

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова
107078, г. Москва, Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1
E-mail: tzeldner@gmail.com

Рассматриваются наиболее актуальные вопросы планирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Изучается законопроект, предполагающий отказ от категорий земель и переход к определению правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, кадастр, изъятие земель.

Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться для достижения целей земельной политики страны, которая в отношении сельскохозяйственных земель должна соответствовать агропродовольственной политике России. В 2014 г. по инициативе Минсельхоза России внесены изменения в основы государственной политики использования земельного фонда в Российской Федерации до 2020 г. До указанных изменений основной программный документ в стране, определяющий земельную политику, не учитывал такую категорию, как сельскохозяйственные земли.

“Целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны”¹.

Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются:

“– создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

- сохранение и повышение качественного состояния земель;

- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости”².

В основе земельной политики указанный документ определяет “совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Планируется отказаться от категорий земель и перейти к определению правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования”³.

В настоящее время развитие данного направления реформирования представляет собой наиболее актуальный вопрос планирования земель сельскохозяйственного назначения. К текущему моменту Правительством РФ внесен и подготовлен ко второму чтению законопроект № 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”. По имеющейся информации, законопроект будет принят до конца 2016 г., поэтому анализ его положений представляется весьма актуальным⁴.

Определение правового режима использования земель в законопроекте предусматривается путем проведения территориального зонирования и исключения категорий земель.

Следует отметить, что категории земель присутствуют только в российском законодательстве.

В европейских странах способ использования земель устанавливается в соответствии с планом развития территорий. При этом изменение способа использования не может быть проведено без изменения указанных планов.

В данной связи законопроектом предусматривается исключить из действующего законодательства понятие “категория земель”. С этим положением можно согласиться.

Наибольшие изменения касаются земель сельскохозяйственного назначения. В рамках действующего законодательства порядок установления и изменения видов использования сельскохозяйственных земель не установлен. Границы земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий в настоящее время не определены. Предусмотренный законодательством институт особо ценных сельскохозяйственных угодий не работает. Критерии отнесения участков к таким землям не отражают их ценности как земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства.

Фактически в законопроекте предлагается расширить действие процедур, предусмотренных Градостроительным кодексом, на земли сельскохозяйственного назначения, которые теперь будут называться зоной сельскохозяйственного использования. Следовательно, в перспективе планирование использования сельскохозяйственных земель будет совпадать с планированием использования других земель, определенным Градостроительным кодексом. То есть для каждого сельского поселения будут сформированы генпланы и правила землепользования и застройки, в которых будут определены сельскохозяйственные и другие зоны.

Сельскохозяйственная зона разбивается на особо ценные сельскохозяйственные земли и иные. К особо ценным землям проект закона относит, главным образом, сельскохозяйственные угодья. В соответствии с законопроектом “субъекты Российской Федерации должны утвердить границы особо ценных сельскохозяйственных земель”²⁵. При этом в границах таких земель законопроектом предлагается “устанавливать запрет на установление и изменение разрешенного использования на какие-либо виды кроме сельскохозяйственного производства”²⁶. Для каждого участка сельскохозяйственной зоны будет разработан сельскохозяйственный регламент, который включает в себя: 1) перечни видов разрешенного использования; 2) требования к образованию участков и предельные (максимальные и минимальные) размеры участков; 3) “предельные (максимальные

и минимальные) параметры разрешенного строительства”²⁷; 4) требования по рациональному использованию и охране земель; 5) ограничения “использования земельных участков и объектов капитального строительства”²⁷.

Законопроектом предусматривается обязанность субъектов Российской Федерации обеспечить разработку и утверждение сельскохозяйственных регламентов. По мнению авторов законопроекта, введение понятия “сельскохозяйственного регламента” и “требование о разработке сельскохозяйственного регламента в отношении всех сельскохозяйственных земель как документа” позволит ограничить произвольную застройку сельскохозяйственных земель⁸.

Законопроект вносит очень много сложностей в процесс изменения границ зоны особо ценных сельскохозяйственных земель. Изменение общей площади таких земель в субъекте Федерации должно согласовываться с Президентом или Правительством РФ. Проект изменений в правила землепользования и застройки в части изменения границ территориальной зоны сельскохозяйственного назначения до его утверждения подлежит согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В случае, если проект изменений в правила землепользования и застройки предусматривает изменение границ территориальной зоны особо ценных сельскохозяйственных земель, данный проект в указанной части также “подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса”⁹.

Подобные сложности и многочисленные запреты, так же как категории, не соответствуют практике развитых стран. Будем надеяться, что в этом плане законопроект будет изменен. В современном виде он принесет больше вреда, чем пользы.

Ведущая современная тенденция развития земельного законодательства - его ужесточение. Но владельцев необрабатываемых участков нельзя заставить “начать сельскохозяйственное производство насильно карательными мерами. Владельцы земельных участков будут лишь имитировать сельскохозяйственное производство. При изменении экономических условий - уменьшении банковских процентных ставок, росте цен на сельскохозяйственную продукцию - владельцы сами позаботятся о выгодном для них использовании земель”¹⁰. Там, где это выгодно (например, в черноземной зоне), за земли идет

острая конкуренция. Если ужесточить правила изменения использования земель, то в нечерноземной зоне будет прогрессировать запустение и бедность сельского населения.

Вторым актуальным вопросом выступает изъятие неиспользуемых сельскохозяйственных земель. В июне 2016 г. вышел закон, уточняющий процедуру изъятия¹¹, но в нем нет никаких радикальных новелл. Быть может, это и к лучшему! В соответствии со статьями закона земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят в двух случаях:

1) если владелец использовал его способом, “повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде”;

2) если владелец “в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению не использует его для ведения сельского хозяйства”.

