вправе принять решение о принудительном изъятии земельного участка на основании материалов, поступивших из Росреестра в виде простых (незаверенных) копий.

Указанный выше порядок изъятия земельного участка, предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию, не применяется в случае прекращения прав на земельный участок, который находится в федеральной собственности и в отношении которого поступило заявление о безвозмездной передаче в муниципальную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание, что федеральным земельным законодательством применительно к прекращению права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения используется термин «изъятие земельного участка», а не «прекращение права» на земельный участок.

Право аренды является обязательственным правом, которое прекращаются обычно при прекращении обязательства между сторонами – то есть надлежащего исполнения обязательств, новации, отступного, прощения долга, совмещения должника и кредитора в одном лице, невозможности исполнения, принятия государственного акта, смерти гражданина, ликвидации юридического лица.

Общие условия прекращения права аренды земельного участка определены статьями 450, 610, 619, 620 Гражданского кодекса РФ.

Согласно статье 450 ГК РФ расторжение договора возможно:

- а) по соглашению сторон, если иное не предусмотрено законами или договором;
- б) по требованию одной из сторон договор может быть расторгнут по решению суда только:

- при существенном нарушении договора другой стороной;
- в иных случаях, предусмотренных законами или договором.

В силу пункта 2 статьи 451 Гражданского кодекса РФ изменение обстоятельств признается существенным (и тем самым достаточным для расторжения договора) при наличии одновременно и в совокупности четырех условий:

а) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;

б) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;

в) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

г) из обычаев делового оборота или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона (постановление ФАС Дальневосточного округа от 15.10.2013 № Ф03-4059/2013).

По смыслу пункта 1 статьи 610 Гражданского кодекса РФ договор аренды может быть расторгнут в связи с истечением его срока.

Статья 619 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что договор аренды земельного участка по требованию арендодателя может быть расторгнут в судебном порядке, если арендатор:

а) пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями;

б) существенно ухудшает имущество;

в) более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату;

г) в иных случаях, установленных законом или договором.

При этом определено, что Арендодатель вправе требовать досрочного расторжения договора только после направления арендатору письменного предупреждения о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок.

Для договоров аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения наиболее актуальными являются особенности его расторжения по основаниям, указанным в статье 46 Земельного кодекса РФ в связи с неиспользованием земельного участка или использованием с нарушением требований законодательства Российской Федерации. При этом законодателем установлено, что:

- основания прекращения права аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по указанным выше основаниям аналогичны основаниям прекращения права собственности, права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения;

- прекращения права аренды по указанным основаниям не допускается в период полевых сельскохозяйственных работ и иных случаях, установленных федеральными законами. При этом в период полевых сельскохозяйственных работ входит весь цикл работ, начиная от подготовки земель к севу до уборки урожая.

Прекращение права аренды или односторонний отказ от права аренды может осуществляться как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Неоднозначно решается вопрос о правомерности расторжения договора аренды земельного участка, предоставленного для выращивания сельскохозяйственных культур, когда по целевому назначению не используется только его часть. Есть решения судов, из которых следует, что неиспользование по целевому назначению части такого земельного участка, если это прямо не предусмотрено договором аренды, не

является основанием для его расторжения (постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.12.2012 № 5669/2012).

Правительством РФ был подготовлен проект постановления, который регулировал данный вопрос, но это постановление до настоящего времени не принято. Проектом постановления предусматривалось, что земельный участок считается неиспользуемым по целевому назначению, если не используется более 50 % его площади, а для особо ценных сельскохозяйственных земель этот порог был установлен в размере 20 %. Полагаем, что до того, когда этот вопрос будет урегулирован на федеральном уровне, его необходимо прописывать в договорах аренды земельных участков.

Основания и порядок прекращения права безвозмездного пользования земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения в случае его неиспользования по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства аналогичны, как и для прекращения права аренды земельных участков.

Основной особенностью прекращения права безвозмездного пользования земельным участком является то, что в отличие от договора аренды при расторжении договора безвозмездного пользования не нужно доказывать существенность нарушения и, соответственно, у ссудополучателя в отличие от арендатора меньше прав и больше обязанностей.

Существуют определенные особенности прекращения права на земельный участок, предоставленный для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Если после смерти члена крестьянского (фермерского) хозяйства это хозяйство прекращается, в том числе в связи с тем, что наследодатель был единственным членом хозяйства, а среди его наследников лиц, желающих продолжать ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, не имеется, имущество крестьянского (фермерского) хозяйства подлежит разделу между наследниками по правилам статей 258 и 1182 Гражданского кодекса РФ.

При прекращении крестьянского (фермерского) хозяйства в связи с выходом из него всех его членов или по иным основаниям в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 258 Гражданского кодекса РФ общее имущество подлежит разделу по правилам, предусмотренным статьями 252 и 254 Гражданского кодекса РФ. Земельный участок в таких случаях делится по правилам, установленным гражданским и земельным законодательствами.

При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок разделу не подлежит. Как определено в статье 9 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», гражданин в случае выхода его из фермерского хозяйства имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество фермерского хозяйства. Срок выплаты денежной компенсации определяется по взаимному согласию между членами фермерского хозяйства или в случае, если взаимное согласие не достигнуто, в судебном порядке и не может превышать один год с момента подачи членом фермерского хозяйства заявления о выходе из него.

11.10. Перераспределение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Перераспределение земель и (или) земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности между собой, и таких земель и (или) земельных участков с земельными участками, находящихся в частной собственности, осуществляется по общим правилам, установленным главой V⁴ Земельного кодекса РФ.

Следует учитывать, что процедура перераспределения земельных участков не должна подменять процедуру предоставления земельного участка, поскольку это расценивается как способ обхода закона, что запрещено статьей 10 ГК РФ. Особенно

это касается случаев, когда перераспределение приводит к значительному увеличению площади земельных участков, находящихся в частной собственности. Необходимо исходить из того, что при перераспределении **увеличение площади земельного участка является лишь побочным следствием, а не целью перераспределения.**

Иное толкование положений ЗК РФ о перераспределении земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, обесценивает требования земельного законодательства о предоставлении земельных участков на торгах.

Механизм перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, и земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, можно использовать взамен изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд как наименее болезненный способ решения вопросов размещения объектов государственного и муниципального значения для лиц, у которых изымаются земельные участки, поскольку в таком случае фактически прекращения прав на земельные участки не происходит, а осуществляется изменение местоположения их границ с целью обеспечения возможности размещения таких объектов.

В качестве особенностей для земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, значительное количество которых являются ранее учтенными с неустановленными границами, необходимо учитывать, что их перераспределение возможно после выполнения кадастровых работ по приведению границ земельных участков в соответствие с требованиями действующего законодательства.

11.11. Безвозмездная передача земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или собственность субъектов Российской Федерации

Безвозмездная передача земельных федеральных участков из земель сельскохозяйственного назначения иному публично-правовому образованию осуществляется по общим правилам, определенным главой V⁵ Земельного кодекса РФ. Из смысла положений, указанных в статье 39.30 Земельного кодекса РФ, следует, что в муниципальную собственность и в собственность субъектов Российской Федерации могут передаваться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные федеральным казенным предприятиям, федеральным государственным предприятиям, федеральным государственным учреждениям, созданным Российской Федерацией некоммерческим организациям, в отношении которых установлен факт неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации;

Учитывая, что в соответствии со статьей 39.31 ЗК РФ такая передача осуществляется по заявлению, направляемому главой муниципального образования, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия собственника имущества (как правило, в Россимущество или его территориальный орган), инициирование этой работы должно осуществляться заинтересованными в получении земельного участка сторонами. Так как единственным уполномоченным органом власти на выдачу заключений о неиспользовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства является Россельхознадзор и его территориальные подразделения, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления для плановой и целенаправленной работы по этому направлению должны наладить соответствующее взаимодействие с указанным органом государственного земельного надзора.

Учитывая, что в федеральной собственности на территории ДФО находится 82931 га земель, закрепленных за федеральными учреждениями и предприятиями, такая работа может являться весьма перспективным направлением.

Существенными нормами закона являются положения о том, что при передаче таких земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность возмещение убытков, в том числе упущенной выгоды, в связи с прекращением права постоянного (бессрочного) пользования или права безвозмездного пользования таким земельным участком и с досрочным расторжением договора его аренды или его безвозмездного пользования, не осуществляется, а согласие соответствующих юридических лиц на принятие уполномоченным федеральным органом власти решения о передаче не требуется.

11.12. Использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения без их предоставления или установления сервитута

Использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения без их предоставления или установления сервитута регламентировано главой V⁶ Земельного кодекса РФ и осуществляется по общим правилам.

Учитывая установленные законодательством случаи и основания выдачи разрешений на использование земельных участков без его предоставления, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут использоваться не по своему прямому назначению, а для целей, не связанных с ведением сельскохозяйственной деятельности – для проведения инженерных изысканий, ремонта линейных объектов, геологического изучения недр и т.п.

Исключением из этого правила может являться использование земельных участков для осуществления деятельности в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, перечень которых определен распоряжением Правительства РФ 08.05.2009 № 631-1. Данный перечень включает в себя следующие виды деятельности:

- животноводство, в том числе кочевое (оленоводство, коневодство, яководство, овцеводство);
- переработка продукции животноводства, включая сбор, заготовку и выделку шкур, шерсти, волоса, окостенелых рогов, копыт, пантов, костей, эндокринных желез, мяса, субпродуктов;
- разведение зверей, переработка и реализация продукции звероводства;
- бортничество, пчеловодство;
- земледелие (огородничество), а также разведение и переработка ценных в лекарственном отношении растений.

При принятии решений о выдаче разрешений на использование земельного участка без его предоставления необходимо учитывать, что они могут быть предоставлены только в пределах соответствующих территорий, определенных указанным выше распоряжением Правительства Российской Федерации.

11.13. Обмен земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности

В соответствии со статьей 39.21 Земельного кодекса РФ обмен земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, возможен при необходимости изъятия последнего для государственных или муниципальных нужд и, соответственно, договору мены должно предшествовать решение об изъятии земельного участка.

Основными положениями, определяющими такой обмен, являются:

- заключение договора мены земельных участков;
- возможность обмена вне зависимости от разрешенного использования земельных участков;
- равнозначность земельных участков;
- возможность компенсации собственнику земельного участка разницы в цене земельных участков в случае передачи ему по договору мены неравнозначного земельного участка.

Последнее положение, очевидно, обусловлено тем, что абсолютно равнозначных участков не бывает.

Каких-либо особенностей обмена земельных участков, за исключением общих норм законодательства об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения, глава V² не содержит.

11.14. Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель

В соответствии со статьей 8 ЗК РФ перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности, в иные категории земель осуществляется Правительством Российской Федерации, земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и **частной** собственности - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Указанные особенности перевода сельхозземель в иные категории установлены в связи с тем, что изменение одной из неотъемлемых характеристик земельного участка не может быть предметом исключительно усмотрения собственника земельного участка, а, следовательно, перевод таких участков имеет не только частно-правовое, но и определенное публичное значение. Закон не наделяет правом на перевод даже органы местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Порядок перевода земельных участков определен Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Особенности перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения определены статьей 7 указанного выше закона, и, судя по ее названию, она посвящена не категории земель сельскохозяйственного назначения в целом, а только их ядру - сельскохозяйственным угодьям. Каких-либо запретов или ограничений изменения категории земель так называемых несельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, занятых: внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений; водными объектами, зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции - данной статьей закона не установлено.

Законом определено, что перевод земель или земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения из одной категории в другую носит заявительный характер и осуществляется на основании ходатайства, содержание которого и перечень прилагаемых к нему документов устанавливаются соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В отношении федеральных земельных участков содержание ходатайства установлено приказом Минсельхоза России от 17.05.2010 № 168 «Об описании содержания

ходатайства о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и составе прилагаемых к нему документов». В Хабаровском крае в отношении иных земель или земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения таким документов является постановление Правительства Хабаровского края от 11.07.2009 № 202-пр.

Главным содержанием ходатайства является **обоснование** перевода земельного участка из земель сельхозназначения в иную категорию земель, на основе которого орган государственной власти определяет степень значимости перевода земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и возможность такого перевода. Отказы в переводе зачастую обусловлены тем, что при подготовке обоснования перевода заявители не уделили ему должное внимание, указывая только **цель перевода, которая не может служить таким обоснованием.**

Указанными выше документами определено, что ходатайство должно содержать кадастровый номер земельного участка. Следовательно, до подачи документов о переводе земельного участка из одной категории в другую этот земельный участок должен пройти процедуру кадастрового учета и быть зарегистрирован как объект права в ЕГРН, хотя из названия закона можно предположить, что перевод возможен не только в отношении земельных участков, но и земель. В правоприменительной практике это обстоятельство порождает неоднозначное понимание положений закона различными лицами.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории допускается в случаях, связанных:

- с консервацией земель;
- с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения;
- с установлением или изменением черты населенных пунктов;
- с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса;
- со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений;
- с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов;
- с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель;
- с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Заслуживающим внимания является вопрос принятия управленческого решения о переводе таких земельных участков. Как правило, такое решение подготавливается уполномоченным органом исполнительной власти и оформляется в виде правового акта – например, распоряжения правительства субъекта Российской Федерации. Учитывая значимость такого решения, в некоторых регионах этот вопрос решается по-другому. Так, в соответствии со статьей 28 Закона Ставропольского края от 06.11.1997 № 32-кз «О Правительстве Ставропольского края» решения о переводе

земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию или об отказе в их переводе принимаются исключительно на **заседаниях** Правительства Ставропольского края.

Несмотря на то, что перечень случаев, при которых возможен перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель, определен, их правоприменение может вызывать определенные сложности. Эти сложности вытекают как из норм Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ и касаются всех случаев, при которых возможен перевод, так и необходимости **учитывать нормы и положения иных правовых актов, применительно к каждому конкретному случаю.**

Такой общей нормой закона является положение о необходимости подтверждения **исключительности** перевода в указанных выше случаях. Как отмечает Сапоткина Г.И (68), **ошибочно** понимать под исключительными случаями только обстоятельства, перечисленные в статье 7 Закона № 172-ФЗ. Учитывая, что законодатель не определил, что понимать под «исключительностью», на практике это может приводить к принятию органами власти неправомερных решений.

Судебная практика по данному вопросу является неоднозначной. В одних случаях суды под исключительным случаем понимают объективную, согласующуюся с общественно значимыми интересами необходимость в изменении целевого назначения земельного участка. Например, при решении вопроса о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, связанного с добычей полезного ископаемого, есть решения судов, которые экономическую целесообразность добычи полезного ископаемого не рассматривают в качестве доказательства исключительности такого перевода.

В судах других инстанций принимается иное, прямо противоположное решение - так как заявитель получил лицензию на добычу полезного ископаемого в установленном законодательством порядке, он имеет безусловное право на осуществление деятельности по разработке месторождения полезных ископаемых в границах горного отвода в течение установленного лицензией срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий, которое невозможно без перевода земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности.

При определении наличия или отсутствия исключительности судами также принимаются во внимание интересы смежных землепользователей, которые затрагиваются в связи с изменением категории соседнего земельного участка и другие обстоятельства.

На наш взгляд, при оценке исключительности необходимо в первую очередь учитывать состав и фактическое состояние сельскохозяйственных угодий, в том числе соответствие их ГОСТ 26640-85 «Земли: термины и определения», а также используются или не используются эти угодья для производства сельскохозяйственной продукции.

Применительно к каждому из указанных в статье 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ случаев перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий необходимо учитывать указанные ниже обстоятельства.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи с их консервацией осуществляется с учетом правил проведения рекультивации и консервации земель, установленных постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800, и предполагает наличие решения о консервации земель до принятия решения о переводе земельного участка.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо

ценного назначения возможен лишь в случае нахождения на этих земельных участках соответствующих природных комплексов или объектов. В обязательном порядке такому переводу предшествует решение вопроса о создании (присвоении статуса) особо охраняемой территории или об отнесении таких земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения.

В этом случае также необходимо учитывать, что отличительной чертой правового режима земель особо охраняемых природных территорий является то, что он распространяется на смежные с этими территориями земли. Если такими прилегающими землями окажутся земли сельскохозяйственного назначения, то в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий законодатель допускает их перевод в другую категорию, например, для создания охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов осуществляется в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов. Учитывая, что границы населенного пункта определяются генеральным планом поселения, такому переводу должно предшествовать утверждение или изменение генерального плана. Отсутствие утвержденного генерального плана является основанием для отказа в переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов. Утвержденные Правила землепользования и застройки, исходя из определения данного понятия в Градостроительном кодексе РФ, таким документом не являются, а схема территориального планирования муниципального района может являться основанием только для перевода в земли иных категорий.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи с размещением промышленных объектов допускается лишь в отношении земельных участков, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов. Исключением из этого правила являются случаи, определенные частью 2 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ, согласно которой такой перевод допускается при размещении линейных объектов.

Закон определяет два условия возможности перевода земель для размещения промышленных объектов:

- кадастровая стоимость земельного участка не должна превышать среднюю по району;
- отсутствуют иные варианты размещения такого объекта.

Если первое из указанных условий определить просто, то второе требует более глубокого изучения. На наш взгляд, заявитель должен представить в уполномоченный орган власти как минимум два варианта планируемого размещения промышленного объекта с приведением по каждому варианту информации о (об):

- экономико-географическом положении;
- ландшафтно-экологических условиях;
- транспортной доступности;
- наличии или отсутствии природоохранных и водных ограничений;
- агроклиматических и строительно-климатических условий;
- постоянно проживающем населении в районе планируемого строительства промышленного объекта;
- геологических, гидрогеологических и инженерно-геологических условиях местности;
- водохозяйственных и почвенно-растительных условиях местности;
- наличии сильно обедненной фауны и деградировавшей флоры;
- отсутствие рыбохозяйственных водоемов, охотничьих хозяйств, производственных участков, зоологических памятников.

В качестве доказательства иных вариантов размещения промышленного объекта могут служить документы территориального планирования района, на которых указываются функциональные зоны для размещения промышленных объектов, в том числе участки, свободные от прав третьих лиц.

Существенными обстоятельствами при принятии решения о возможности перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности являются:

- наличие доказательств того, что на планируемом к переводу земельном участке будут размещены промышленные, а не иные объекты (например, объект придорожного сервиса);

- площадь планируемого к переводу земельного участка сопоставима с площадью, необходимой для застройки в соответствии с градостроительными регламентами;

- соответствует или не соответствует сельскохозяйственные угодья на планируемом к переводу земельного участка требованиям, установленным для сельскохозяйственным угодий;

- используются или не используются по целевому назначению сельскохозяйственные угодья, расположенные на планируемом к переводу земельном участке.

Для принятия решения, относится ли объект к промышленным объектом, можно руководствоваться:

- приложением № 5 к Требованиям по проведению оценки безопасности эксплуатации производственных зданий и сооружений поднадзорных промышленных производств и объектов (обследования строительных конструкций специализированными организациями) РД 22-01-97, согласно которому под промышленным объектом понимается предприятие, цех, участок, агрегат и другие производственные подразделения, используемые для осуществления промышленной деятельности;

- пунктом 3.2.51 национального стандарта РФ «ГОСТ Р 57306-2016. Инжиниринг. Терминология и основные понятия в области инжиниринга», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.11.2016 N 1907-ст, согласно которому промышленный объект – это стационарное оборудование и/или сооружение, используемые в связи с любым технологическим процессом либо системой для промышленного производства или выпуска продукции, либо их часть.

Соответственно продукция – это конечный результат деятельности, направленной на создание материальных объектов (продуктов), предназначенных для применения в качестве средства для удовлетворения потребностей или требований (пункт 3.1.14 ГОСТ Р 57306-2016).