Анализ алгоритма изъятия земель позволяет сделать вывод о его низком потенциале. Прежде всего, бросается в глаза отсутствие заинтересованности в этой процедуре у муниципальных органов и органов государственной власти. Им фактически предлагается приобрести неиспользуемый (следовательно, далеко не лучший по плодородию и расположению участок) примерно по 40-50 % кадастровой стоимости (рыночная стоимость, как правило, примерно равна кадастровой). Для черноземной зоны по такой цене можно приобрести очень неплохие участки. Приобретение по кадастровой стоимости в этих областях довольно редкое явление. Закон может работать только при значительном превышении реальной стоимости возможной продажи кадастровой стоимости. Например, сейчас в Московской области средняя цена участка 300 тыс. руб. за гектар, а средняя кадастровая стоимость - около 75 тыс. руб. за гектар. В таких условиях желающие приобрести землю по кадастру найдутся¹².

Работы по указанному алгоритму может с успехом вести частная некоммерческая или коммерческая организация на условиях аутсорсинга с уполномоченным органом государственной власти субъекта Федерации. Если выбрать одну или несколько организаций, готовых провести эти работы, то оплатить их услуги можно из средств, которые поступят в бюджет субъекта в форме затрат на подготовку и проведение публичных торгов, проведение кадастровых работ, оценку рыночной стоимости и

обследование участка на предмет плодородия. Сюда же могут быть приплюсованы судебные издержки, которые могут быть возложены на бывшего собственника судом и взысканы после продажи участка. Указанная организация будет заинтересована в этой работе и может стать движителем всего процесса изъятия и продажи неиспользуемых земель.

Еще одним актуальным вопросом планирования использования сельскохозяйственных земель является постановка на кадастр, регистрация в государственную или муниципальную собственность и предоставление в пользование по разным причинам не стоящих в настоящее время на кадастре земельных участков. Здесь можно выделить следующие направления действий:

1) Разграничение государственной и муниципальной собственности.

По данным на 1 января 2015 г., “значительная часть земель категории сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности - 257,9 млн га, или 66,9 % земель категории, в собственности граждан - 111,2 млн га (28,8 % площади категории), в собственности юридических лиц - 16,4 млн га (4,3 %). В результате мероприятий по разграничению государственной собственности на землю в собственности Российской Федерации зарегистрировано 8,7 млн га, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 2,7 млн га и в аренду - 1,5 млн га. В собственности субъектов Российской Федерации находилось 11,4 млн га, из них 6,6 млн га земель предоставлено юридическим лицам в аренду, в пользование - 1,1 млн га и гражданам во владение и пользование - 0,3 млн га, в аренду - 0,9 млн га. В муниципальной собственности зарегистрировано 7,3 млн га, из них предоставлено гражданам во владение и пользование 90,7 тыс. га, в аренду - 1246,3 тыс. га и юридическим лицам в пользование - 321,4 тыс. га, в аренду - 2624,2 тыс. га”¹³.

Таким образом, 203,5 млн га земель сельскохозяйственного назначения являются неразграниченной государственной собственностью. Даже если учесть 101,5 млн га оленьих пастбищ, остается еще более 100 млн га неразграниченных земель.

Указанные земли частично находятся в фондах перераспределения, площадь которого на начало 2015 г. была 46,1 млн га. Кроме того, во многих регионах были созданы так называемые спецфонды. Во многих регионах сотни тысяч гектаров было предоставлено сельским и городским поселениям для выпаса скота, огородничества и других целей. Права собственности на всех этих землях не опре-

делены, кадастровых паспортов в большинстве случаев нет, поэтому планировать их использование крайне затруднительно.

Можно предложить внести изменения в Закон “О введении в действие Земельного кодекса” и определить, что все эти земли должны быть отнесены к собственности субъекта Федерации. Первый шаг в этом направлении был сделан 3 июня 2016 г., когда были внесены следующие поправки в указанный закон: “В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся: ... земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами...”

Однако вопрос в определении не только собственника, но и пользователя указанных в законе земельных участков. Для лесополос и внутрихозяйственных дорог арендаторами должны стать землепользователи, использующие эти объекты. Здесь можно применить введенную в тот же день и тем же документом в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” новеллу: “Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду 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 без проведения торгов”.

Стоит заметить, что практически все фермеры и сельскохозяйственные организации получают по договорам с регионами так называемую несвязанную поддержку доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с Государственной программой развития АПК. Следовательно, всем им можно предоставить лесополосы и земельные участки, занятые внутрихозяйственными дорогами, без торгов. Думаем, получение ими государственной поддержки может мотивировать этих товаропроизводителей взять указанные объекты в аренду, поскольку они реально используют агролесомелиорацию и дороги в своем производстве.

2) Оформление не востребованных земельных долей в собственность сельских поселений. Около 60 % не востребованных долей, а это около 15 млн га, остались неоформленными и продолжают обрабатываться (если они вообще обрабатываются) незаконно. У большинства сельских администраций нет средств и квалифицированных кадров для квалифицированного решения этого вопроса. Предлагается внести в Закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” коррективы, которые позволят оформлять не востребованные доли в собственность районов и субъектов Федерации.

¹ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Законопроект № 465407-6 о внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации : электронная регистрационная карта. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=465407-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=465407-6).

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ *Огнивцев С.Б.* Актуальные вопросы земельной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 3.

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2016 г. № 354-ФЗ. URL: <https://rg.ru/2016/07/12/zemli-dok.html>.

¹² Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения Московской области : распоряжение Минэкологии МО от 26 нояб. 2013 г. № 563-РМ.

¹³ Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. “Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации”. Москва, 2015.

Поступила в редакцию 06.06.2016 г.