При принятии решения о переводе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи с их непригодностью для осуществления сельскохозяйственного производства следует учитывать, что действующее законодательство не содержит определения непригодности земельного участка для осуществления сельскохозяйственного производства. Оно содержалось только в акте Минсельхоза СССР 1982 года, где под непригодными земельными участками понимались скалы, обнажения плотных пород, осыпи, ледники, вечные снега и земли под водой. Таким образом, если тот или иной участок из земель сельскохозяйственного назначения по тем или иным причинам безвозвратно утратил свои плодородные качества (например, в результате естественной деградации - опустынивания, заболачивания, засоления и т.д.) и соответственно не может больше выступать в качестве основного средства производства продуктов питания, кормов для животных, а также сырья для промышленности, он может быть переведен с учетом у него других качеств в другую категорию земель (земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса).

При принятии решения о переводе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи со строительством дорог, линий электропередачи, ли-

ний связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений необходимо учитывать положение пункта 2 статьи 78 ЗК РФ, согласно которому использование таких земельных участков **на стадии строительства** осуществляется без перевода в иные категории земель, и соответственно такой перевод осуществляется после завершения строительства. Эта норма закона обусловлена тем, что для строительства линейного объекта требуется большая площадь земельного участка, чем для его эксплуатации. Этим же обусловлено требование обязательности наличия утвержденного проекта рекультивации земель сельскохозяйственного назначения.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, связанный с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов, на практике отмечается нечасто.

По общему правилу такого рода международные обязательства Российской Федерации устанавливаются в международных договорах РФ, под которыми понимаются международные соглашения, заключаемые Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемые международным правом.

В соответствии с Конституцией РФ международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В качестве примера обязательств Российской Федерации, для выполнения которых может потребоваться перевод сельскохозяйственных земель в другую категорию, можно привести следующее. Статья 1 Соглашения между Правительством РФ и Правительством КНР о заповеднике «Озеро Ханка», заключенного 25 апреля 1996 г., предусматривает, что Стороны создают в приграничных районах России и Китая совместный заповедник «Озеро Ханка», территория которого представлена водно-болотными экосистемами. Заповедник «Озеро Ханка» делится линией российско-китайской государственной границы на две части - государственный природный заповедник «Ханкайский» в Приморском крае (территория России) и заповедник «Озеро Ханка» в провинции Хэйлунцзян (территория КНР). Стороны могут в соответствии с законами своих государств изменять границы своей части заповедника. О каждом таком изменении Стороны должны информировать друг друга. Охрана, управление, научные исследования и мониторинг в отношении экосистем заповедника «Озеро Ханка» должны проводиться в соответствии с настоящим Соглашением и действующим законодательством Сторон. В этом случае международный договор может явиться основанием для изъятия соответствующих земельных участков, перевода в нужную категорию и включения их в состав территории заповедника в связи с установлением режима земель государственного природного заповедника.

Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в связи с добычей полезных ископаемых является одним из наиболее распространенных и наиболее сложных случаев.

Законом определено, что перевод в указанном случае осуществляется только при наличии утвержденного проекта рекультивации земель, по порядку согласования и утверждения которого чаще всего возникают вопросы.

Как указывалось выше, ранее действовавший приказ Минприроды России от 22.12.1995 № 525, Роскомзема от 22.12.1995 № 67 «Об утверждении основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», который регламентировал порядок выдачи разрешений на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, порядок приемки и передачи рекультивированных земель, и учет нарушенных земель, совместным приказом Минприроды России № 683 и Минэкономразвития России № 729 от 25.12.2018 **признан не подлежащим применению**.

Основным нормативным правовым актом, определяющими порядок рекультивации и консервации земель, является постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель», которым определены порядок подготовки, согласования и утверждения таких проектов.

Согласно действующим на сегодня нормам законодательства и судебной практики:

- земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть использован для добычи полезных ископаемых лишь после его перевода в земли промышленности, но отсутствие такого перевода не является препятствием для заключения договора аренды земельного участка без проведения торгов в силу пункта 20 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ с обязательным условием включения в договор положения о необходимости проведения рекультивации земельного участка (пункт 2 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ). При этом факт предоставления такого земельного участка в аренду, не свидетельствует о возникновении у органа власти **безусловной обязанности** по переводу земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности **при наличии установленного законодательного запрета для такого перевода.**

- проект рекультивации земель в случае добычи полезных ископаемых способами, при которых образуются отходы производства, в том числе вскрышные породы (горные породы, покрывающие и вмещающие полезное ископаемое, подлежащие выемке и перемещению как отвальный грунт в процессе открытых горных работ), подлежит государственной экологической экспертизе в связи с тем, что они включены в Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242, для которого установлен V класс опасности вне зависимости от того, содержат они или не содержат радиоактивные и токсичные соединения, вредные для здоровья граждан и окружающей среды.

При этом такие вскрышные и вмещающие породы, не содержащие радиоактивные элементы и токсичные соединения в концентрациях, опасных для жизни человека и животных, согласно межгосударственным стандартам ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения» и ГОСТ 17.5.1.03-86 «Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель» могут использоваться для рекультивации карьерных выемок (пункт 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Перевод земель сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, связанных с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования, допускается в исключительных случаях.

Законом определено, что такой перевод возможен при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов, то есть допускается только в том случае, если **объективно невозможно** разместить какой-либо из перечисленных объектов на других землях. Законодатель не устанавливает, как определить объективность принятия такого решения. Очевидно, в этих случаях следует руководствоваться конкретной ситуацией. Например, такой перевод возможен, если он необходим для расширения уже существующего объекта, расположенного в соответствующей территориальной зоне.

Немаловажным обстоятельством в данных случаях может являться оценка фактического состояния земельного участка и его использование по целевому назначению.

Частью 2 статьи 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ **особо** ограничены случаи перевода земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых **на пятьдесят и более процентов** превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району, и особо ценных продуктив-

ных сельскохозяйственных угодий. Перевод таких земельных участков в иные категории возможен лишь в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов, строительством линейных объектов, выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов и с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

К сожалению, эта норма закона **легко обходится** путем проведения рыночной оценки земельного участка и изменением по ее результатам кадастровой стоимости земельного участка. Вот почему важно формировать на территориях региона фонд особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, руководствуясь не примитивным подходом на основе кадастровой стоимости земельных участков, а исходя из их реальной ценности для производства сельскохозяйственной продукции.

Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ установлено, что к ходатайству прилагается заключение государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами. Анализ законодательства Российской Федерации свидетельствует о том, не все случаи перевода земель из одной категории в другую должны сопровождаться положительным заключением государственной экологической экспертизы. Например, ни Федеральными законами «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», ни иными нормативными актами не предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы в случае перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию в связи с размещением промышленных объектов.

Пунктом 5 части 4 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ определено, что к ходатайству прилагается **согласие** правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую, за исключением случая, если правообладателем земельного участка является лицо, с которым заключено соглашение об установлении сервитута в отношении такого земельного участка. Но данный пункт этой статьи не уточняет, в какой форме должно быть предоставлено согласие правообладателя: в простой письменной форме или нотариальной.

Исключением из этого правила является перевод земельных участков, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения, для создания особо охраняемых природных территорий **без изъятия** земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Основания для отказа перевода сельхозугодий в иные категории земель определены статьей 4 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ, к которым относятся:

- наличие установленных федеральными законами ограничений перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод;

- наличие отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

- установление несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

Рассмотрение указанных оснований для отказа в переводе должно осуществляться в каждом конкретном случае отдельно с учетом норм и правил, установленных нормативными правовыми актами и что особенно важно - подзаконными правовыми и нормативными документами.

На практике могут встречаться случаи, когда заявитель обращается с ходатайством о переводе не для строительства линейного объекта, а после того, как строительство завершено и объект введен в эксплуатацию. Согласно пункту 6 статьи 7

Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ в данном случае к ходатайству прикладывается проект рекультивации земель, но имеется судебная практика, которая свидетельствует о том, что в данном случае проект рекультивации не требуется в связи с тем, что объект уже легализован, а его эксплуатация не предусматривает нарушения земель, требующего рекультивации.

Перевод земельных участков из одной категории в другую считается состоявшимся с даты осуществления государственного кадастрового учета земельных участков в связи с изменением их категории.

11.15. Изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для государственных и муниципальных нужд

Новый порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определен Федеральным законом от 31.12.2014 № 499 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон не дает расшифровку понятия «государственные или муниципальные нужды», а лишь перечисляет исключительные случаи такого изъятия, несколько расширив и детализировав основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ, под государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (подпункт «в» пункта 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ», рекомендации Минэкономразвития России по применению Федерального закона от 31.12.2014 № 499-ФЗ).

Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд включает в себя следующие этапы работ:

- выявление правообладателей земельных участков, зданий и сооружений, которые на них расположены;
- подготовка и принятие решения об изъятии земельных участков и объектов недвижимого имущества;
- проведение кадастровых работ;
- оценка земельных участков, прекращаемых прав, размера убытков;
- подготовка, согласование и заключение соглашения об изъятии недвижимости;
- возмещение убытков, государственная регистрация перехода прав на недвижимость и предоставление земельного участка организации, подавшей ходатайство.

Изъятие земельных участков для государственных нужд осуществляется на основании решений:

- уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - в случае изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации (региональных нужд), в том числе для размещения объектов регионального значения;
- органов местного самоуправления - в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения.

Понятие объектов федерального, регионального и местного значения содержится в подпунктах 18-20 статьи 1 ГрК РФ.

Обязанность по доказыванию того, что принятое решение об изъятии земельного участка необходима для государственных или муниципальных нужд возлагается на соответствующие органы власти.

Изъятие земельных участков осуществляется на основании ходатайства лица, имеющего право на его подачу, а также органами государственной власти при изъятии земельных участков в случаях, установленных подпунктом 1 статьи 49 Земельного кодекса РФ.

Перечень организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд, определен постановлением Правительства РФ от 06.05.2015 № 442.

Подача ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд подрядчиком строительных работ невозможна, поскольку подрядчику должна быть предоставлена строительная площадка до начала строительных работ. Это положение исходит из пункта 1 статьи 747 ГК РФ, согласно которому заказчик обязан своевременно предоставить для строительства земельный участок, что не представляется возможным, если земельный участок не находится во владении заказчика.

Согласно части 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений, в том числе и на проведение работ по изъятию земельных участков для муниципальных нужд.

В соответствии с пунктом 6 статьи 56.7 ЗК РФ в случае, если решение об изъятии принято по инициативе уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, осуществление действий, указанных в подпунктах 1-6 пункта 1 статьи 56.7 Земельного кодекса РФ, может быть поручено подведомственному таким органам государственному или муниципальному учреждению, которое вправе их выполнить по различным правовым основаниям: поручению органа власти или договору об оказании услуг.

С ходатайством об изъятии земельного участка для государственных нужд могут обращаться также и органы государственной власти, к полномочиям которых относится обеспечение строительства и реконструкции объектов федерального или регионального значения, строительство которых полностью или частично осуществляется за счет бюджетных средств.

Требования к форме ходатайства определены приказом Минэкономразвития России от 23.04.2015 № 250 «Об утверждении требований к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, составу прилагаемых к нему документов форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и требований к их формату.

Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения возможно, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории (пункт 1 статьи 56.3 ЗК РФ).

При этом решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд для строительства, реконструкции указанных объектов может быть принято не позднее, чем в течение **шести** лет со дня утверждения проекта планировки территории, предусматривающего размещение таких объектов. Если изъятие в установленный срок не будет проведено, то в этой части проект планировки территории **не действует** (часть 12.6. статьи 45 ГрК РФ).

Следует отметить, что указанный срок связан, в том числе, со сроком резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд, который в соответствии с пунктом 3 статьи 70.1 ЗК РФ для целей, предусмотренных статьей 49 ЗК РФ, составляет не более чем 3 года, а также в связи с необходимостью более точного планирования бюджетных расходов.

Исключение из этого правила установлено для тех случаев, когда решение о предварительном согласовании места размещения объекта в целях изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд принято до 1 апреля 2015 г. В этом случае подготовка проекта планировки территории, предусматривающего размещение объекта государственного или муниципального значения, для размещения которого изымается земельный участок для государственных или муниципальных нужд, не требуется, а местоположение границ земельного участка устанавливается на основании утвержденного акта о выборе земельного участка и приложенной к нему схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории.

Кроме того, не требуется наличие утвержденных документов территориального планирования и утвержденного проекта планировки территории для принятия решения об изъятии земельного участка, необходимого для эксплуатации линейного объекта из числа указанных в статье 49 ЗК РФ, если такой линейный объект расположен на земельном участке, на который у собственника линейного объекта или лица, которому он принадлежит на иных правах, отсутствуют права, и если у этих лиц право собственности или иные права на такой линейный объект возникли до 1 апреля 2015 г.

Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определены новой редакцией статьи 49 ЗК РФ.

На практике наиболее распространенными основаниями являются изъятие земельных участков для размещения:

- линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;
- объектов систем электро-, газоснабжения, объектов систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;
- автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Статьей 56.6. ЗК РФ определен порядок принятия решения об изъятии земельного участка и расположенных на них объектов недвижимого имущества, срок его действия и перечень документов, прилагаемых к такому решению.

Существенной новацией является **установление нового порядка и процедуры выявления лиц**, земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества которых подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд, и **порядок изъятия бесхозяйных вещей**, которые, в отличие от ранее действовавших норм законодательства, позволяют во всех случаях довести этот процесс до логического конца.

Некоторые исследователи считают, что такие новеллы могут вступать в противоречие с нормами ГК РФ, регулируемыми правовой статус и процедуру признания прав на бесхозяйную недвижимую вещь. С одной стороны, земельные участки, в отношении которых частный собственник не выявлен, рассматриваются законодателем как бесхозяйные недвижимые вещи, с другой - законодатель освобождает инициаторов процедуры изъятия от соблюдения процедуры признания права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь, установленной статьей 225 ГК РФ.

Новая процедура изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности, теперь позволяет властям признавать право собственности на так называемую бесхозяйную недвижимую вещь значительно быстрее, без постановки недвижимости

на учет в таком качестве. Право государственной (муниципальной) собственности будет зарегистрировано в государственном реестре на основании судебного решения при фактически отсутствующем ответчике.

Однако, не следует исключать, что собственник по каким-либо причинам мог не увидеть сообщение об изъятии земельных участков и соответственно не быть осведомлен о том, что его имущество находится в процессе изъятия. Эта ситуация вполне вероятна, если собственник проживает в одном регионе страны, а владеет земельным участком в другом, или если он владеет большим количеством земельных участков в различных регионах. Не зная о том, что начата процедура изъятия его земли, собственник фактически лишен возможности своевременно защитить свои права и законные интересы в процессе прекращения его права собственности на землю, представить мотивированные возражения против изъятия своей собственности, а также в полной мере воспользоваться процессуальными правами для защиты права собственности на свою землю.

В связи с этим по данному вопросу высказывается точка зрения о том, что органы публичной власти фактически получают абсолютное право на распоряжение земельным участком, ранее принадлежавшим частному лицу, в том числе на передачу третьим лицам прав владения и пользования таким земельным участком, без предварительного и равноценного возмещения его стоимости прежнему собственнику, что противоречит части 3 статьи 35 Конституции РФ, предусматривающей принудительное отчуждение только по решению суда и только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Законодательство не содержит положения о необходимости прекращения право собственности публичного образования на **свободный** земельный участок в пользу другого публичного образования. При необходимости такого решения необходимо задействовать иные механизмы – например, передача права собственности от одного публичного образования другому, обмен земельными участками и т.п.

Федеральным законом от 31.12.2014 № 499 также установлены существенные новации в части возмещения за изымаемые для государственных и муниципальных нужд земельные участки. В частности, если до 1 апреля 2015 года при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд предусматривалась уплата выкупной цены соответствующим публично-правовым образованием, то с 1 апреля 2015 г. необходимым условием изъятия такого земельного участка является предоставление правообладателю предварительного и равноценного возмещения не только за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, но и в предусмотренных законом случаях - за счет организации, на основании ходатайства которой было принято решение об изъятии (статья 281 ГК РФ, пункты 1, 2 статьи 56.4, пункт 13 статьи 56.10 ЗК РФ).

При наличии согласия лица, у которого изымается земельный участок, в соглашении об изъятии может быть предусмотрено предоставление этому лицу иного земельного участка и (или) иного недвижимого имущества на условиях и в порядке, которые определены законодательством, с зачетом стоимости такого земельного участка и (или) иного недвижимого имущества или прав на них в размер возмещения за изымаемый земельный участок (пункт 3 статьи 281 ГК РФ, пункт 3 статьи 56.9 ЗК РФ).

Вторым принципиальным отличием нового законодательства по данному вопросу является разный подход к компенсации правообладателям земельных участков:

а) права на которые внесены в государственный реестр прав на недвижимое имущество;

б) права на которые не зарегистрированы и не были выявлены в установленном законодательством порядке, но признаются законом.

Первые в случае согласия с изъятием заключают соглашение с органом публичной власти и получают материальную компенсацию либо получают ее в результате принуди-

тельного изъятия в судебном порядке. Кроме того, они имеют возможность защищать свое право собственности всеми доступными им процессуальными способами.

Вторые такого же объема прав согласно новым нормам законодательства не имеют. Они лишены возможности защитить свой титул при изъятии путем использования своих процессуальных прав и могут рассчитывать на материальную компенсацию от органа публичной власти только после признания права публичной собственности на изымаемый участок и недвижимость.

Во втором случае прежний собственник земельного участка по новым правилам вправе предъявить требование о материальной компенсации за утрату своего имущества в органы власти только в случае, если земельный участок не предоставлен третьему лицу во владение и пользование. Если земельный участок уже предоставлен, органы власти освобождаются от гражданской ответственности за действия о фактическом «присвоении чужого имущества» в качестве бесхозного. Эту ответственность перед прежним собственником будет нести фактический владелец земельного участка, за исключением случая, если этот земельный участок ему был предоставлен на праве безвозмездного пользования. В последнем случае собственник имущества не получит возмещения ни от органа власти, ни от нового правообладателя земельного участка.

В последнем случае нужно учитывать, что на момент требования возмещения изъятые объекты недвижимости могут быть уже снесены, либо существовать в измененном, например, в реконструированном виде. В этой связи возникает вопрос, как и на основании чего будет осуществляться оценка размера возмещения за изъятое имущество? Разъяснениями Минэкономразвития России по данному вопросу указано, что оценка рыночной стоимости таких объектов может быть «обращена в прошлое», то есть проведена в том числе и в отношении ранее существовавших объектов недвижимости.

Возврат земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества прежним правообладателям в данном случае **не осуществляется** (пункт 11 статьи 56.5 ЗК РФ).

В отличие от ранее существовавших норм законодательства статьей 56.8 ЗК РФ детально регламентированы особенности определения размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В частности, определено следующее:

а) в размер возмещения за изымаемые земельные участки (далее - размер возмещения) включается:

- рыночная стоимость земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и передаваемых в частную собственность взамен изымаемых земельных участков;

- или рыночная стоимость прав, на которых предоставляются земельные участки взамен изымаемых земельных участков, которая определяется в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» с учетом особенностей, установленных вышеназванной статьей закона;

б) при определении размера возмещения в него включаются:

- рыночная стоимость земельных участков, право частной собственности на которые подлежит прекращению;

- или рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению;

- убытки, причиненные изъятием земельных участков, включая убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких земельных участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на заключенных с такими лицами договорах;

- упущенная выгода, которая определяется в соответствии с федеральным законодательством.

В случае, если одновременно с изъятием земельных участков осуществляется изъятие объектов недвижимого имущества, в размер возмещения включается:

- рыночная стоимость этих объектов недвижимого имущества, право частной собственности на которые подлежит прекращению;
- или рыночная стоимость иных прав на эти объекты недвижимого имущества, подлежащих прекращению.

Закон отдельно установил порядок изъятия и возмещения владельцам имущества, у которых отсутствуют предусмотренные Земельным кодексом РФ права на земельный участок. В данном случае:

а) изъятие таких объектов осуществляется в порядке, установленном гражданским и земельным законодательством для изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

б) выявление правообладателей такого земельного участка в порядке, предусмотренном статьей 56.5 ЗК РФ, не осуществляется;

в) размер возмещения за изымаемый земельный участок определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для определения размера возмещения арендатору земельного участка, переданного в аренду на 49 лет, за исключением случаев, указанных в частях 5 и 6 статьи 26 Федерального закона от 31.12.2014 № 499-ФЗ. При этом образование изымаемого земельного участка не требуется, рыночная стоимость такого земельного участка не определяется и не возмещается.

г) если правообладателем земельного участка является лицо, у которого зарегистрировано право собственности на объект недвижимости, расположенном на таком земельном участке, при определении размера возмещения в него включается рыночная стоимость объекта недвижимости, за исключением объектов недвижимости, которые не подлежат учету при определении размера возмещения в соответствии с ЗК РФ;

д). если на земельном участке, находящемся в фактическом пользовании гражданина, расположен жилой дом, право собственности на который возникло у гражданина до дня введения в действие ЗК РФ, либо после дня введения его в действие при условии, что право собственности на жилой дом перешло к гражданину в порядке наследования и право собственности наследодателя на данный жилой дом возникло до дня введения в действие Земельного кодекса РФ, при изъятии данного жилого дома этому гражданину наряду с рыночной стоимостью данного жилого дома выплачивается рыночная стоимость такого земельного участка.

Соглашение об изъятии недвижимости заключается с каждым правообладателем земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества. Если лицу, с которым заключается соглашение об изъятии недвижимости, принадлежат земельный участок и расположенный на нем объект недвижимого имущества, соглашение об изъятии недвижимости заключается в отношении всех принадлежащих данному лицу и подлежащих изъятию объектов недвижимого имущества.

Соглашение об изъятии недвижимости заключается в письменной форме между правообладателем изымаемой недвижимости и уполномоченным органом власти (за исключением случая, предусмотренного пунктом 12 статьи 56.10 ЗК РФ), а в случае, если изъятие земельных участков осуществляется на основании ходатайства об изъятии, также организацией, подавшей такое ходатайство.

В части земель сельскохозяйственного назначения по данному вопросу необходимо отметить следующие особенности:

а) изъятие земельных участков и соответственно принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственным академиям наук, созданным такими академиями наук и (или) подведомственным им учреждениям допускается лишь при условии неустранения административного правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или его использованием с нарушением законодательства Российской Федерации.

б) сложность определения упущенной выгоды, при определении которой можно учитывать:

- разницу между затратами на выращивание сельскохозяйственной продукции и доходами от реализации такой продукции (в размере ее средней рыночной цены);
- доходы от планировавшейся сдачи земельного участка в аренду при условии подтверждения приготовления к заключению договора аренды;
- неполученные доходы в связи с невозможностью продолжить предпринимательскую деятельность.

Лицо, требующее взыскать упущенную выгоду, должно доказать, что возможность получения им доходов существовала реально, то есть документально подтвердить совершение им конкретных действий и сделанных с этой целью приготовлений, направленных на извлечение доходов, которые не будут им получены в связи с изъятием земельного участка.

Учитывая, что для государственных или муниципальных нужд могут изыматься земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в частной собственности или предоставленные в аренду на длительный срок, вопрос об определении срока, за какой можно рассчитать упущенную выгоду, должен решаться в каждом случае отдельно с учетом федерального стандарта оценки недвижимости.

11.16. Конфискация и реквизиция земельного участка

В соответствии со статьей 50 ЗК РФ земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника (конфискован) по решению суда в виде санкции за совершение преступления.

Перечень преступлений, за которые может быть конфискован земельный участок, определен статьей 104.1. Уголовного кодекса РФ, в том числе конфискации подлежит земельный участок, который был частично или полностью преобразован (разделен, перераспределен) или используется или предназначается для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Конфискации также подлежит земельный участок, полученный преступным путем, переданный осужденным другому лицу (организации), если принявшее его лицо знало или должно было знать, что он получен в результате преступных действий.

Реквизиция земельного участка осуществляется на **определенный срок** в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при **иных обстоятельствах**, носящих чрезвычайный характер в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции.

Из пункта 1 статьи 51 ЗК РФ следует, что список оснований для реквизиции земли, указанный в данной статье, не является исчерпывающим, так как никто не может предусмотреть всех экстраординарных обстоятельств, которые возможны в жизни, при которых нужно действовать **немедленно**.

Например, в соответствии с частью 6 статьи 93 ЗК РФ реквизиция земельного участка может осуществляться в условиях чрезвычайного или военного положения в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, временное занятие земельного участка возможно при проведении на определенной территории контртеррористической операции и т.п.

В случае, если нет необходимости в реквизиции земельного участка, он может быть на период действия чрезвычайных обстоятельств **временно занят** в указанных выше целях с возмещением правообладателю земельного участка убытков, причиненных в связи с временным ограничением его прав.

Таким образом, законодательство разделяет реквизицию и временное занятие земельного участка в связи с чрезвычайными обстоятельствами. Различия между ними заключаются в следующем:

- при реквизиции, в отличие от временного занятия, прекращаются права на земельный участок с регистрацией прекращения этого права, и земельный участок не всегда может быть возвращен собственнику. Законом установлено, что при реквизиции собственнику должен выдаваться документ о произведенной реквизиции, который является основанием восстановления права на земельный участок после прекращения действия чрезвычайных обстоятельств;

- при временном занятии земельного участка права на него собственника (владельца, пользователя или арендатора) не прекращаются, а временно ограничиваются, и при прекращении чрезвычайных обстоятельств он может продолжать пользоваться им без каких-либо дополнительных действий по восстановлению своего права;

- при реквизиции земельного участка в связи с прекращением прав в отличие от временного занятия правообладатель должен быть освобожден от платы за землю;

- при временном занятии земельного участка возмещение убытков осуществляется в соответствии с Порядком возмещения убытков, причиненных временным занятием земельных участков, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 07.05. 200 № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»;

- при реквизиции земельных участков при возмещении убытков следует руководствоваться общими нормами гражданского законодательства (статья 15 ГК РФ).

Собственник земельного участка, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, требовать возврата ему реквизированного земельного участка в **судебном порядке**. Однако, если земельное законодательство декларирует временный характер изъятия земельного участка при реквизиции, стало быть, логично предположить, что возврат должен осуществляться без судебной процедуры органом, по решению которого участок был реквизирован. Обращение в суд в таком случае необходимо только при отказе от возврата земельного участка. Однако порядок и конкретные сроки возврата земельного участка после прекращения чрезвычайных ситуаций без судебного решения в настоящее время законодательством не установлены.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка, устанавливаемая в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок.

Оценка, в соответствии с которой собственнику земельного участка компенсируются стоимость реквизированного земельного участка, убытки, причиненные в связи с его реквизицией, или временным ограничением его прав, может быть оспорена собственником земельного участка в судебном порядке.

Каких-либо специальных норм в связи с конфискацией или реквизицией земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения законодателем не определено.

Так как одним из условий реквизиции земельного участка установлена эпизоотия (широкое распространение инфекционной или инвазионной болезни животных, значительно превышающее уровень обычной заболеваемости на данной территории), с учетом необходимости оперативного решения вопросов реквизиция земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения на практике может осуществляться для захоронения биологических отходов трупов скота и птицы.

В данном случае, учитывая длительный срок невозможности использования такого земельного участка по целевому назначению, подразумевается, что его реквизиция не предполагает возврата земельного участка с дальнейшим переводом в земли иных категорий.

12. ОСОБЕННОСТИ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОБЩЕЙ ДОЛЕВОЙ СОБСТВЕННОСТИ, И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ОБРАЗОВАННЫХ ИЗ ЗЕМЕЛЬ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОБЩЕЙ ДОЛЕВОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Замена государственной на общедолевую собственность на земли сельскохозяйственного назначения была первым крупным и, пожалуй, самым неудачным проектом реформирования земельных отношений в истории современной России. Как показано ниже, конечная цель достигнута не была, а люди, получившие земельные доли, как, впрочем, и ваучеры, не стали от этого счастливее или богаче.

В постановлении Совета Министров РСФСР от 18.01.1991 № 30 говорилось: «Проведение земельной реформы позволит в ближайшее время преобразовать земельные отношения внутри хозяйств, изменить их отношение к земле и повысить ее продуктивность, создать 80-100 тысяч крестьянских хозяйств и **увеличить объемы сельскохозяйственной продукции в 1,5-1,8 раза**». В результате реорганизации более 23 тысяч сельскохозяйственных предприятий была осуществлена приватизация 116 млн. га земель, 11,8 млн. работников стали собственниками земельных долей. Цель как всегда была благородная – дать бесплатно землю крестьянам. Однако о правовых вопросах, наличии у крестьян техники, необходимой для обработки земли, налаженного рынка сбыта продукции, а то и просто желания заниматься сельским трудом не подумали.

Как результат, к 1998 году по данным Росстата индекс производства сельскохозяйственной продукции в сопоставимых ценах по отношению к 1990 году, когда все земли находились в государственной собственности, упал до рекордного уровня – **63,5 %**, восстановить который удалось лишь через 10 лет в 2008 году. В то же время в других странах при неизменных формах владения, пользования и распоряжения сельхозземлями их продуктивность, в первую очередь за счет прогрессивных технологий, за это время существенно увеличилась.

Характерной особенностью реализации этого проекта было то, что он проводился в отсутствие полноценной нормативной правовой базы – Земельный кодекс РСФСР к тому времени практически в полном объеме утратил свою силу, а из федеральных законов действовал только закон о плате за землю.

Правовой основой формирования общей долевой собственности в основном являлись указы Президента РФ, которые регулировали те или иные вопросы реформирования с учетом возникающих по мере реализации реформы, конкретных задач.

Первым нормативным правовым актом, послужившим началом земельных преобразований, был Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», которым предусматривалось:

- в 1992 г. провести реорганизацию колхозов и совхозов с целью приведения их статуса в соответствии с Законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»;

- установить среднерайонные нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан;

- сельскохозяйственным предприятиям до 01.03.1992 принять решение о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности;

- до 01.02.1992 установить предельные размеры земельных участков, предоставляемых для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, а руководителям хозяйств выделять для этих целей заинтересованным лицам земельные доли работника и членов их семей в **натуре** и предоставлять имущественные паи.

Постановлением Правительства РФ от 29.12.1991 № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», принятом через 2 дня после Указа Президента РФ, срок реорганизации колхозов и совхозов был перенесен на год – до 01.01.1993, а органам

власти поручалось до 01.02.1992 сформировать районные, внутрихозяйственные комиссии для приватизации земли и реорганизации хозяйств, а указанным комиссиям провести разграничение земель на:

- остающиеся в государственной собственности;
- передаваемые гражданам в частную и индивидуальную собственность;
- передаваемые гражданам в коллективно-долевую собственность.

Указанным Постановлением Правительства РФ было установлено право на земельный и имущественный пай всех членов колхозов и совхозов, включая пенсионеров и работников социальной сферы, расположенной на территории хозяйства. Также было предусмотрено право вновь образованных сельскохозяйственных предприятий на покупку земли и имущества у работников хозяйства.

Указом Президента РФ от 02.03.1992 № 213 было определено, что среднерайонная норма бесплатной передачи земли в собственность граждан определяется путем деления площади всех сельхозугодий в пределах района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских и поселковых советов, на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве, и лиц, занятых в социальной сфере. Распоряжением Вице-президента РФ от 30.10.1992 № 45-РВ среднерайонная норма была дифференцирована по территориям с учетом плотности населения.

Постановлением Правительства РФ от 04.09.1992 № 708 с последующими неоднократными изменениями был установлен порядок приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса.

Указанным постановлением было определено два основных сценария действия:

- реорганизация путем образования товариществ, акционерных обществ, сельскохозяйственных производственных кооперативов, крестьянских фермерских хозяйств и их объединений;

- сохранение прежней формы хозяйствования с безоговорочным правом выхода работника без согласия на то трудового коллектива или администрации предприятия с выделением земельной доли и имущественного пая.

Постановлением Правительства РФ от 04.09.1992 № 708 был уточнен порядок определения земельной доли. При ее определении также не учитывались земли, включенные в фонд перераспределения земель, общественные сенокосы и пастбища, приусадебные участки, земли, используемые для испытания новых сельскохозяйственных культур и переданные в аренду хозяйству.

Также было определено, что:

- размер земельной доли устанавливается независимо от трудового стажа, а имущественного пая – с учетом роли каждого работника в создании имущественного комплекса предприятия (стажа работы, среднегодовой зарплаты за последние 5 лет и другие показатели);

- владелец земельной доли и имущественного пая могли получить их при выходе из хозяйства с целью создания крестьянского (фермерского) хозяйства, внести в качестве взноса в создаваемое товарищество, акционерное общество или кооператив, а также продать или сдать в аренду другим владельцам долей (паев);

- по желанию владельцев земельных и имущественных долей (паев) они могли выдаваться в денежном выражении.

Особо было оговорено, что мелиорированные земли и созданные за счет бюджетных средств мелиоративные фонды хозяйств, находящиеся в зоне государственных мелиоративных систем, могли переходить в общую долевую собственность без нарушения технологической схемы их эксплуатации с учетом их стоимости при расчете общего паевого фонда.

Отдельный порядок реорганизации был установлен для селекционно-гибридных центров, государственных семенных инспекций и лабораторий, научно-исследовательских институтов и других подобных организаций, предусматривающий сохране-

ние ими производственных функций по основной специализации и обязательного наличия государственной доли в их капитале.

Законодательство, устанавливающее приватизацию сельхозугодий негласно определило приоритет дальнейшего пути развития сельскохозяйственной отрасли – создание на основе колхозов и совхозов коллективных хозяйств различного типа, при подчиненной роли крестьянских (фермерских) хозяйств.

Такой приоритет имел свои объективные предпосылки:

- особенности определения и распределения имущественного пая, исключающие возможность “каждому дольщику дать по трактору и комбайну”, а создание специализированных хозяйств, типа ранее существовавших МТС не предусматривалось;

- пространственная обособленность сформировавшихся во времена колхозов и совхозов земельных массивов от мест постоянного проживания крестьян, обрабатывающих эти земли, и соответственно ограниченные возможности образования классических фермерских хозяйств, с компактным проживанием фермеров по месту нахождения обрабатываемых ими земель;

- после коллективизации земля постепенно через несколько поколений стала “чужой”, для тех, кто ее обрабатывает, и психология “колхозного агрария” в начале 90-х годов существенно отличалась от психологии крестьянина времен “столыпинской реформы”.

Указом Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” наиболее полно был урегулирован вопрос гражданского оборота этих земель. В частности было определено, что:

- собственники земельных долей (паев) имеют право без согласия других собственников на выдел их в натуре для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, сдачи в залог и аренду, на расширение до установленной нормы участка, используемого под личное подсобное хозяйство и индивидуальное жилищное строительство, обменивать земельную долю (пай) на имущественный пай, передать по наследству, получить стоимостное выражение (стоимость) земельной доли в случае выкупа принадлежащего коллективу на праве общей совместной или общей долевой собственности земельного участка и на возмещение причиненных убытков, включая упущенную выгоду, продавать земельные доли (паи) другим членам коллектива, иным гражданам и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции;

- выдел земельной доли в натуре должен производиться с учетом требований по рациональной организации территории и компактного землепользования:

- местная администрация обязана в месячный срок после получения от гражданина заявления принять решение о предоставлении, продаже земельного участка с чертежом границ земельного участка (который как правило носил формальный характер, не позволяющий определить его границы на местности) или об отказе в этих действиях.

Указом Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 также была утверждена форма свидетельства на право собственности на землю.

Постановлением Правительства РФ от 01.02.1995 № 96 были одобрены рекомендации:

- по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные паи;

- о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями.

Первые из них сводились к следующему:

- проведение инвентаризации сельскохозяйственных угодий и имущества предприятий;

- составление перечня лиц, имеющих право на получение земельных долей и имущественных паев;

- расчет размера земельных долей и имущественных паев;
- подготовка пакета документов, выдача и регистрация свидетельств на право собственности на земельные доли с последующей передачей всех материалов на хранение в органы местного самоуправления.

Проведение инвентаризации земель и землеустроительных работ по уточнению площадей земельных участков, подготовка планово-картографического материалов, оформление и выдача свидетельств возлагались на районные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

Впервые было определено, что размер земельной доли мог рассчитываться как в гектарах, так и в балло-гектарах с учетом качества земель.

Также было установлено, что **моментом возникновения права собственности на земельную долю является дата принятия администрацией района решения о передаче земли в общую долевую собственность**, а не дата регистрации свидетельства о праве собственности на землю. Очевидно, данное положение было установлено в связи с тем, что работа комитетов по земельным ресурсам и землеустройству по подготовке, выдаче и регистрации свидетельств на земельные доли по времени существенно отставала от принятия решений о передаче земель в общую долевую собственность, что соответственно сдерживало вовлечение их в хозяйственный оборот.

В практическом плане это положение является крайне важным для определения юридической судьбы земельных долей в будущем, из которого следует, что отсутствие регистрации прав на земельную долю (либо комитетом по земельным ресурсам и землеустройству, либо в соответствии с законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним) не может являться основанием для "автоматического" прекращения права собственности гражданина на эту долю.

Рекомендациями по использованию земельных долей предусматривался порядок:

- заключения односторонних и многосторонних договоров аренды **земельной доли (земельных долей)**, их удостоверения, возможных видов арендных платежей, прав и обязанностей арендаторов на период действия такого договора аренды, возврат прав по распоряжению земельной долей арендодателю по завершению срока его действия;
- заключения договора купли-продажи земельных долей физическими и юридическими лицами, который **не предусматривал обязательность их выдела в натуре до совершения сделок**, что в дальнейшем породило многочисленные земельные споры и судебные разбирательства;
- определения предельных размеров образуемых земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;
- обмена земельной доли на имущественный пай;
- внесения земельной доли (с прекращением права собственника на эту долю) или **прав на пользование земельной долей** в уставной капитал сельскохозяйственной коммерческой организации (с сохранением прав на неё и возможностью выдела земельного участка в натуре);
- выделения в натуре земельных участков в счет земельных долей с учетом **единогласного мнения всех** других собственников, высказанного на общем собрании, за исключением случая, когда земельный массив для выдела земельных долей в натуре заранее определен и между всеми желающими осуществить выдел нет споров.

Также впервые был определен порядок пользования невостребованными земельными долями, который предусматривал их передачу по решению комиссии коммерческим сельскохозяйственным организациям для осуществления ими **представительства** в отношении указанных долей в соответствии со статьями 182, 183 ГК РФ (при их согласии) или зачислению в фонд перераспределения земель.

Указанные выше нормативные правовые акты действовали до 2002 года и утратили силу в связи с вступлением в силу Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", который применительно к рассматриваемому вопросу регламентирует порядок управления и распоряжения:

- земельными долями их собственниками и органами местного самоуправления;
- земельными участками, образованными из земель, находящихся в общей долевой собственности, их собственниками;
- земельными участками, образованными из невостребованных земельных долей и зарегистрированными на праве муниципальной собственности, органами местного самоуправления;
- земельными участками, образованными из невостребованных земельных долей до 01.07.2011, органами государственной власти субъектов РФ.

В части распоряжения **земельными долями их собственниками** Федеральный закон **сохранил** основные положения действовавших ранее Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ, которые с учетом изменений к первоначальной редакции закона в настоящее время выглядят следующим образом:

- к сделкам, совершаемым с долями, применяются правила ГК РФ, за исключением, если число участников долевой собственности на земельный участок превышает пять;
- в случае перехода права собственности на земельную долю к другому лицу внесение изменений в договор аренды земельного участка, в составе которого находится такая земельная доля, не требуется;
- без выделения земельного участка 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, 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, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности;
- после выделения земельного участка в счет земельной доли участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом;
- при продаже земельной доли без выделения земельного участка другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю **не требуется**;

- отказ от права собственности на земельную долю осуществляется путем подачи заявления в орган регистрации прав, с одновременной регистрацией прекращения права и регистрацией права на земельную долю муниципального образования.

Одной из новаций закона являлось определение полномочий органов местного самоуправления в части управления и распоряжения земельными долями, которые сводились к следующему:

- не позднее одного месяца со дня возникновения права муниципальной собственности **на земельную долю** орган местного самоуправления обязан опубликовать в средствах массовой информации и разместить на своем официальном сайте информацию о возможности приобретения земельной доли;
- в течение 6 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 15 % процентов от ее кадастровой стоимости;

- в случае, если **земельная доля** никем не приобретена, орган местного самоуправления в течение года с момента возникновения права муниципальной собственности на нее **обязан** выделить **земельный участок** в счет принадлежащих ему земельной доли или земельных долей при условии не нарушения при этом требований к образуемым земельным участкам.

Одновременно с установлением новых правил управления и распоряжения земельными долями первой редакцией закона была предпринята попытка привести договоры аренды земельных долей в соответствии с требованиями гражданского законодательства. Вопрос заключался в том, что **доля в праве не может быть предметом договора аренды**, и законом предусматривалось, что в течение 2 лет все договоры аренды земельных долей, заключенные по форме, рекомендованной постановлением Правительства РФ от 01.02.1995 № 96, должны были быть приведены в соответствие с правилами ГК РФ. После указанного срока к непереоформленным договорам аренды должны были применяться правила договоров доверительного управления. Согласно пункту 3 статьи 1022 ГК РФ долги сельскохозяйственной организации могут погашаться в счет земельных долей, находящихся в доверительном управлении, **без согласия** собственников земельных долей. Учитывая тяжелое финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий в то время, реализация этой нормы закона могла привести к массовой распродаже земельных долей и лишению граждан их собственности.

С учетом этой особенности договора доверительного управления, а также неорганизованности этой работы в регионах, двухлетний срок переоформления сначала был заменен на четырехлетний, потом – на шестилетний, а в настоящее время – на восьмилетний, повторив тем самым историю переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса РФ” (пункт 1 статьи 16 Федерального закона № 101-ФЗ). **Это срок закончился 27.01.2011.**

Наиболее существенные изменения в порядок управления и распоряжения общедолевой земельной собственности были внесены Федеральным законом от 29.12.2010 № 435-ФЗ, толчком к принятию которого послужили поручения Президента Российской Федерации по итогам совещания “О завершении осенних полевых работ, итогах уборки урожая 2009 года и состоянии рынка зерна” от 13.10.2009, которые предусматривали:

- **преобразование земельных долей в земельные участки** и определение порядка распоряжения такими участками их собственниками;

- передачу земельных участков, сформированных за счет не востребуемых земельных долей, в муниципальную собственность и определение порядка распоряжения этими участками органами местного самоуправления.

Законом впервые было дано понятие не востребуемой земельной доли, под которой с учетом последующих изменений понимается:

- земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение 3 и более лет подряд, за исключением доли, права на которые были зарегистрированы в установленном порядке;

- земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в решениях органов власти, принятых до 01.01.2017 (как можно узнать о ее существовании, если решения о ее предоставлении не было?);

- земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника.

При рассмотрении оснований признания земельной доли невостребованной необходимо учитывать следующее:

- если в решении органа местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, утверждавшим список граждан, которым были предоставлены земельные доли, определенный гражданин отсутствует, то такой гражданин впоследствии мог получить долю в собственность либо по индивидуальному решению органа местного самоуправления, либо на основании судебного решения;

- орган местного самоуправления, как правило, не имеет полномочий и фактической возможности проследить историю переходов права собственности на доли в течение двадцати - тридцати лет;

- в связи с тем, что судебные решения, признающие право на землю, или постановления нотариуса об открытии наследства осуществляются без регистрации в ЕГРН, одним из самых сложных вопросов по невостребованным земельным долям является вопрос, как и где орган местного самоуправления может получить достоверную информацию об отсутствии наследников, их отстранении от наследования для формирования списка невостребованных долей?

В этих условиях орган местного самоуправления публикует просто перечень умерших лиц, сведениями о правопреемниках которых он не располагает, и ожидает появления наследников в течение установленного времени. Эта модель юридически значимого поведения является ошибочной, на что указывается в правоприменительной практике. Например, определением Алтайского краевого суда от 05.07.2017 по делу № 33-6801/2017 при его рассмотрении было отмечено, что орган местного самоуправления обязан был уведомить о формировании земельного участка за счет невостребованных земельных долей всех лиц, являющихся собственниками долей, в том числе и лиц, получивших по наследству земельные доли, а не умерших лиц.

Порядок преобразования земельных долей в земельные участки предусматривал, что эта работа в первую очередь должна была быть проведена самими собственниками земельных долей, а в случае не проведения ее в установленные законом сроки – органами местного самоуправления.

В частности, Федеральным законом от 29.10.2010 № 435-ФЗ был установлено, что до 01.07.2012 собственники могли самостоятельно провести общее собрание, заключить договор на подготовку проекта межевания с кадастровым инженером, утвердить проект межевания, выделить в счет земельных долей земельные участки и зарегистрировать свои права на земельные участки.

Если участники долевой собственности не выполнили это требования, органы местного самоуправления были **обязаны**:

а) за 3 месяца до проведения общего собрания собственников земельных долей составить список лиц, земельные доли которых могут быть признаны невостребованными, и опубликовать его в средствах массовой информации. В течение 3 месяцев лица, не согласные с данным перечнем, могли его оспорить. Через 3 месяца список подлежал утверждению на общем собрании, а в случае непринятия общим собранием решения утверждался органом местного самоуправления самостоятельно;

б) до 01.07.2013 провести общее собрание собственников земельных долей, на котором рассмотреть следующие вопросы:

- об утверждении проекта межевания земельных участков, которым предусматривалось определить их размеры и местоположение долей в праве общей собственности на образуемые земельные участки;

- об утверждении перечня собственников земельных участков, образуемых в соответствии с проектом межевания;

- об утверждении размеров долей в праве общей собственности на земельные участки, образуемые в соответствии с проектом межевания;

- об утверждении списка лиц, земельные участки которых могут быть признаны

не востребованными, и земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными;

- об избрании лица, уполномоченного действовать от имени собственников земельных долей при согласовании границ, постановке земельного участка на кадастровый учет и регистрации прав на этот участок, заключении договора аренды.

в) после проведения общего собрания:

- обеспечить подготовку проекта межевания земельных участков;

- обеспечить проведение кадастровых работ по образованию земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания.

Указанная выше работа в силу различных причин, и в первую очередь из-за отсутствия у органов местного самоуправления средств на проведение межевания, до своего логического конца доведена не была, и соответственно не все массивы земель общедолевой собственности были преобразованы в земельные участки, и не все не востребованные земельные доли зарегистрированы на праве муниципальной собственности.

Данную работу после 01.07.2013 органы местного самоуправления проводить не вправе. Рязанской областной Думой был подготовлен законопроект № 385625-6, который предусматривал исключение этого временного периода, но он не был принят.

В связи со сложностью и незавершенностью процедуры преобразования земельных долей в земельные участки законом был предусмотрен альтернативный путь выдела земельной доли, согласно которому, если собрание в силу каких-либо причин не состоялось или оно не приняло соответствующее решение, то **отдельный собственник** земельной доли вправе заключить договор на подготовку проекта межевания с кадастровым инженером для выдела в счет земельных долей земельного участка. При этом, размер и местоположение границ земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, или земельных долей, должны быть согласованы кадастровым инженером в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ, а порядок определения размера такого земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы установлены законом субъекта Российской Федерации. В Хабаровском крае он определен статьей 22 Закона Хабаровского края от 25.07.2015 № 104 "О регулировании земельных отношений в Хабаровском крае" и рассчитывается исходя из соотношения среднего балла бонитета исходного и выделяемого земельных участков.

Порядок управления и распоряжения земельными участками, выделенными в счет земельных долей **их собственниками**, определен статьями 14 и 14.1 указанного выше Федерального закона, который предусматривает следующее:

- если земельный участок находится в долевой собственности менее чем пяти лиц, его владение, пользование и распоряжение осуществляется в соответствии со статьями 246 и 247 ГК РФ;

- если земельный участок находится в общей долевой собственности более чем пяти 5 лиц, решения по его использованию принимаются на общем собрании участников долевой собственности, полномочия и порядок проведения которого установлен законом.

Одним из сложных вопросов в реализации новых норм Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ стал вопрос регистрации права муниципальной собственности на земельные участки, образованные в счет не востребованных земельных долей, в связи с невозможностью зачастую обеспечить явку каждого такого собственника в суд. В Хабаровском крае минимумом края в целях оказания методической помощи муниципальным образованиям в этом вопросе были подготовлены методические рекомендации.

В случае, если органы местного самоуправления смогли зарегистрировать право муниципальной собственности на такие земельные участки, Федеральным законом

от 24.07.2002 № 101-ФЗ, в отличие от общих правил предоставления земельных участков, определенных Земельным кодексом РФ, был установлен **особый порядок** их предоставления, которым предусматривалось следующее:

- установлена обязанность органа местного самоуправления в двухнедельный срок со дня возникновения права муниципальной собственности на такой земельный участок опубликовать в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, и разместить на своем официальном сайте в сети «Интернет» (при его наличии) информацию об условиях возможности приобретения такого земельного участка. Указанная информация также должна была размещаться на информационных щитах, расположенных на территории данного муниципального образования;

- такой земельный участок передается использующим его сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность или аренду **без проведения торгов** в случае, если указанные лица обратились в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка в течение 6 месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 процентов его кадастровой стоимости, а арендная плата - в размере 0,3 процента его кадастровой стоимости.

Аналогичный порядок распоряжения земельными участками, выделенными в счет невостребованных земельных долей и зарегистрированными на **праве собственности субъектов РФ** до 01.07.2011, установлен статьей 19.1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ, которая была введена Федеральным законом от 13.06.2015 № 245-ФЗ. Отличия заключаются лишь в отсутствии положения о сроке подачи заявления о предоставлении земельного участка без торгов.

При этом необходимо отметить следующее:

- как в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, так и земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, закон не устанавливает основания использования, перечень доказательств, подтверждающих данный факт, а также не определяет срок использования участка и другие обстоятельства его использования с учетом особенностей ведения сельскохозяйственной деятельности. Таким образом, для получения такого земельного участка **без проведения торгов** заявитель сам должен доказать факт надлежащего использования истребуемого им земельного участка;

- если право собственности субъекта Российской Федерации на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения возникло после 01.07.2011, указанный порядок предоставления его без проведения торгов не применяется;

- судебная практика показывает, что под **сельскохозяйственной организацией**, использующей земельный участок, законодатель в пункте 5.1 статьи 10 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ подразумевает организацию, использующую участок **на праве постоянного (бессрочного) пользования либо на праве безвозмездного пользования** (пункт 3 статьи 5 Земельного кодекса РФ), так как в ином бы случае право на льготное приобретение земельного участка (без торгов) получило бы любое лицо, которое незаконно завладело и использовало земельный участок.

По данным национального доклада об использовании сельхозземель на 01.01.2018 на территории ДФО в общей долевой собственности находилось 36230 земельных участков или 2 % от общего количества по стране. Из дальневосточных регионов наибольшее количество таких земельных участков (55,1 %) находилось в Приморском крае.

Таблица 12.1.
Количество земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности на 01.01.2018

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Общее количество земельных участков, в т. ч.:		- сведения о границах кото- рых в ЕГРН отсутствуют	
	Единиц	%	Единиц	%
Российская Федерация	1 802 622	100	522 707	29,0
ДФО	36 230	2,0	10 144	28,0
Приморский край*	19 969	55,1	3 867	19,4
Хабаровский край	4436	12,2	627	14,1
Амурская область	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных
ЕАО	0	0	0	0
Республика Саха (Якутия)	19	0,1	Нет данных	Нет данных
Камчатский край	2 766	7,6	2 122	76,7
Магаданская область	0	0	Нет данных	Нет данных
Сахалинская область	9 040	25,0	3 528	39,0
Чукотский АО	Земельные участки в общую долевую собственность не передавались			

* по субъектам РФ в столбце 3 проценты указаны по отношению к ДФО, в столбце 5 – по отношению к общему количеству земельных участков

Из общего количества таких земельных участков границы не установлены в целом по ДФО – по 10144 участкам, что составляет 28 % от их общего количества. Наибольшее количество земельных участков с неустановленными границами в процентном отношении отмечается в Камчатском крае, а наименьшее – в Хабаровском крае (табл. 12.1).

Процесс образования земельных участков из общей долевой собственности продолжается. В 2017 году по ДФО:

- из общей долевой собственности в трех регионах – Приморском крае, Сахалинской и Магаданской областях сформировано 5775 участков общей площадью 40,22 тыс. га (табл. 12.2)

- работы по подготовке проектов межевания проводились только в 3 регионах – Сахалинской области, Приморском крае и Магаданской области (табл. 12.3, 12.4)

Таблица 12.2
Информация о земельных участках, выделенных из общей долевой собственности в 2017 году

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных участков		Площадь земельных участков	
	Единиц	%	тыс. га	%
Российская Федерация	90 678	100	4053,183	100
ДФО	5 775	6,4	40,22	1,0
Приморский край*	3 204	55,5	34,735	86,3
Хабаровский край	0	0	0	0
Амурская область	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных
ЕАО	0	0	0	0
Республика Саха (Якутия)	0	0	0	0
Камчатский край	7	0,1	0,065	0,2
Магаданская область	0	0	0	0
Сахалинская область	2 564	44,4	5,42	13,5

* - по субъектам РФ проценты указаны по отношению к ДФО

Процедура регистрации права муниципальной собственности на земельные доли в силу указанных выше причин осуществляется медленными темпами. По ДФО из общего количества 62 049 не востребованных долей на праве муниципальной собственности зарегистрировано 12654 доли, что составляет 20,4 % от их общего количества. Наиболее медленно этот процесс идет в Амурской области и в Камчатском крае (табл. 12.5, 12.6).

Таблица 12.3

Информация о количестве земельных участков, по которым в 2017 году подготовлены проекты межевания

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество участков, сведения о границах которых в ЕГРН отсутствуют, единиц	Количество земельных участках по которым подготовлены проекты межевания	
		Единиц	%
Российская Федерация	522 707	207 077	39,6
ДФО	10 144	6 000	29,0
Приморский край	3 867	375	9,7
Хабаровский край	627	0	0
Амурская область	Нет данных	Нет данных	0
ЕАО	0	0	0
Республика Саха (Якутия)	Нет данных	Нет данных	0
Камчатский край	2 122	113	5,3
Магаданская область	Нет данных	Нет данных	0
Сахалинская область	3 528	5 512	156,2

Таблица 12.4

Информация о площадях земельных участков, по которым в 2017 году подготовлены проекты межевания

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Площадь участков, сведения о границах которых в ЕГРН отсутствуют, тыс. га.	Площадь земельных участках по которым подготовлены проекты Межевания	
		тыс. га	%
Российская Федерация	25 576,923	5 821,929	22,8
ДФО	91,864	31,760	34,6
Приморский край*	61,226	17,987	29,4
Хабаровский край	5,047	0	0
Амурская область	Нет данных	Нет данных	0
ЕАО	0	0	0
Республика Саха (Яку- тия)	0,172	Нет данных	0
Камчатский край	17,609	0,213	1,2
Магаданская область	0	0	0
Сахалинская область	7,810	13,560	173,6

Таблица 12.5

Информация о количестве невостребованных земельных долей, зарегистрированных на праве муниципальной собственности в 2017 году

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных долей, включенных в списки невостребованных, единиц	Количество земельных долей, признанных муниципальной собственностью по решению суда	
		Единиц	%
Российская Федерация	1 736 699	341 471	19,7
ДФО	62 049	12 654	20,4
Приморский край*	15 200	8 376	55,1
Хабаровский край	2 963	747	25,2
Амурская область	32 947	87	0,3
ЕАО	2 955	0	0
Республика Саха (Якутия)	0	0	0
Камчатский край	467	13	2,8
Магаданская область	0	0	0
Сахалинская область	7 517	3 431	45,6

Таблица 12.6

Информация о площадях невостребованных земельных долей, зарегистрированных на праве муниципальной собственности в 2017 году

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Площадь земельных долей, включенных в списки невостребованных, тыс. га	Площадь земельных долей, признанных муниципальной собственностью по решению суда	
		тыс. га	%
Российская Федерация	16 955,443	3 283,058	19,4
ДФО	621,920	86,949	13,9
Приморский край*	115,304	60,548	52,5
Хабаровский край	22,017	4,748	21,6
Амурская область	440,556	1,152	0,3
ЕАО	23,540	0	0
Республика Саха (Якутия)	0	0	0
Камчатский край	3,801	12,008	315,9
Магаданская область	0	0	0
Сахалинская область	16,702	8,493	50,8

Таблица 12.7

Информация о земельных участках, образованных в счет невостребованных земельных долей, признанных муниципальной собственностью в 2017 году

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных участков		Площадь земельных участков	
	Единиц	%	тыс. га	%
Российская Федерация	63 966	-	2 174,454	
ДФО	5 291	8,3	39,621	1,2
Приморский край*	2 480	46,9	19,978	52,1
Хабаровский край	359	6,8	1,716	4,3
Амурская область	32	0,6	10,460	26,4
ЕАО	0	0	0	0
Республика Саха (Якутия)	0	0	0	0
Камчатский край	0?	-	3,7	0,4
Магаданская область	0	0	0	0
Сахалинская область	2 420	45,7	4,667	11,8

* - по субъектам РФ в столбце 3 проценты указаны по отношению к ДФО, в столбце 5 – по отношению к общему количеству земельных участков

Таблица 12.8

Динамика изменения количества земельных долей, признанных
не востребованными

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных долей (единиц)				
	на 01.01.2013	на 01.01.2014	на 01.01.2015	на 01.01.2017	на 01.01.2018
Российская Федерация	-	-	364 149	1 776 749	1 736 699
ДФО	21 234	44 804	22 492	60 844	62 049
Приморский край	15 418	27 734	3991	18 331	15 200
Хабаровский край	Нет данных*	3 604	931	3 314	2963
Амурская область	5 689	11 247	16 106	32 875	32 947
ЕАО	Нет данных	Нет данных	1 405	Нет данных	2 955
Республика Саха (Якутия)	Нет данных	191	17	Нет данных	Нет данных
Камчатский край	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных	467
Магаданская область	127	126	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Сахалинская область	Нет данных	1 902	42	6 324	7 517

* по данным органов местного самоуправления в Хабаровском крае на начало 2012 года общее количество невостребованных земельных долей составляло 3784 общей площадью 6,2101 тыс. га

Таблица 12.9

Динамика изменения площадей земель, занятых земельными долями,
признанных невостребованными

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Площадь, занятая земельными долями (тыс. га)				
	на 01.01.2013	на 01.01.2014	на 01.01.2015	на 01.01.2017	на 01.01.2018
Российская Федерация	Нет данных	Нет данных	18 148,31	18 454,304	16 955,443
ДФО	238,04	460,59	729,356	594,503	621,920
Приморский край	114,82	222,77	244,654	114,204	115,304
Хабаровский край	Нет данных	26,04	30,012	22,948	22,017
Амурская область	77,19	154,14	385,762	439,605	440,556
ЕАО	44,50	39,30	42,900	Нет данных	23,540
Республика Саха (Якутия)	Нет данных	4,77	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Камчатский край	Нет данных	Нет данных	6,450	Нет данных	3,801
Магаданская область	1,53	1,52	1,50	Нет данных	Нет данных
Сахалинская область	Нет данных	12,05	18,078	17,746	16,702

Таблица 12.10

Динамика изменения количества земельных долей, признанных муниципальной собственностью

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных долей (единиц)			
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2017	на 01.01.2018
Российская Федерация	364 149	394 715	530 388	341 471
ДФО	22 492	20 324	32 658	12 654
Приморский край	3 991	Нет данных	7 412	8 376
Хабаровский край	931	608	853	747
Амурская область	16 106	19654	22 053	87
ЕАО	1405	0	0	0
Республика Саха (Якутия)	17	Нет данных	0	0
Камчатский край	Нет данных	0	Нет данных	13
Магаданская область	Нет данных	0	0	0
Сахалинская область	42	62	2 340	3 431

Работа по образованию из невоstreбованных земельных долей земельных участков и регистрации их на праве муниципальной собственности в порядке, определенном пунктом 8 статьи 13 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ, наиболее активно осуществляется в Приморском крае и Амурской области (табл.12.7).

Таблица 12.11

Количество земельных участков, образованных в счет невоstreбованных долей, признанных муниципальной собственностью

РФ, ДФО, субъекты РФ	Количество земельных участков (единиц)			
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2017	на 01.01.2018
Российская Федерация	60 116	232 040	123 995	63 966
ДФО	147	1028	5 104	5291
Приморский край	Нет данных	Нет данных	2 983	2480
Хабаровский край	41	608	36	359
Амурская область	68	387	779	32
ЕАО	17	31	0	0
Республика Саха (Якутия)	19	Нет данных	0	0
Камчатский край	Нет данных	0	Нет данных	0
Магаданская область	Нет данных	0	0	0
Сахалинская область	2	2	1306	2420

Исходя из вышеприведенных таблиц, следует, что:

- работа по образованию земельных участков из земель, находящихся в общей долевой собственности, в том числе в счет невоstreбованных земельных долей, а также регистрация права муниципальной собственности на земельные доли и образованные земельные участки осуществляется в различных регионах различными темпами;

- в связи со сложностями реализации законодательных норм, регулирующих эти процедуры, какого-либо существенного прогресса в снижении количества невоstreбованных земельных долей не наблюдается, в отдельных регионах даже отмечается увеличение количества выявленных невоstreбованных земельных долей;

- завершить этот процесс до логического конца возможно только существенно ак-

тивизировав эту работу на качественно ином уровне, **на основе исходных правовых актов о приватизации сельхозземель с планово-картографическим материалом**, с учетом коллективного опыта ее проведения в различных регионах и **правовой оценкой формы собственности** ныне существующих земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

К основным причинам, тормозящим регистрацию права муниципальной собственности на земельные доли и земельные участки, относятся:

- организационно-технические ошибки органов местного самоуправления;
- сомнения судов в обосновании включения долей в списки не востребовавшихся;
- возможные конфликты между органами местного самоуправления и сельскохозяйственными организациями, фактически использующими соответствующие земли – признание не востребовавшихся земельных долей муниципальной собственностью может повлечь за собой дополнительные расходы или предоставление таких земель другим лицам.

Серьезным обстоятельством, на которое следует обратить особое внимание, является достоверность сведений о землях, находящихся в общей долевой собственности, земельных участках, образованных из таких земель, и регистрации права муниципальной собственности на земельные участки, образованные за счет не востребовавшихся земельных долей.

Например, сведения о количестве земель, находящихся в общей долевой собственности, по данным региональных докладов об использовании земель в Хабаровском крае с 2010 года остаются неизменными - 21,9 тыс. га, в том числе 2,4 тыс. га не востребовавшихся. В то же время по данным национального доклада об использовании сельхозземель в Хабаровском крае в 2013 году на праве муниципальной собственности зарегистрировано 857 долей площадью 5,54 тыс. га, в 2014 году – 931 доля площадью 3,299 тыс. га, в 2016 году - 853 доли площадью 4,290 га, в 2017 году – 747 долей площадью 4,748 тыс. га (табл. 12.10).

Последнее наглядно свидетельствует, что в Хабаровском крае контроль за движением общедолевой собственности со стороны Управления Росреестра по Хабаровскому краю фактически уже давно потерян. Такая же ситуация характерна и для других регионов России – во всех национальных докладах об использовании сельхозземель отмечается о наличии расхождений сведений о не востребовавшихся земельных долях, по данным Росреестра, и сведений, представляемых органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Если формирование общедолевой собственности на сельхозземли во всех регионах осуществлялось по единым правилам, то дальнейшая трансформация в каждом регионе происходила по-разному, и восстановить объективную картину этого процесса без обращения к архивным документам уже невозможно.

Точных сведений по Хабаровскому краю о количестве граждан и площади земель, переданных в общую долевую собственность, к настоящему времени не сохранилось. По данным районных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству в общую долевую собственность 42538 гражданам было передано 303823 га земель (в среднем 7,1 га на одну долю, при среднем значении по России – 10 га), или 81 % от всех сельхозземель края.

По данным администраций муниципальных районов всего было передано 8045 долей общей площадью 62,1 тыс. га.

По данным Лойко П.Ф. на начало 1998 года в Хабаровском крае насчитывалось 12,4 тыс. дольщиков, которые распорядились своими долями следующим образом (табл. 12.12):

- передано в аренду с оформлением договоров 2563 доли (20,7 %);
- передано право пользования в уставной капитал - 7608 долей (61,4 %), из которых лишь 296 долей (2,4 %) с фиксацией такой передачи в учредительных документах;

- выделено для расширения личного подсобного хозяйства - 214 долей (1,7 %);
- переведено в уставной капитал сельскохозяйственной организации – 1040 долей (8,4 %), в том числе с фиксацией в учредительных документах 510 долей (4,1 %).

Таблица 12.12

Сведения о распоряжении земельными долями
на начало 1998 года (в единицах) по данным Лойко П.Ф.

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Всего долей, тыс. ед.:	в том числе			
		передано в аренду с оформлением договоров	передано право пользования в уставной капитал	выделено для личного подсобного хозяйства	переведено в уставной капитал организации
Российская Федерация	11804,1*	5016222	1792045	54023	503374
ДФО	216,6	75208	20827	2727	2926
Приморский край	82,6	19125	5659	2269	390
Хабаровский край	12,4	2563	7608	214	1040
Амурская область	85,9	51099	1914	4	432
ЕАО	16,0	2100	5200	100	-
Камчатский край	5,8	278	148	139	261
Магаданская область	0,1	-	-	-	132
Сахалинская область	10,9	40	-	-	-
Корякский АО	2,9	3	298	1	671

* в том числе 847,7 тысяч (7,2%), выделенных на местности.

Таблица 12.13.

Сведения о распоряжении земельными долями
на начало 1998 года (в процентах) по данным Лойко П.Ф.

Российская Федерация, ДФО, субъекты РФ	Всего долей, тыс. ед.:	в том числе			
		передано в аренду с оформлением договоров	передано право пользования в уставной капитал	выделено для личного подсобного хозяйства	переведено в уставной капитал организации
Российская Федерация	11804,1	42,5	15,2	0,46	4,2
ДФО	216,6	34,7	9,6	1,3	1,4
Приморский край	82,6	32,2	6,9	2,8	0,5
Хабаровский край	12,4	20,7	61,4	1,7	8,4
Амурская область	85,9	59,5	2,2	-	0,5
ЕАО	16,0	13,1	32,5	0,6	-
Камчатский край	5,8	5,3	2,8	2,6	4,9
Магаданская область	0,1	-	-	-	100
Сахалинская область	10,9	0,4	-	-	-
Корякский АО	2,9	0,1	10,3	0,03	23,1

Анализ указанных таблиц свидетельствует, что на начало 1998 года распорядились своими долями в Российской Федерации 62,36 % дольщиков, в ДФО – 47,0 %, в Приморском крае – 42,4 %, в Хабаровском крае – 92,2 %, в Амурской области – 62,2 %, в ЕАО – 46,2 %, в Камчатском крае – 15,6 %, в Магаданской области – 100,0 %, в Корякском АО – 33,63 %.

Обобщение практики вовлечения земельных долей в гражданский оборот, проведенное Минсельхозом России, свидетельствует о необходимости:

- наделения муниципальных образований правом покупать земельные доли у граждан-собственников, желающих их продать, но не находящих покупателя;
- исключение из числа оснований признания земельной доли не востребовавшейся факта того, что сведения о ее собственнике не содержатся в ранее принятых решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий;
- признание земельной доли недробимой, в том числе при наследовании;
- обеспечения в рамках государственного земельного надзора соблюдения обязательств, принятых на себя сельскохозяйственными организациями, которым граждане ранее передали свои права на земельные доли, по выплате ими гражданам вознаграждения по результатам доверительного управления или арендных платежей по договорам аренды;
- обобщения правоприменительной и судебной практики в части признания и прекращения права собственности на земельные доли;
- создания общедоступного информационного ресурса в сети Интернет, содержащего информацию о собраниях собственников земельных долей и принимаемых ими решениях.

13. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Проблема оценки эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения одновременно является **и простой, и сложной**.

Простота заключается в том, что в методологическом плане оценка эффективности использования сельхозземель, по сравнению с другими категориями земель, разработана наиболее детально.

Сложность заключается в том, что по серьезному оценкой эффективности никто не занимается ни на уровне органов власти, ни на уровне хозяйствующих субъектов.

Вряд ли кто будет оспаривать необходимость повышения эффективности использования земель. Более того, повышение эффективности использования земель даже формально закреплено в качестве **цели** государственной программы Хабаровского края «Управление государственным имуществом Хабаровского края», утвержденной постановлением Правительства края от 27.04.2012 № 134-пр. Но из анализа мероприятий и показателей (индикаторов) Программы не видно, как будет достигнута поставленная цель по повышению эффективности использования земель. Мероприятия программы отражают текущую работу министерства, позволяющую осуществлять ее финансирование, и не нацелены на достижение конечной цели. Показатели (индикаторы) Программы не содержат даже самых простых общепринятых критериев оценки эффективности использования земель, например, таких, как «отношение общей площади земель к площади земель, вовлеченных в хозяйственный оборот», «отношение площади вовлеченных в хозяйственный оборот земель к площади земель, используемых по целевому назначению,» и т.д. Более того, даже неясно, о какой эффективности идет речь - экономической, социальной, экологической, эффективности управления землями, эффективности распоряжения земельными участками или эффективности использования земли?

Создается такое впечатление, что цель, задачи, мероприятия и показатели Программы не увязаны друг с другом и существуют сами по себе.

Вопрос об эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения периодически поднимается органами власти. Так, пунктом 1.3 поручений Губернатора края от 03.02.2015 № 37 ПГ-4 министерству сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края было поручено в срок до 01.05.2015 разработать критерии эффективности использования сельхозземель. На наш взгляд, это поручение Губернатора края так и осталось на бумаге.

Эффективность использования сельхозугодий обеспечивается проведением работ по следующим направлениям:

- вовлечение в хозяйственный оборот максимально возможного количества сельскохозяйственных угодий из имеющегося земельного фонда региона;
- расширение площадей продуктивных сельхозугодий;
- коренное улучшение используемых сельхозугодий посредством мелиорации земель;
- совершенствование систем и организационных форм земледелия;
- сохранение почвенного плодородия земель;
- защита от воздействия разрушительных сил природы и антропогенных факторов.

При оценке эффективности использования земель, в том числе и сельскохозяйственных угодий, следует исходить из того, что критерии оценки эффективности для органов власти, осуществляющих управление и распоряжение землями, и для субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на конкретном земельном участке, должны быть разными, так как в первом случае нужно говорить об эффективности управления и распоряжения землями, а во втором – об эффективности использования земли.

Для органов власти такими показателями могут быть:

- отношение общей площади земель (сельхозугодий) к площади земель, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- отношение общей площади земель (сельхозугодий), вовлеченных в хозяйственный оборот, к площади земель, используемых по целевому назначению;
- отношение общей площади земель (сельхозугодий), по которой ведется учет эффективности их использования, к площади земель, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- отношение общей площади земель (сельхозугодий), по которой проведена комплексная инвентаризация, к площади земель, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- отношение количества земельных участков, по которым проведено переоформление правоустанавливающих документов, к общему количеству земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- отношение количества земельных участков, по которым правообладателями подготовлены агрохимические паспорта, к общему количеству земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- отношение количества переданных в аренду земельных участков, по которым в течении отчетного периода отсутствует задолженность по арендной плате, к общему количеству переданных в аренду земельных участков;
- отношение суммы средств, поступившей от арендной платы за землю за отчетный период, к начисленной годовой арендной плате (без учета платежей по задолженности);
- отношение количества земельных участков, предоставленных в сроки, установленные законодательством, к общему количеству предоставленных земельных участков;
- отношение количества зарегистрированных договоров аренды и безвозмездного пользования к общему количеству таких договоров;
- отношение количества расторгнутых договоров аренды и безвозмездного пользования в связи с неиспользованием предоставленных сельхозугодий или использованием их с нарушением требований законодательства в отчетном году к общему количеству таких договоров, по которым в предыдущем году по результатам проверки установлены факты неиспользования земель по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства;
- отношение количества земельных участков, повторно вовлеченных в хозяйственный оборот в отчетном году после принудительного прекращения прав, к общему количеству земельных участков, по которым прекращены права в предыдущем году;
- сумма документально подтвержденных средств, направленных правообладателями земельных участков на цели, связанные с улучшением состояния земель, и повышению их плодородия в расчете на 1 га.

Для правообладателей земельных участков критериями оценки эффективности использования сельхозугодий могут быть следующие:

- удельный вес сельскохозяйственных угодий в общей земельной площади, %;
- удельный вес пашни в структуре сельскохозяйственных угодий, %;
- удельный вес сенокосов в структуре сельскохозяйственных угодий, %;
- удельный вес посевов сельскохозяйственных культур в площади пашни, %;
- удельный вес орошаемых и осушенных земель от площади сельскохозяйственных угодий, %;
- плотность скота на единицу сельхозугодий, пашни, посева зерновых;
- урожайность сельскохозяйственных культур, ц/га;
- производство сельскохозяйственной продукции (молока, мяса, шерсти и т.п.) на 100 га сельскохозяйственных угодий;
- стоимость валовой продукции, валового и чистого дохода, прибыли в расчете на 1 га, руб.;

- окупаемость затрат в земельные ресурсы, в рублях на 100 руб. материальных затрат;

- соотношение затрат на повышение плодородия почв и доходов от реализации продукции.

Для указанных целей возможно использование (применение) разработанного в США так называемого «индекса продуктивности», который рассчитывается как отношение урожайности сельскохозяйственной культуры в сравниваемом классе ведения хозяйства к максимальной урожайности этой же культуры, когда-либо полученной в стране (регионе).

Для оценки **социальной эффективности** использования сельхозземель можно использовать отношение количества (площади) земельных участков, предоставленных льготным категориям граждан и крестьянским (фермерским) хозяйствам в безвозмездное пользование, по отношению к общему количеству (площади) земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот.

Большую значимость в будущем приобретет оценка **экологической эффективности** использования сельхозземель.

Критериями такой оценки могут являться:

- отношение количества (площади) земельных участков, на которых осуществляется органическое земледелие и другие природоподобные технологии по отношению к общему количеству (площади) земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;

- отношение количества (площади) земельных участков с низкими агрохимическими показателями плодородия почв по отношению к общему количеству (площади) земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;

- отношение количества (площади) земельных участков недеградированных земель (с нулевым уровнем деградации) к общему количеству (площади) земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот. Такую оценку целесообразно проводить отдельно по различным типам деградации;

- отношение количества (площади) земельных участков с допустимой категорией загрязненности, пригодных для выращивания любых сельскохозяйственных культур, к общему количеству (площади) земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот.

Проведение систематической работы по оценке эффективности использования сельхозугодий - это новое, сложное, но **необходимое** направление в работе органов власти, осуществляющих управление и распоряжение землями.

14. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

В отношениях «человек - земля» сегодня переплелись накопившиеся за долгие годы нравственные, правовые, экономические, экологические, техно-логические, психологические и другие проблемы жизни общества, для преодоления которых требуется длительная и системная работа.

Исходя из анализа, изложенного в предыдущих главах материала, предложения по совершенствованию управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения базируются на следующих десяти основных положениях.

1. Если сегодня управлять и распоряжаться землями как вчера, то завтра мы получим то, что имеем сегодня – массовое неиспользование земель и, как следствие, их деградацию.

2. Необходимо честно признать, что полноценной, комплексной **системы** управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, направленной на **планомерное продвижение к конечным целям**, определенным распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы» - повышение эффективности использования земель и охраны земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны» - в России сегодня **нет**.

В настоящее время функционируют лишь отдельные подсистемы, реализуемые уполномоченными органами власти и специализированными организациями в рамках **ведомственных полномочий**.

3. Лейтмотивом нового подхода к управлению и распоряжению сельхозземлями должно быть положение о том, что в силу особой значимости и многофункциональности земель сельскохозяйственного назначения необходима **особая** система управления и распоряжения такими землями, учитывающая, что земля в отличие от других объектов недвижимости - это одновременно объект природы и объект недвижимости.

4. Имеется объективная необходимость разработки **опережающей** региональной нормативно-правовой базы, регулирующей как механизмы реализации на уровне регионов федеральных законов и законов субъектов РФ, так и других вопросов, связанных с управлением и распоряжением землями сельскохозяйственного назначения. Основанием ее разработки могут являться рекомендации парламентских слушаний, состоявшихся в апреле 2018 года по вопросу «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства», которыми предложено регионам **активизировать работу** по разработке нормативных правовых актов по вопросам совместного ведения.

Особым направлением этой работы должны быть вопросы, связанные с сущностью почвы, ее биосферным и экологическим значением, возможностью получения адекватной и объективной оценки состояния почв и их плодородия на основе утвержденных 05.12.2016 155-й сессией Совета ФАО «Добровольных руководящих принципов рационального использования почвенных ресурсов».

5. Негативные последствия земельной реформы начала 90-х годов и частично продолжающейся реформы в настоящее время являются настолько масштабными, что для того, чтобы исправить ситуацию и придать импульс на перспективу, необходимо:

а) сформировать комплекс мероприятий, объединенный в **единую программу** восстановления сельскохозяйственных угодий с подпрограммами:

- повышения плодородия почв;
- восстановления и реконструкции мелиоративных систем;
- поэтапного восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий, не вовлеченных в хозяйственный оборот.

б) усовершенствовать систему управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения.

6. При реализации программы нужно исходить, что структура сельскохозяйственных угодий региона (хозяйства) должна соответствовать сельскохозяйственной специализации региона (хозяйства), а если это не наблюдается, то необходимо:

а) менять структуру сельскохозяйственных угодий;

б) или менять сельскохозяйственную специализацию региона (хозяйства);

в) или принять за факт, что часть сельскохозяйственных угодий является невостребованной существующими сельхозтоваропроизводителями и подлежит:

- либо переводу в фонд перераспределения земель с возможной их деградацией вследствие длительного неиспользования по целевому назначению;

- либо восстановлению путем проведения плановых культуртехнических мероприятий и проведению работ по повышению плодородия почв с целью формированию земельных массивов и передачи их потенциальным инвесторам для реализации приоритетных инвестиционных проектов.

7. Учитывая, что полномочия в сфере управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения разделены между различными органами власти и специализированными организациями, указанная программа должна носить **межведомственный** характер и представлять собой согласованный, скоординированный, объединенный единой целью комплекс мероприятий, выполняемых различными органами власти в рамках возложенных на них законодательством полномочий и компетенций.

8. Оптимальным вариантом механизма реализации указанных мероприятий является «стратегия прорыва», о которой неоднократно говорил Президент Российской Федерации В. В. Путин, ставя этот подход в качестве одного из главных направлений деятельности органов власти.

9. Учитывая, что государство является основным собственником сельхозземель, а нынешнее состояние земель во многом обусловлены **просчетами** государственной земельной политики, государство, а не землепользователь должно взять на себя основные финансовые обязательства по приведению сельскохозяйственных угодий в состояние, пригодное для использования в целях получения сельскохозяйственной продукции.

10. Необходимость обеспечения научного подхода к управлению и распоряжению землями сельскохозяйственного назначения. Как образно заметил бывший президент Израиля Шимон Перес в своей работе «История израильского экономического чуда»: «За 25 лет Израиль увеличил сельскохозяйственное производство в 17 раз. Люди не понимают, что сельское хозяйство – это на 95 % наука и на 5 % - работа».

14.1. Создание нормативной правовой базы по вопросам управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения.

Сформированная на уровне региона нормативная правовая база должна использоваться в качестве ресурса социально-экономического развития региона и обеспечить регулирование:

- организационных вопросов, связанных с подготовкой и реализацией межведомственной программы по восстановлению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв и формированию системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения;

- вопросов, связанных с учетом земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий, трансформацией сельскохозяйственных угодий из одного вида угодий в другие и перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья;

- планирование использования сельскохозяйственных угодий на уровне региона и на уровне хозяйства;

- новых подходов к вовлечению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и контроля за их использованием по целевому назначению и способами, не приводящими к снижению плодородия почв;

- вопросов, связанных с учетом показателей государственного мониторинга земель и рекомендаций агрохимической службы хозяйствующими субъектами и контролем за их выполнением органами власти;

- завершения работ по регистрации прав на земельные доли и земельные участки, образованные в счет земельных долей;

- внедрения системы органического земледелия и других природоподобных технологий;

- повышение культуры сельхозтоваропроизводителей на основе утвержденных 05.12.2016 155-й сессией Совета ФАО «Добровольных руководящих принципов рационального использования почвенных ресурсов».

В зависимости от состояния существующей нормативной правовой базы конкретный перечень региональных нормативных правовых актов в различных регионах может быть различным. Такими нормативными правовыми актами могут быть следующие:

- о подготовке региональной межведомственной программы по восстановлению сельскохозяйственных угодий, целенаправленному пообъектному повышению плодородия почв и формированию системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, и затем по ее утверждению;

- об организации взаимодействия региональных уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с региональной агрохимической службой в части проведения мониторинга использования земель, обеспечения учета и мониторинга агрохимических показателей плодородия земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, и обеспечения паспортизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- о создании при руководителе региона межведомственной комиссии по контролю за выполнением межведомственной программы по восстановлению сельскохозяйственных угодий, целенаправленному пообъектному повышению плодородия почв и формированию системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения;

- о порядке проведения инвентаризации залежных земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, вовлеченных в хозяйственный оборот, утверждению типовых форм инвентаризационных таблиц и актов инвентаризации залежных земель и земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- об организации работы по подготовке землеустроительной документации в целях обеспечения отраслевого планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;

- об организации работы по проведению межевания ранее учтенных земельных участков, границы которых не установлены в соответствии с требованиями законодательства, и **переформированию** поставленных на кадастровый учет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с целью приведения их в соответствие с фактически используемыми в хозяйственной деятельности полями и видами сельскохозяйственных угодий;

- о порядке учета, **утверждения правового статуса** и трансформации одних видов сельскохозяйственных угодий в другие и порядке перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные угодья;

- о формировании фонда перераспределения земель;

- о порядке списания мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и переводе мелиорированных земель в немелиорированные земли;

- об утверждении критериев отнесения земель к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается;

- о механизме реализации на территории региона Федерального закона 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 использованию с нарушением требований законодательства Российской Федерации»;

- об организации работы уполномоченного органа исполнительной власти региона по контролю за выполнением хозяйствующими субъектами рекомендаций региональной агрохимической службы по результатам мониторинга состояния земель, переданных им для ведения сельскохозяйственного производства;

- об организации работы по взаимодействию региональных уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с органами государственного земельного надзора в части осуществления контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами обязательств по использованию земельных участков в соответствии с требованиями законодательства;

- об утверждении типовой формы договора аренды, договора безвозмездного пользования и договора купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения (с приложениями - агрохимическим паспортом земельного участка, планом-графиком выполнения мероприятий по повышению плодородия земель, планом-графиком проведения культуртехнических мероприятий, планом-графиком выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние мелиоративных систем, планом-графиком выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние полевых дорог);

- об утверждении рекомендаций по применению при проведении проверок соблюдения условий договоров аренды и договоров безвозмездного пользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения признаков неиспользования земельных участков, установленных постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369;

- о порядке изменения вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- об утверждении методики подготовки инвестиционных паспортов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- об определении регионального уполномоченного органа исполнительной власти на принятие решения и определении порядка принятия решения о переводе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель;

- об установлении критериев эффективности управления, распоряжения и использования сельскохозяйственными угодьями и организации работы по мониторингу эффективности использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами;

- об организации работы по формированию базы данных, необходимой для перехода от расчета кадастровой стоимости по хозяйствам и районам к расчету кадастровой стоимости по каждому земельному участку, возможности учета соотношения сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий в пределах земельного участка и фактического состояния земельного участка при определении его кадастровой стоимости;

- об установлении дифференцированных ставок арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения и мерах по экономическому стимулированию вовлечения земель в оборот хозяйствующими субъектами;
- об организации работы по выявлению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, подлежащих рекультивации и консервации, и утверждения порядка подготовки, согласования и утверждения акта рекультивации земель в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации и муниципальной собственности;
- об утверждении порядка подготовки, согласования и утверждения акта рекультивации земель в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;
- об утверждении Кодекса добросовестного землепользователя сельскохозяйственных угодий.

14.2. Предложения по формированию и реализации программы по восстановлению сельскохозяйственных угодий

Нужно отказаться от иллюзий быстрого и малозатратного решения этой проблемы, и откладывать ее решение ссылаясь на отсутствие средств. Одним из основных принципов земельного законодательства, определенных статьей 1 Земельного кодекса РФ является приоритет охраны жизни и здоровья людей, согласно которому при использовании земли должны приниматься решения, которые могли бы предотвратить негативное воздействие на здоровье человека, **даже если это потребует больших затрат.**

Предстоит сделать большую, сложную и длительную работу, но начинать работу по восстановлению сельхозугодий нужно сегодня, **завтра может быть уже поздно**, «точка возврата» по некоторым массивам сельхозугодий уже пройдена.

Реализация программы по восстановлению сельхозугодий должна:

- осуществляться поэтапно с преемственностью каждого последующего этапа из предыдущего, создающего необходимые условия для его выполнения **соотнесенных с реальными ресурсами для достижения** основной цели каждого этапа;
- предусматривать согласованность отраслевых мероприятий;
- вовлекать в единый процесс как органы власти, так и хозяйствующие субъекты;
- опираться на четко функционирующую систему органов управления;
- быть подкреплена необходимыми нормативными правовыми актами.

По своему содержанию и объектам регулирования ее можно разделить на две подпрограммы:

- формирование оптимального земельного фонда сельскохозяйственных угодий;
- формирование системы управления и распоряжения землями, нацеленной на восстановление сельхозугодий и повышение плодородия почв.

14.2.1. Предложения по формированию оптимального земельного фонда сельскохозяйственных угодий

Первым и необходимым условием функционирования системы управления и распоряжения землями является обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления полной и качественной информацией о количестве и качестве сельскохозяйственных угодий, их фактическом состоянии. В связи предлагаемым поэтапным подходом к реализации указанной выше программы необходимые мероприятия можно разделить на три этапа.

I этап – создание системы учета, утверждения правового статуса сельскохозяй-

ственных угодий и их трансформации из одних видов угодий в другие и переводу сельхозугодий в несельскохозяйственные угодья, которая послужит фундаментом для планирования использования сельхозземель, формированию оптимальных землевладений и вовлечению их в хозяйственный оборот на новых принципах, учитывающих особенности сельхозземель как объекта управления.

Представляется, что наиболее оптимальным механизмом создания такой системы может послужить проведение комплексной инвентаризации по изложенной выше методике и утверждению ее результатов нормативным правовым актом субъекта РФ с целью юридического узаконивания принадлежности каждого земельного участка (контура, поля) к определенному виду сельхозугодий.

Инвентаризацию целесообразно проводить отдельно по каждому муниципальному району, с определением первого из них в качестве пилотного, с учетом информации об использовании и состоянии земель по данным агрохимической службы, государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля, ранее проводимых работ по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, в том числе с использованием материалов дистанционного зондирования. Итогом инвентаризации должна стать сводная по району и хозяйствам картографическая и семантическая информация о:

а) количестве и площади земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с указанием их правообладателей и земельных участках, находящихся в фонде перераспределения земель;

б) общей площади сельскохозяйственных угодий с учетом **их фактического соответствия определенному виду сельскохозяйственных угодий**, указанному на планах земледелия и в информационной системе агрохимической службы, вовлеченных в хозяйственный оборот и находящихся в фонде перераспределения земель;

в) количестве и площади земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения (их частей) и сельскохозяйственных угодий:

- используемых по целевому назначению;

- неиспользуемых по целевому назначению в течении 3 лет, но находящиеся в надлежащем состоянии (с нулевым и слабым уровнем деградации);

- неиспользуемых в связи с высокой степенью деградации;

г) количестве и площади деградированных земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения (их частей) и сельскохозяйственных угодий:

- возможных для использования при проведении небольшого объема культуртехнических мероприятий;

- возможных для использования при проведении экономически обоснованного объема культуртехнических мероприятий

- невозможных для дальнейшего использования в связи с высокой степенью деградации, утративших свои потребительские свойства и не подлежащих восстановлению;

д) площади сельскохозяйственных угодий с различными показателями плодородия почв (низкими, средними, высокими);

е) площади сельскохозяйственных угодий с различным уровнем загрязнения почв химическими веществами (допустимым, низким, средним, высоким и очень высоким).

Отнесение тех или иных полей (земельных участков, массивов земель) к определенному виду сельскохозяйственных угодий должно осуществляться с учетом:

- сведений информационной базы агрохимической службы;

- имеющихся планов землеустройства;

- фактического использования земельных участков;

- материалов, полученных при комплексной инвентаризации земель о фактическом состоянии полей (земельных участков, земельных массивов) и соответствии их установленным требованиям к определенным видам угодий.

Система учета количества и качества сельскохозяйственных угодий должна:

а) предусматривать полный цикл этого процесса, включающего в себя:

- сбор данных;
- первичную обработку данных;
- анализ данных;

- доведение данных до органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов;

б) носить **межведомственный** характер и быть доступной для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на безвозмездной основе;

в) включать в себя инструменты, позволяющие осуществлять анализ состояния сельхозугодий по различным параметрам для учета этих сведений при подготовке мероприятий по восстановлению сельскохозяйственных угодий и повышению плодородия почв;

г) являться информационной базой по выработке условий передачи земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот юридическим и физическим лицам как для вновь предоставляемых земельных участков, так и для внесения соответствующих изменений в ранее заключенные договоры аренды и договоры безвозмездного пользования земельными участками;

д) являться основой для составления **паспортов** земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, необходимость подготовки которых предусмотрена поручением Президента РФ В.В. Путиным от 29.06.2016 № Пр-1240.

В качестве самостоятельных разделов система учета должна содержать:

- реестр особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в соответствии со следующими критериями: тип почвы, неоднородность почвенного покрова, рельеф, площади и конфигурация полей севооборотов, возможность проезда к ним, наличие мелиоративных систем, фактическая урожайность не менее 80 % от нормативной и т. п.;

- реестр земельных участков (полей, массивов), возможных для использования в целях органического земледелия и других природоподобных технологий.

Особым разделом этой системы должен быть блок по динамике изменения количественных и качественных характеристик сельскохозяйственных угодий.

Порядок внесения первоначальной информации в подсистему учета и порядок внесения изменений должен быть урегулирован региональным нормативным правовым актом.

Возможно, наиболее оптимальным вариантом создания такой подсистемы учета является ее формирование на базе региональной ведомственной геоинформационной системы, подобной ФГИС ЗСН.

В целях осуществления комплексного мониторинга сельхозземель и анализа динамики изменения их количественных и качественных параметров **предлагается** на региональном уровне ежегодно подготавливать доклад минсельхоза региона о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий, расположенных в иных категориях земель, и доклад о реализации федеральной и региональной программы развития сельского хозяйства, по аналогии как это делается в целом по стране Минсельхозом России.

Одновременно с проведением инвентаризации земель **необходимо оценить потребности** хозяйствующих субъектов в дополнительных сельскохозяйственных угодьях на сегодняшний день и с учетом развития хозяйств на перспективу, а также количества излишних невостребованных на сегодня сельскохозяйственных угодьях.

Сопоставление материалов инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения с потребностями хозяйствующих субъектов позволит:

- определить реальные возможности обеспечения хозяйствующих субъектов зем-

лями с учетом существующей структуры сельскохозяйственных угодий и их территориальной расположенности;

- оценить фактическое соответствие видов сельскохозяйственных угодий, указанных на планах земледелия и в информационной системе агрохимической службы, требованиям к таким угодьям;

- спланировать проведение работ по трансформации одних видов сельскохозяйственных угодий в другие и переводу их в несельскохозяйственные угодья;

- оценить реальные объемы и стоимость работ по проведению культуртехнических мероприятий и по приведению сельскохозяйственных угодий в нормативное состояние по показателям плодородия почв;

- определить перечень сельскохозяйственных угодий с различной степенью загрязненности химическими веществами и пестицидами;

- сформировать полноценный фонд перераспределения земель;

II этап – планирование использования сельскохозяйственных угодий.

Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения должно быть проведено на основе материалов комплексной инвентаризации с учетом утвержденных схем территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов и предусматривать разработку:

- схемы землеустройства субъекта РФ;

- схем землеустройства районов;

- проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства;

- проектов улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

Материалы планирования на уровне региона и районов в последующем должны являться основанием для:

- а) формирования оптимальных землевладений для хозяйствующих субъектов с целью более полного удовлетворения их потребностей на настоящее время и на более длительную перспективу;

- б) трансформации одних видов сельскохозяйственных угодий в другие и переводу сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные с целью:

- формирования оптимальной структуры сельхозугодий в связи с чем существующее на сегодня значительное преобладание кормовых угодий над пашнями является далеко не оптимальным вариантом. Все существующие в мире типы пастбищного использования территории считаются экстенсивными, поскольку несмотря на то, что выпас производится на территории, в три раза превышающей уборочные площади, с этой территории скот получает лишь одну треть необходимого корма.

- определения площадок для строительства на этих землях производственных предприятий по **первичной** переработке сельскохозяйственной продукции и земельных участков, возможных для перевода в земли иных категорий;

- в) разработки мероприятий по восстановлению сельскохозяйственных угодий и повышению плодородия земель;

- г) выявлению массивов земель, загрязненных пестицидами и химическими соединениями, подлежащими рекультивации или консервации.

В целях обеспечения непрерывности и целостности процесса управления землями органами государственной власти или органами местного самоуправления, планирование на уровне региона (района) должно быть дополнено планированием управления землями на уровне организации.

Методика и алгоритм действия планирования на уровне организации детально изложен выше.

III этап - формирование оптимальных землевладений для хозяйствующих субъектов, являющихся объектами управления, с целью более полного удовлетворения их потребностей на настоящее время и на более длительную перспективу.

Система управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, как и любая иная система отраслевого управления, предъявляет особые требования к объектам управления.

Применительно к земельным участкам такие требования установлены распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р, в котором указано, что 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, что предопределяет необходимость учета не только законодательных актов в привычном для нас понимании этого слова, но и основных законов, принципов и правил природопользования.

Исходя из принципа природопользования об обязательности учета территориальной качественной и количественной неоднородности и изменчивости свойств земли, согласно которому каждый земельный участок уникален по условиям функционирования и воспроизводства плодородия, управление землями должно носить **пообъектный характер**, а объект управления должен быть однородным по своим основным характеристикам с тем, чтобы по одному объекту можно было принять одно управленческое решение. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения земельные участки должны быть однородными как минимум по трем параметрам:

- виду сельскохозяйственных угодий;
- типу почвы, определяющем оптимальный севооборот;
- качественному состоянию участка.

Другими словами, стоит задача создать для органов власти механизм, позволяющий гибко в зависимости от конкретных условий формировать **оптимальные** по площади и структуре сельхозугодий **землеотводы** для действующих и будущих производителей сельскохозяйственной продукции.

Конечная цель этой работы - обеспечить равнозначность понятий «земельный участок» и «объект управления», создать условия для объективной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, обеспечить возможность трансформации одних видов сельхозугодий в другие, упростить управление такими земельными участками, в том числе передачу их наиболее эффективным землепользователям.

Решение этой задачи должно осуществляться путем:

- проведения межевания земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, границы которых не установлены в соответствии с требованиями законодательства;
- переформирование (преимущественно путем их раздела) земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с целью образования однородных объектов управления одновременно с выделением земельных участков под основными полевыми дорогами;
- внесения уточненной информации о видах и площади сельхозугодий в ранее заключенные договоры аренды и безвозмездного пользования земельными участками с целью последующей корректировки платежей за землю и организации более целенаправленного контроля за их использованием по целевому назначению;
- внесения уточненных сведений о земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий в ЕГРН.

Проведению этой работы должно предшествовать утверждение методических рекомендаций по переформированию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (в том числе и определению их оптимальных размеров) для всех видов хозяйствующих субъектов и разделению их на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья.

Законодательство не обязывает проведение таких работ, но в то же время не содержит никаких норм, запрещающих это делать. В настоящее время определить критерии проведения раздела земельных участков на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья преждевременно. На наш взгляд, при проведении раздела земельных участков следует руководствоваться их конкретными особенностями – пространственным соотношением сельскохозяйственных угодий по отношению к несельскохозяйственным угодьям, недопустимости излишнего дробления земельных участков, наличием смежных земельных участков, возможностью перевода несельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственные угодья при проведении мелиоративных и агротехнических мероприятий и т.д.

Отдельной задачей должна являться работа по завершению формирования земельных участков в счет не востребованных земельных долей и регистрации прав на эти участки с одновременным анализом **правомерности** нахождения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в государственной неразграниченной собственности.

14.2.2. Предложения по формированию системы управления и распоряжения землями, нацеленной на восстановление сельхозугодий и повышению плодородия почв.

На государственном уровне определены цели и задачи политики по использованию земельного фонда страны, о которых мы говорили выше, но практическая их реализация еще далека от совершенства.

Полагаем, что одна из основных причин этого кроется в том, что любая система управления вырабатывает определенные правила, реализуется конкретными людьми – государственными и муниципальными служащими. Каждый чиновник – это часть системы управления, естественно, он живет и работает по правилам этой системы. Если система создает ложные ценностные ориентиры, то и чиновник в своей практической работе руководствуется этими ориентирами.

Мне не раз приходилось убеждаться в том, что в силу особенностей работы чиновников на первое место выступает её подчиненность суеде каждодневных текущих дел и задач, что вырабатывает своего рода «условный рефлекс», когда текущие дела воспринимаются как главное в работе, а конечная цель сначала уходит на дальний план, а затем о ней и вовсе забывают.

Полагаем, что в настоящее время одной из наиболее важных задач является создание («перенастройка») системы управления и распоряжения землями, нацеленная на переход от пространственных деклараций о необходимости повышения эффективности использования земель к конкретным делам, с четким пониманием конечной цели, задач, которые необходимо решить, и путей их достижения.

Исходя из изложенного выше материала, в целях совершенствования системы управления и распоряжения сельхозземлями предлагаются следующие решения.

1. Учитывая, что эффективность системы управления во многом зависит от того, насколько отдельные ее элементы взаимосвязаны между собой и подчинены **единой** цели, перспективным представляется проработка вопроса о создании на уровне региона при руководителе региона межведомственной комиссии с рабочими группами и постоянно действующим техническим секретариатом со следующими задачами:

- регулярное заслушивание федеральных, краевых органов государственной власти и органов местного самоуправления об основных результатах их деятельности по вопросам управления и распоряжения сельхозземлями, возникающих проблемах и путях их решения;

- подготовка проектов управленческих решений по вопросам управления и распоряжения сельхозземлями, которые **должны быть реализованы** органами власти в пределах их ведомственных полномочий;

- способствовать наиболее тесному межведомственному взаимодействию между различными органами власти в целях достижения единых целей;
- выработка предложений по совершенствованию федерального законодательства по вопросам управления и распоряжения сельхозземлями.

Таким образом, такая комиссия могла бы стать единым **координирующим центром**, без которого создание на территории региона полноценной, комплексной и взаимоувязанной системы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения невозможно.

По сути дела, это предложение представляет собой практический механизм реализации института совместного ведения природными ресурсами, предусмотренного Конституцией РФ, который в настоящее время, как отмечают эксперты, является сложным и наименее проработанным элементом российского федерализма.

2. Как указано выше, проблемы и недоработки, связанные с вовлечением земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот, связаны с несовершенством и неполнотой нормативной правовой базы, недоучетом методологических положений, специфики земель сельскохозяйственного назначения, применения по отношению к ним такого же шаблонного подхода, как и к землям иных категорий, и в определенной степени косностью мышления специалистов.

Практикующим специалистам необходимо понять, что в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 354-ФЗ возникла **новая правовая реальность** - 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.

Для этого предлагаются следующие решения:

а) утвердить новые формы договоров аренды, договоров безвозмездного пользования и договоров купли-продажи земельных участков, предусматривающие:

- установление в качестве цели предоставления земельного участка не только его использование по целевому назначению, но и **охрану и воспроизводство** земель;
- новую структуру договора, предусматривающую разделы по определению совместных обязанностей обеих сторон и дополнение в качестве приложений к договору **агрохимического паспорта** земельного участка, плана-графика выполнения мероприятий по повышению плодородия земель, плана-графика проведения культуртехнических мероприятий, плана-графика выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние мелиоративных систем, плана-графика выполнения мероприятий по приведению в надлежащее состояние полевых дорог. Содержание договора должно определяться не перечислением норм федерального законодательства, которые и так должны выполняться вне зависимости от того, прописаны, или не прописаны они в договоре аренды, а наличием механизма реализации этих законодательства, применительно к арендуемому земельному участку.

Агрохимический паспорт земельного участка должен в полном объеме отражать характеристику передаваемого земельного участка в соответствии с признаками неиспользования их по целевому назначению, критериями плодородия земель и критериями экологической обстановки, утвержденными Правительством РФ.

Указанные планы-графики 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.

б) внедрить в практику работы перед вовлечением в хозяйственный оборот земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения проведение подготовительных работ с целью сбора необходимой для подготовки договоров информации,

а при необходимости - осуществления осмотра земельного участка на местности.

в) использование переданных в хозяйственный оборот земельных участков их правообладателями должно осуществляться на основе **регламента** использования земель сельскохозяйственного назначения, который должен содержать все необходимые мероприятия для предотвращения деградации почв и земель, предусматривать полное обследование земельных участков, которое в последующем должно использоваться в качестве контрольных данных.

3. Контроль за осуществлением определенных договором обязательств правообладателя земельного участка по его освоению должен осуществляться путем:

- проведения проверок с выездом на местность;
- использования данных залетов беспилотных летательных аппаратов и материалов дистанционного зондирования;
- регулярных отчетов правообладателя земельного участка перед арендодателем по выполнению планов-графиков работ по повышению плодородия земель, проведения культуртехнических мероприятий, приведение в надлежащее состояние мелиоративных систем и т.д.;
- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся арендодателями, с органами государственного земельного надзора, так как в соответствии с федеральным законодательством только органы государственного земельного надзора имеют право давать официальное заключение об использовании или неиспользовании таких земель, которое является основанием для изъятия земельных участков или прекращения прав на земельные участки;
- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с органами муниципального земельного контроля и федеральной агрохимической службой.

Учитывая, что полномочия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля по осуществлению проверок использования земельных участков ограничены законодательными рамками, а арендодатель не связан этими рамками и может осуществлять такие проверки в соответствии с условиями договорами, предлагается выработать концептуальные подходы к их проведению, предусмотрев:

а) плановое проведение проверок только в оптимальные для их проведения сроки (август-сентябрь);

б) риск-ориентированный подход их проведения с учетом специфики земель сельскохозяйственного назначения, площади земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот, преобладающему виду сельскохозяйственных угодий, периодичности проведения проверок, видам правообладателей земельных участков;

в) утверждение формы акта проверки и определение обязательного перечня вопросов, подлежащих проверке с учетом формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), утвержденного приказом Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908;

г) случаи, при которых участие правообладателя земельного участка при проведении проверки является обязательным;

д) порядок контроля за использованием земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, на предмет изменения их состояния по сравнению с состоянием на дату передачи.

При осуществлении контрольных мероприятий неурегулированных федеральным законодательством остается вопрос использования в полном объеме установленных постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 признаков неиспользования земельных участков из-за отсутствия утвержденной методики оценки степени залеженности, закустаренности, заочкаренности и заболоченности, содержания сорных трав. До утверждения такой методики Минсельхозом России на региональном уровне возможна разработка и принятие временных рекомендаций на базе методики, разра-

ботанной Иркутской государственной сельскохозяйственной академией совместно с ФГУ «Центр агрохимической службы «Иркутский».

4. Учитывая, что уже достаточно длительное время не находит своего адекватного разрешения проблема изъятия неиспользуемых земель или прекращения прав на неиспользуемые земли, с целью последующего их вовлечения в хозяйственный оборот предлагается:

а) в целях сокращения сроков расторжения договорных отношений в договорах предусматривать поэтапность установления срока аренды – первоначально – на минимально возможный срок, при его завершении в случае надлежащего использования арендатором земельного участка – пролонгация договора на срок, **равный полному циклу севооборота**, без права передачи его в субаренду, затем – на срок, равный 2-4 циклам севооборота с правом передачи его в субаренду;

б) в договорах аренды земельных участков в качестве оснований для их расторжения необходимо указывать площадь (в % отдельно для пашни, сенокосов и пастбищ) земельного участка, при которой выявление на данной площади факта неиспользования по целевому назначению или использованию с нарушением требований законодательства является основанием для принудительного прекращения права аренды в соответствии с признаками неиспользования, установленными постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369;

в) нарабатывать практику прекращения прав на земельный участок в связи с выявлением факта использования земельного участка с нарушением требований, установленных законодательством РФ, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде. В отличие от основания неиспользования земельного участка или использования с нарушением требований законодательства РФ (иных не связанных с нарушением плодородия почв) по данному основанию законом не установлен трехлетний срок фиксации правонарушения.

Реализация данного механизма принудительного прекращения прав на арендуемый земельный участок возможно лишь в том случае, если в договоре аренды на дату его заключения зафиксированы показатели плодородия земель, установленные постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612, или критерии ухудшения экологической обстановки, установленные постановлением Правительства РФ от 19.07.2012 № 736;

г) **предусматривать** в бюджете субъекта Российской Федерации отдельной строкой средства на выкуп неиспользуемых или используемых с нарушением требований законодательства земельных участков, находящихся в частной собственности, в случае, если они не реализованы на аукционе.

5. В целях повышения достоверности и качества кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения:

а) сформировать и передать организации, осуществляющей кадастровую оценку, базу данных, необходимую для перехода от расчета кадастровой стоимости по хозяйствам и районам к расчету кадастровой стоимости по каждому земельному участку, путем суммирования кадастровой стоимости каждого отдельного взятого поля (группы однородных полей) в пределах земельного участка;

б) до проведения очередного тура оценки проработать вопрос о возможности учета при проведении кадастровой оценки:

- соотношения сельхозугодий и несельскохозяйственных угодий в пределах земельного участка;

- фактического состояния земельного участка путем включения в сумму затрат расходов на проведение культуртехнических и мелиоративных работ.

6. Проблемы, связанные с платой за земли сельскохозяйственного назначения, связаны с тем, что рассмотрение земли только как имущества или как средства полу-

чения доходов от платы за землю в соответствующие бюджеты носит **ведомственный, а не государственный характер** и чревато серьезными потерями для развития как экономики страны, так и создания условий жизни людей на соответствующих территориях.

Самой серьезной проблемой платы за землю является значительный дисбаланс между суммой, необходимой для воспроизводства сельхозземель, которая должна собираться в виде платы за землю, и реальной суммой поступающих в бюджеты земельных платежей.

Наиболее реальными способами преодоления этого противоречия являются:

- отказ от чисто фискальной, основанной на кадастровой стоимости земельных участков системы земельных платежей, которая на сегодня не соответствует реальной стоимости земельных участков, и способности земли генерировать доход, к системе земельных платежей, нацеленной на стимулирование правообладателей земельных участков по осуществлению ими действий по улучшения плодородия земель;

- учитывая, что большая часть земель находится в государственной собственности, а собственник должен нести бремя на содержание своего имущества, увеличение затрат государства на осуществление мероприятий, направленных на поддержание и восстановление сельхозугодий.

Одни из указанных проблем возможно урегулировать нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, другие требуют решения на федеральном уровне.

На региональном уровне в рамках действующего законодательства предлагается:

а) в случае определения арендной платы исходя из кадастровой стоимости земельных участков в формуле расчета предусмотреть коэффициенты, учитывающие соотношение сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий, соотношение отдельных видов сельскохозяйственных угодий друг с другом, вид выращиваемой в текущем году культуры, фактическое состояние земельного участка;

б) в формуле расчета арендной платы за земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственные угодья, расположенные на землях иных категорий, предусмотреть понижающие коэффициенты на следующий финансовый год в случае проведения арендатором в текущем году за свой счет культуртехнических мероприятий и мероприятий по повышению плодородия почв;

в) при передаче в аренду земельных участков с уровнем деградации выше «2» предусмотреть возможность установления на 3 года налоговых каникул (в случае предоставления земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование) или освобождению на трехлетний период арендатора от внесения арендной платы за землю;

г) в порядке определения арендной платы за землю предусмотреть возможность снижения или полного прекращения взимания арендной платы за земельные участки, пострадавшие во время стихийных бедствий;

д) установить неизменность платежей на 3-5 летний период.

7. Необходимо выстроить систему **целенаправленного пообъектного** повышения плодородия сельскохозяйственных угодий, предупреждения техногенного загрязнения земель, деградации почвы и минимизации их последствий применительно к землям, находящимся в государственной или муниципальной собственности, исходя из **равной ответственности** публичного собственника земли и землепользователя за проведение указанных выше работ. Один землепользователь объективно «не потянет» эту проблему.

В отношении каждого поля (земельного участка, земельного массива) на основании результатов комплексной инвентаризации должны быть определены:

- фактическое состояние (залесенность, закустаренность, заочкаренность, заболоченность) и соответствие их установленным требованиям;

- уровень деградации (нулевой, слабый, высокий); неиспользуемых в связи с высокой степенью деградации;
- уровень загрязненности химическими веществами и пестицидами;
- показатели плодородия почв;
- объемы и стоимость работ по проведению агротехнических мероприятий;
- объемы внесения минеральных и органических удобрений до приведения почв в нормативное состояние и ориентировочная стоимость этих работ.

По работам, которые должны быть выполнены за счет бюджетных средств, необходима подготовка и утверждение соответствующей программы, а по работам, которые должны быть выполнены землепользователями - в качестве приложений к ранее заключенным договорам аренды или безвозмездного пользования - подготовлены и утверждены планы-графики их проведения.

Контроль за реализацией вышеназванных работ в целом по региону должен осуществляться межведомственной комиссией.

Учитывая, что с точки зрения земельного права для истощенных и деградированных земель сельскохозяйственного назначения должен устанавливаться специальный правовой режим их использования, отдельным направлением этой работы должно быть поэтапное восстановление деградированных сельскохозяйственных угодий, не вовлеченных в хозяйственный оборот, которое должно осуществляться в рамках специальной подпрограммы за счет бюджетных средств.

8. «Высшим пилотажем» управления является умение **превратить недостатки в достоинства**. Наличие в крае значительного массива длительно неиспользуемых, чистых в экологическом плане земель может являться базой для создания в крае **органического земледелия** и других природоподобных технологий, таких как **точное земледелие** и **почвозащитное земледелие**.

Учитывая, что по сравнению с нашими ближайшими соседями – Приморским краем и Амурской областью - общая площадь сельхозугодий в Хабаровском крае существенно ниже и по количеству мы не сможем составить им серьезную конкуренцию, можно существенно выиграть на качестве производимой сельскохозяйственной продукции, тем более что экологически чистая продукция - это новый инновационный сегмент агропромышленного комплекса, имеющий в будущем большие перспективы.

При организации этой работы нужно учитывать, что одним подбором земельных массивов не ограничишься. **Добровольная** сертификация по стандартам «органик» – это серьезная и дорогостоящая процедура, так как она предусматривает проверку всего жизненного цикла производства продукции, включая используемое сырье, семенной материал, корма, удобрения, состояние почвы, процессы утилизации и т.п. Кроме того, важной особенностью органического сельского хозяйства является наличие переходного периода, в течении которого применяются все требования, установленные для органического производства, но продукция еще не может быть реализована как органическая, который для посевных площадей составляет 2 года.

Условиями для повышения доли органической сельскохозяйственной продукции являются создание специальной инфраструктуры для обслуживания сельскохозяйственных угодий, обеспечение квалифицированными кадрами, подготовку которых по курсу «Специалист органического сельского хозяйства» осуществляет ФГБОУ ДПО «Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования и переподготовки кадров АПК», развитие перерабатывающих мощностей, организация торговли экологически чистыми видами продукции, снижение ее себестоимости, просвещение потребителя и т.п.

Практическая реализация внедрения природоподобных технологий или идей устойчивого сельского хозяйства потребует значительных усилий и затрат времени. Причин здесь несколько:

- в настоящее время нет явных экономических предпосылок перехода к новой системе хозяйствования, напротив, она предполагает определенную долю риска как любое существенное нововведение;

- существующая модель государственного регулирования сельского хозяйства не предполагает его поддержку в природоохранных целях;

- недостаточный учет и прямое игнорирование экологического фактора в планах и программах развития сельскохозяйственной отрасли, отсутствие элементов экологического менеджмента;

- для поддержания устойчивости новой системы хозяйствования необходим ее постоянный мониторинг, что предъявляет особые требования к качеству управления.

Полагаем, что для внедрения органического земледелия в крае первоначально необходимо создание и реализация на определенной территории **модельного проекта «Переориентация сельскохозяйственного производства на экологически приемлемые формы»**.

9. Создать механизм восстановления и поддержания в надлежащем состоянии межполевых дорог, общая протяженность которых и находящихся в неудовлетворительном состоянии, в Хабаровском крае составляет порядка 700 км.

Для решения этой проблемы предлагается следующая схема действий:

- формирование под межполевыми дорогами отдельных земельных участков и регистрация права на них в соответствии с действующим законодательством;

- подготовка технических планов на межполевые дороги как самостоятельные объекты недвижимости;

- закрепление дорог за определенными балансодержателями;

- подготовка планов восстановления межполевых дорог;

- определение порядка финансирования восстановления межполевых дорог за счет средств балансодержателя и собственника дорог (бюджетных средств).

10. Установить в качестве оценки деятельности уполномоченных органов государственной власти региона целевой показатель - рост вовлеченности в оборот земель сельскохозяйственного назначения (в % от общего объема вовлеченных в хозяйственный оборот, но неиспользуемых по целевому назначению сельскохозяйственных угодий) и установить ежегодный контроль за его выполнением.

11. Определить критерии экономической, экологической и социальной эффективности управления, распоряжения и использования земель сельскохозяйственного назначения для органов власти и хозяйствующих субъектов и внедрить в практику работы ежегодный анализ динамики их изменения.

12. Учитывая, что в сельском хозяйстве земля (в отличие от земель населенных пунктов и земель промышленности, где она выступает в качестве пространственного базиса для размещения объектов недвижимости) является одновременно и предметом труда, и орудием труда, управлять и распоряжаться этими землями без знания основ сельскохозяйственного производства, экологического и аграрного права **недопустимо**.

Системная и комплексная работа по совершенствованию системы управления и распоряжению землями сельскохозяйственного назначения может быть выполнена **управленцами новой формации**, 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.

14.2.3. Предложения, предлагаемые для решения на федеральном уровне

Для рассмотрения на федеральном уровне предлагается два вопроса:

- создание механизма постепенного выкупа земель сельскохозяйственного назначения в государственную и муниципальную собственность

- пересмотр принципов взимания и размеров платы за использование земель сельскохозяйственного назначения.

Первое предложение исходит из того, что:

- возможность использования земель сельскохозяйственного назначения по их назначению **не зависит** от вида права на землю, и право собственности не дает правообладателю каких-либо преимуществ в этом плане, скорее наоборот – отвлекает финансовые ресурсы от решения более насущных проблемы – повышения плодородия почв;

- частная собственность на землю для государства - это самая невыгодная форма землепользования, и во многих случаях она служит тормозом для решения государственных задач в сфере землепользования;

- в отличие от земель иных категорий получение полноты прав на единый имущественный комплекс для земель сельскохозяйственного назначения не требуется, так как на этих земельных участках нет объектов недвижимости;

- постоянно увеличивающийся рост народонаселения при относительной стабильности предложения на сельхозугодья предопределяет целесообразность сосредоточения этого жизненно важного природного ресурса в руках государства, способного обеспечить приоритет общественных интересов над индивидуальными.

В дополнение к существующим нормам законодательства, определяющим преимущественное право субъекта Российской Федерации на приобретение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на вторичном рынке, предлагается:

а) ввести ограничительные меры по условиям отчуждения в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения юридическим и физическим лицам в плане качественного состояния отчуждаемых сельхозугодий, а именно: показатели плодородия почв должны быть не ниже нормативных, индекс деградации – не выше 1 с обязательной фиксацией указанных показателей в договоре купли-продажи;

б) законодательно установить возможность продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, площадью более 40-50 га (средний сложившийся размер земельных участков, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства) при наличии **согласования представительного органа власти субъекта Российской Федерации;**

в) отказаться от льготной (15 % от кадастровой стоимости) выкупной цены таких земельных участков, установив их продажу только по **рыночной стоимости;**

г) существенно увеличить ставки земельного налога **для собственников** земельных участков по сравнению со ставками арендной платы за землю (примерно 3-5 к 1), оставив прежнюю ставку земельного налога для лиц, обладающих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования;

д) предусмотреть 10-летний мораторий на перепродажу земельных участков после выкупа их из государственной или муниципальной собственности;

е) предусмотреть возврат в бюджет разницы между ценой продажи земельного участка на вторичном рынке и ценой приобретения земельного участка на первичном рынке у государства в течении 10 лет с даты окончания срока моратория;

ж) упростить механизм принудительного изъятия земельных участков, неиспользуемых по целевому назначению или используемых с нарушением требований земельного законодательства, который, несмотря на внесенные изменения, по-прежнему в практическом плане остается весьма и весьма труднореализуемым;

з) установить систему преференций лицам, которые добровольно и безвозмездно передали государству свои земельные участки, путем предоставления их в безвозмездное пользование этим лицам на длительный срок или в аренду с минимальным размером арендной платы и предоставления им субсидий на развитие производства;

и) установить рассрочку на 5-10 –ти летний срок выплаты государством стоимости земельного участка в случае выкупа (в том числе при принудительном изъятии) государством земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения земельных участков, находящихся в частной собственности;

к) восстановить право пожизненного наследуемого владения, которое по своей сути аналогично существующему в зарубежных странах праву «собственность для пользования», «наследственное право застройки»;

л) установить безусловное право на возобновление договора аренды земельного участка по окончании срока его действия при условии ненарушения арендатором требований законодательства;

м) определить порядок вовлечения в хозяйственный оборот выкупленных за счет бюджетных средств неиспользуемых или используемых с нарушением требований законодательства земельных участков;

н) упростить механизм передачи права аренды земельного участка по наследству.

Второе предложение исходит из того, что действующий на сегодня порядок и размеры взимания платы за землю не соответствует основному принципу платы за пользование природными ресурсами – суммарный размер платежей должен быть не меньше, чем затраты на их воспроизводство и охрану. В связи с чем предлагается:

а) в статью 65 Земельного кодекса РФ внести дополнения в части установления цели взимания платы за использование земельных участков как стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества;

б) предусмотреть целевой характер использования средств от платы за землю, как это предусмотрено действующим законодательством в отношении транспортного налога, путем создания фонда специального фонда охраны и воспроизводства земельных ресурсов;

в) утвердить методику определения размера арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственные угодья, расположенные на землях иных категорий, исходя из:

- затрат на компенсацию ухудшения качества земли в процессе использования ее в хозяйственном обороте (70 %);

-затрат на финансирование мероприятий по управлению землями (30 %);

г) распространить положение, предусмотренное пунктом 4 статьи 39.7 Земельного кодекса РФ, не только на земельные участки, определенные подпунктом 2 статьи 49 Земельным кодексом РФ, но и на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственные угодья, расположенные на землях иных категорий;

д) определить различные ставки земельного налога для собственников земельных участков и лиц, которым земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования;

е) законодательно (первоначально в качестве пилотных проектов) установить возможность трех форм арендных платежей – денежной, натуральной (в виде передачи арендодателю земли определенного количества сельскохозяйственной продукции) и натурально-денежной;

ж) при денежной форме арендных платежей установить возможность установления размера арендной платы исходя из потенциального урожая и цен за прошедшие годы или прогнозируемых цен в текущем году, а также исходя из рентабельности за предыдущие 3-5 лет.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

В качестве мотивации производственной деятельности человека выступают не только материальные и моральные, но формирующиеся в процессе воспитания **нравственно-психологические факторы**, играющие особую роль во взаимоотношении земли и человека, работающего на этой земле.

«Народный академик», автор безотвальной технологии Терентий Семенович Мальцев так охарактеризовал эту проблему: «Труд на земле требует от человека большой душевной щедрости, любви и постоянства, умения и готовности гореть в работе, мудрого искусства терпеливо сносить неудачи, сохраняя великую веру в нашу кормилицу — землю».

Мировоззрение человека во многом складывается под влиянием общественного сознания, формирование и изменение которого является весьма сложным процессом. Ранее, когда земля для большинства людей была единственным источником их существования, отношение человека к земле было иное – об этом свидетельствуют дошедшие до нас с тех далеких времен выражения, отражающие истинное отношение человека к земле: «земля – кормилица», «земля – мать родная». Это нашло свое широкое отражение в народном творчестве. Так, в духовных стихах XVIII века «О Егории храбром» есть такой абзац:

*Гой, земля еси сырая,
Земля матерая,
Матерь нам еси родная!
Всех еси нас породила,
Выпоила, вскормила,
И угодьем наделила,
Ради нас своих детей,
Земля еси народила,
И злак всякий накопила,
Вольчей беса отгоняти
И в болезни помогати.*

В эпоху индустриализации и бурно развивающегося научно-технического прогресса, когда относительное количество населения, занятого в сельском хозяйстве, существенно снизилось, **человек физически и духовно удалился от природы и перестал ощущать свои природные корни.**

Технические достижения последних лет создали иллюзию обособленности человека от природы и даже господства над ней, изменилось общественное сознание общества, и, соответственно, отношение человека к земле. Появились другие лозунги. Пожалуй, первым из них можно считать выражение, приписываемое воодушевленному успехами первой промышленной революции Френсису Бэкону, который изрек: «Человек - царь природы».

Со школьной скамьи запомнилось другие лозунги: «природа не храм, а мастерская», «мы не можем ждать милостей от природы, взять их у нее – наша задача».

Ф. Энгельс в своей работе «Диалектика природы» по этому поводу предупреждал: «Не будем, однако, слишком обольщаться нашими победами над природой. За каждую такую победу она нам мстит. Каждая из этих побед имеет, правда, в первую очередь, те последствия, на которые мы рассчитывали, но во вторую и третью очередь - совсем другие, непредвиденные последствия, **которые уничтожают значение первых**».

Широко бытует мнение, что земли у нас много, на всех хватит. Это действительно так, земли в России много, **земельных ресурсов мало**. Каждый гектар пахотных

земель – это бесценное национальное богатство любой страны мира. Все средства производства стареют, и в конце концов выбывают из производства, и заменяются новыми, все, кроме земли, заменить которую нечем.

Хотя в среднем на одного жителя России приходится 0,87 га пахотных земель при среднемировом показателе 0,24 га, по показателю их биологической продуктивности Россия уступает европейским странам примерно в полтора раза, странам Азии в 2-5 раз, Африки – в 2-3 раза, Северной и Южной Америки – в 2-5 раз, Австралии и Океании – в 2 раза.

Нельзя сказать, что негативные процессы связанные с использованием сельхозземель не вызывают тревогу у специалистов и ученых. Растущая обеспокоенность состоянием почв в мире привела к учреждению Глобального почвенного партнерства, принятию Всемирной хартии почв и провозглашению 155-й сессией Совета ФАО (Рим, 05.12.2016) «Добровольных руководящих принципов рационального использования почвенных ресурсов».

Вопрос в другом – как эти принципы реализовать на практике, и как изменить отношение землепользователей к земле?

На наш взгляд, одной из причин сложившегося общественного сознания по отношению к земле кроется в недоучете нравственно-психологических факторов. Как тут не вспомнить слова профессора Преображенского из романа М. А. Булгакова «Собачье сердце» - разруха сначала возникает у нас в головах.

Если нет необходимых нормативных документов, ясного понимания решения проблемы и формирования соответствующего общественного сознания, то все эти разговоры о важности учёта требований экологических правил и норм использования сельхозземель не более, чем благие пожелания.

Автору известен только один пример, когда нравственно-психологические вопросы взаимоотношения человека с землей зафиксированы в виде нормативного правового акта - постановление Правительства Белгородской области от 26.01.2015 № 14-пп, которым утвержден Кодекс добросовестного землепользователя Белгородской области и механизм его реализации.

Конституция Российской Федерации установила право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, но вместе с тем, каждый гражданин **обязан** сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам.

Сохраним Землю сегодня, и Земля сохранит наших внуков и правнуков завтра.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алакоз В.В. О приоритете охраны земель сельскохозяйственного назначения как важнейшего средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Провозглашения и практическая реализация. Доклад на парламентских слушаниях по вопросу «Тенденции и проблемы земельного законодательства», 19.04.2018.
2. Алехин А.П., Кормалицкий А.А. Административное право России. М., 2005.
3. Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории. Гражданское право. №9, 2006 № 4, с 32-45.
4. Белякова А.М. Опыт аренды земель сельскохозяйственного назначения в странах Евросоюза и США. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, №9, 2013.
5. Богданов А.В. Арендное землепользование в зарубежных странах. Вестник сельского развития и социальной политики, №32 (6), 2015
6. Брагина С.В., Игнатович И.В., Сарьян А.В. Взаимоотношение общества и природы. М. Изд-во «НИА-Природа», 1999. 66с.
7. Быстров Г.Е. Частно-правовые и публично-правовые начала организации оборота земель. Землеустройство, кадастр и мониторинг земель № 8, 2005, с. 43-48.
8. Варламов А.А. Теоретические положения управления земельными ресурсами различных административно-территориальных образований. Землеустройство, № 1, 2005 г., с. 11-16.
9. Варламов А.А. Экономика и экология землепользования. Часть I. Теоретические вопросы системы землепользования. – М.: ГУЗ, 2015. – 204 с.
10. Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета РФ Президента РФ В.В. Путина. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 7-8, 2003 г., с 3-4.
11. Гордеев А.В. Совершенствование системы управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Землеустройство, № 1, 2005 г. с.4-10.
12. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году - М., 2018.
13. Демина Т.А. Экология, природопользование, охрана окружающей среды. – М.; «Аспект Пресс», 1997. – 143 с.
14. Добровольский Г.В., Зайдельман Ф.Р. Объект мелиорации: почва или земля? Использование и охрана природных ресурсов в России, № 3, 2004 г., с. 50-56.
15. Доклад о состоянии и использовании земель в Хабаровском крае в 2010 г., Хабаровск, 2011.
16. Доклад о состоянии и использовании земель в Хабаровском крае в 2017 г., Хабаровск, 2018.
17. Доклад о состоянии и использования земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2011 г. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2011. – 148 с.
18. Доклад о состоянии и использования земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 г. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014. – 188 с.
19. Доклад о состоянии и использования земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015 г. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. – 196 с.
20. Доклад о состоянии и использования земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 г. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 240 с.

21. Доклад о состоянии и использования земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2017 г. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – 328 с.
22. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. 8-е изд., перераб. – М.: «Юрайт-Издат», 2004. – 656 с.
23. Жанбалова Г.Г., Максанова Л.-Ж. Устойчивое развитие сельского хозяйства в бассейне озера Байкал. М., ВИНТИ, выпуск № 2, 2002.
24. Зайдельман Ф.Р. Современные проблемы водных мелиораций. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 9-10, 2003г., с. 90-96.
25. Закон США «О федеральном землепользовании», 1976. «Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование» № 4 (9), 2001.
26. Изиев А.И., Шейхов М.А. Экономическая эффективность использования земельных ресурсов в условиях рыночной экономики.
27. Итоги реализации (2014-2017) ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения на 2014-2020 годы». - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 108 с.
28. Комов Н.В. Государственное управление земельными ресурсами в России. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 2-3, 2003г., с. 38-46.
29. Комов Н.В. Правовые аспекты становления земельных отношений в России. Землеустройство № 1, 2005, с. 17-22.
30. Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демянко Ю.Г. Устойчивое развитие цивилизации место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. – Владивосток, Изд-во «Дальнаука», 1997, 83 с.
32. Крюков В.Г., Фролов Н.М., Петренко В.В., Нечаева В.З. Правовые основы природопользования. - Хабаровск, Администрация Хабаровского края, Приамурское географическое общество, 1999. – 155 с.
33. Лойко П.Ф. Земельный потенциал России: пути глобализации его использования в XXI веке: Учебное пособие – М.: Федеральный кадастровый центр «Земля», - 2000, - 342 с.
34. Лойко П.Ф. Проблемы земельных преобразований в России на рубеже XXI века. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 2, 2000., - с. 52-62.
35. Лойко П.Ф. Концептуальные основы перехода на современную систему управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Землеустройство, №1, 2005, с. 26-32.
36. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.- практ. пособие. – М.: «Дело», 2004. – 296 с.
37. Материалы и рекомендации Парламентских слушаний по вопросу «Тенденции т проблемы развития земельного законодательства» Москва, 19 апреля 2018 г.
38. Методические указания по оценке степени опасности загрязнения почвы химическими веществами. Министерство здравоохранения СССР, М.: 1987.
39. Методические рекомендации по оценке почвенно-экологического состояния земель сельскохозяйственного назначения на соответствие требованиям органического землепользования. – Казань, 2014. – 52 с.
40. Минашина Н.Г. Мелиорация и использование орошаемых почв. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 6, 2003г., с 64-69.
41. Миндрин А.С. Земельная реформа и земельные отношения. Землеустройство № 2, 2005, с. 9-15.
42. Мерзляк А.В. Зарубежный опыт государственного управления землями сельскохозяйственного назначения. Вестник государственного и муниципального управления.
43. Мурашева А.А. Эколого-экономические и информационные инструменты в си-

стеме управления природопользованием региона: Монография – Владивосток: ФГУП Изд-во «Дальнаука», ДВО РАН, 2005. – 170 с.

44. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования рынка земли. Всероссийский НИИ информации и технико-экономических исследований агропромышленного комплекса.

45. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2016 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013- 2020 годы. М. Минсельхоз России, 2017.

46. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2017 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013- 2020 годы. М. Минсельхоз России, 2018.

47. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013- 2020 годы. М. Минсельхоз России, 2019.

48. Нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства России на 2017- 2025 годы. - М. :ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 328 с.

49. Об использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для целей строительства сооружений, предназначенных для осуществления переработки и реализации сельскохозяйственной продукции. Письмо Министерства сельского хозяйства России от 16 марта 2018 г. № 15/265.

50. Ознобихин В.И., Черняк Д.М., Чеканникова Т.А. К оценке плодородия пашенных земель юга российского Дальнего Востока.

51. О Методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель (вместе с Методическими рекомендациями по выявлению деградированных и загрязненных земель, утв. Роскомземом 28.12.1994, Минсельхозпродом России 26.01.1995, Минприроды России 15.02.1995. Письмо Роскомзема от 27.03.1995 N 3-15/5820

51. Организация органического сельскохозяйственного производства в России. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 124 с.

55. О ходе земельной реформы. Материал, подготовленный Минэкономразвития России к заседанию Правительства РФ 10.07.2003. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 7-8, 2003г., с 69-92.

56. Отраслевой классификатор сорных растений. - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 52 с.

57. Отчет о реализации I этапа (2014-2016) ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в России на 2014-2020 годы». - М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. – 88 с.

58. Оценка земельных ресурсов: Учебное пособие под общей редакцией В.П. Антонова и П.Ф. Лойко - М.: Институт оценки природных ресурсов, 1999. - 364 с.

59. Охрана окружающей среды в России (статистический сборник). Федеральная служба государственной статистики, М – 2018

60. Плодородие наших земель. Рекомендации парламентских слушаний «О состоянии и неотложных мерах по сохранению плодородия сельскохозяйственных земель». Использование и охрана природных ресурсов в России, № 5, 2001г., с. 9-14.

61. Передача предприятиям права собственности на землю. Методические рекомендации для местной администрации и руководителей предприятий, подготовленные по рекомендации Госимущества РФ. М.: - 1996 - 103 с.

62. Перечень поручений Президента Российской Федерации по результатам проверки исполнения решений, направленных на совершенствование организации контроля за эффективностью использования сельхозземель от 29.06.2016 № Пр-1240.

63. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20.02.2019.

64. Перечень субъектов Российской Федерации, территории которых относятся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции, территориям, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 26.01.2017 № 104-р.

65. Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в России. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. – 220 с.

66. Рыбалов А.О. Право собственности (комментарии к статье 209 ГК РФ).

67. Рябец В.К. Миронова О.Ю. Состояние плодородия почв в Хабаровском крае. Земледелие и растениеводство.

68. Сапоткина Т.И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда. Арбитражные споры. 2016. № 4. с. 47 - 82.

68. Соколов М.С. Здоровье почвы, как неотъемлемое условие реализации ее экологических и продукционных функций. – доклад на круглом столе «Козэволюционное развитие биосферы и техносферы с использованием природоподобных технологий в целях экологически чистого экономического развития Российской Федерации», М.: - 14.12.2017.

69. Старостина Л. Экологические проблемы сельскохозяйственного использования земли, 2013.

70. Суржик М.М., Ознобихин В.И. и др. К оценке плодородия почв пашенных земель юга российского Дальнего Востока. Успехи современного естествознания, № 12 (часть 1), 2016.

71. Тихомирова Л.А. Рекультивация земель. Материал для размещения в системе «Консультант Плюс» на 18.07.2018.

72. Тюрюканов А.Н. За русские земли душа болит. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 9, 2000 г., с 48-49.

73. Указания для территориальных органов Росземкадастра по проведению работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках. 10.04.2001. ГЗК-1-Т.Р-11-02-01

74. Фролов Н.М. О механизме совместного ведения природными ресурсами. Реформирование отношений собственности в Хабаровском крае: опыт, проблемы, перспективы: Сборник научных трудов. – Хабаровск: РИЦ «ХГАЭП», 2001. – 117 с.

75. Харьков В.Н. Состояние земельных ресурсов как фактор развития земельного законодательства. Доклад на парламентских слушаниях по вопросу «Тенденции и проблемы земельного законодательства», 19.04.2018

76. Хомяков Д.Н. Управление воспроизводством плодородия почв. Доклад на парламентских слушаниях по вопросу «Тенденции и проблемы земельного законодательства», 19.04.2018

77. Шевчук А.В. Платежи за пользование природными ресурсами. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 2, 2000г., с 15-31.

78. Шиманович Е.Б., Рейдель Л.Б. Становление институтов собственности и право собственности в России. Реформирование отношений собственности в Хабаровском крае: опыт, проблемы, перспективы: Сборник научных трудов. – Хабаровск: РИЦ «ХГАЭП», 2001. – 117 с.

79. Шишов Д.А. Алгоритмы формирования и реализации Российской земельной политики (на примере динамики использования категории земель сельскохозяйственного назначения).

80. Энциклопедия статистических терминов. Том 6. Статистика окружающей природной среды и природопользования. Федеральная служба государственной статистики, 2013, М. 150 с.

81. Эффективность использование земель. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 50, 2001г., с 64-68.

82. Яковлев А.С., Березин П.Н. и др. Проблемы экологического нормирования и землепользования в России. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 10, 2001г., с 50-52.

83. Яковлев А.С., Прохоров А.Н. и др. Об охране почв. Использование и охрана природных ресурсов в России, № 7, 2001г., с 49-52.

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям	3
Список сокращений	5
1. Основные понятия и термины	7
2. Экологические основы сельскохозяйственного землепользования	19
3. Основные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения	26
3.1. Нормативные правовые акты по управлению землями сельскохозяйственного назначения	28
3.2. Нормативные правовые акты по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения	43
4. Полномочия органов государственной власти Хабаровского края и органов местного самоуправления по вопросам управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения	51
5. Оценка количества земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных угодий и их использования	56
6. Оценка состояния сельскохозяйственных угодий	90
6.1. Оценка состояния плодородия почв	92
6.2. Оценка негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения	99
6.3. Оценка качественного состояния земель (залесенности, закустаренности, заболоченности, каменистости)	103
6.4. Оценка загрязнения почв пестицидами и химическими соединениями	106
6.5. Оценка состояния мелиорированных земель	110
7. Основные результаты работ по восстановлению сельскохозяйственных угодий	116
8. Почвенные особенности сельскохозяйственных угодий Хабаровского края, определяющие возможность их использования для производства сельскохозяйственной продукции	125
9. Основные положения органического сельскохозяйственного земледелия	127
10. Управление землями сельскохозяйственного назначения	132
10.1. Государственный кадастровый учет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	136
10.2. Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения	138
10.2.1. Мониторинг использования земель сельскохозяйственного назначения	142
10.2.2. Мониторинг состояния земель сельскохозяйственного назначения	143

10.3.	Инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения	146
10.4.	Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения органами государственной власти и органами местного самоуправления	150
10.5.	Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне организации	156
10.6.	Мелиорация земель сельскохозяйственного назначения	159
10.7.	Государственный надзор за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения	167
10.8.	Муниципальный земельный контроль	174
10.9.	Рекультивация и консервация земель сельскохозяйственного назначения	177
10.10.	Разграничение государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения	186
10.11.	Приватизация земель сельскохозяйственного назначения	189
10.12.	Кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения	197
10.13.	Плата за земли сельскохозяйственного назначения	209
10.14.	Образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	220
11.	Распоряжение земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения	225
11.1.	Подготовка земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения к вовлечению в хозяйственный оборот	225
11.2.	Случаи предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и размеры земельных платежей	227
11.3.	Особенности аренды земельных участков из земель сельскохозяйственных отношений	235
11.4.	Особенности предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для целей строительства	241
11.5.	Контроль за выполнением условий договора аренды (безвозмездного пользования) земельного участка	245
11.6.	Установление ограничений в использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения	255
11.7.	Залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	259
11.8.	Установление и изменение вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	261
11.9.	Прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения	264

11.10.	Перераспределение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	272
11.11.	Безвозмездная передача земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности в муниципальную собственность или собственность субъектов Российской Федерации	273
11.12.	Использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения без его предоставления или установления сервитута	274
11.13.	Обмен земельного участка, из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности на земельный участок, находящийся в частной собственности	274
11.14.	Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель	275
11.15.	Изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для государственных и муниципальных нужд	283
11.16.	Конфискация и реквизиция земельного участка	289
12.	Особенности формирования и хозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности и земельных участков, образованных из земель, находящихся в общей долевой собственности	292
13.	Оценка эффективности использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	309
14.	Предложения по совершенствованию управления распоряжения землями сельскохозяйственного назначения	312
14.1.	Создание нормативной правовой базы по вопросам управления и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения	313
14.2.	Предложения по формированию и реализации программы по восстановлению сельскохозяйственных угодий	316
14.2.1.	Предложения по формированию оптимального земельного фонда сельскохозяйственных угодий	316
14.2.2.	Предложения по формированию системы управления и распоряжения землями, нацеленной на восстановление сельхозугодий и повышению плодородия почв.	321
14.2.3.	Предложения, предлагаемые для решения на федеральном уровне	327
	Послесловие	330
	Список использованной литературы	332
	Оглавление	337

Управление и распоряжение землями
сельскохозяйственного назначения

Полезная книжка

Подготовлено к печати

Ассоциацией «Совет муниципальных образований Хабаровского края»
680021, г. Хабаровск, ул. Ленинградская, 45, тел. 31-63-34

Отпечатано в типографии ООО «ЖУК»,
г. Комсомольск-на-Амуре, ул. Павловского д. 11

Подписано к печати 30 ноября 2020 г.
Заказ №_____. Тираж 150 экз.