



Проблемы вовлечения в оборот заброшенных сельхозугодий и невостребованных земельных долей

д.э.н. С.А. Липски

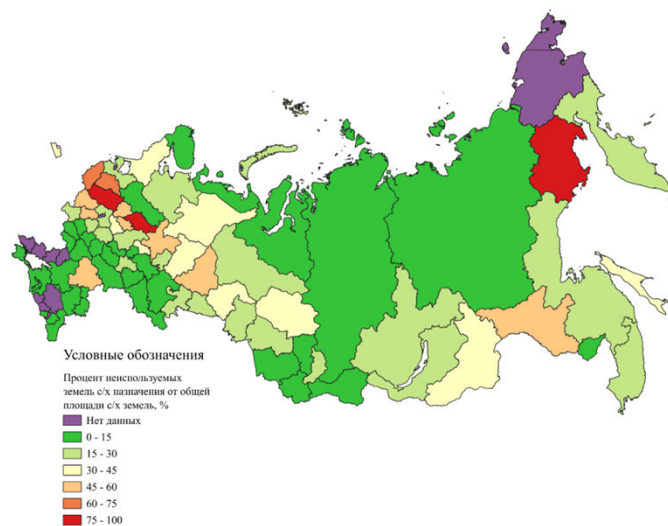
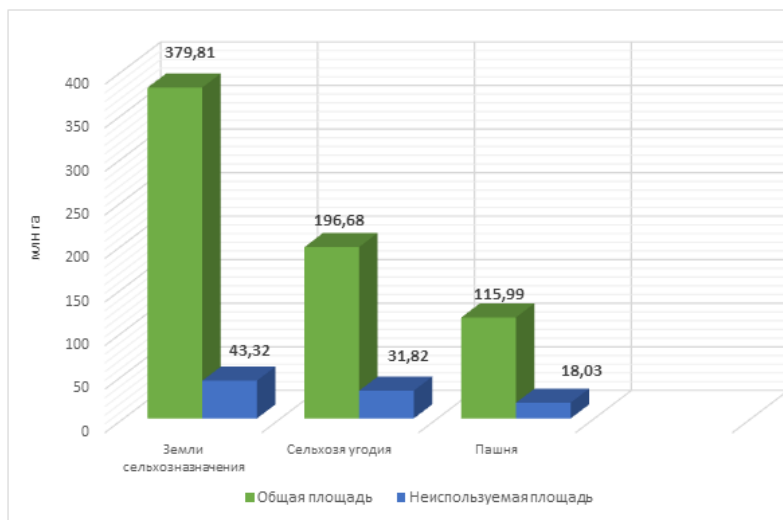
Динамика производства продукции сельского хозяйства, млрд руб.



Источник: ФСГС, оценка INFOline

Проблема

- Неиспользуемые сельхозземли по стране в целом (2024 г.)



Факторы, влияющие на неиспользование сельхозугодий

- факторы правового характера
- экономические факторы
- факторы организационно-хозяйственного плана
- социальные факторы
- факторы природно-агротехнического характера
- С 2021 г. реализуется Госпрограмма вовлечения земель в оборот

Варианты «работы» с заброшенными участками сельхозназначения



Имеются различные варианты реосвоения заброшенных участков сельхозназначения, часть из них законодательно закреплена (основной из них – возврат в хозоборот с прежними назначением и ВРИ ЗУ), другие требуют такого закрепления (трансформация пашни в кормовые угодья и наоборот; изменение ВРИ ЗУ; рекреационное использование окончательно заросших бывших сельхозугодий и т.п.).

Механизм принудительного прекращения прав на заброшенные угодья и их перехода к эффективным собственникам и арендаторам

1) указанный механизм включает в себя несколько составляющих: а) нормы, закрепленные в соответствующих законах федерального уровня (ЗК РФ, ГК РФ, Закон об обороте сельхозземель), в региональных законах, в подзаконных НПА, развивающих их положения, а также в решениях судов, в т.ч. высших судебных инстанций, обобщающих решения нижестоящих судов (правовая составляющая данного механизма); б) систему уполномоченных госорганов федерального (органы госземнадзора) и регионально-го уровней (администрации, обращающиеся в суды), судов (рассматривающих иски этих госорганов) и ОМС; обеспечивающих судебные разбирательства адвокатских, экспертных и т.п. структур (организационная составляющая данного механизма); в) специальные госреестры и фонды данных (ЕГРН, ЕФИС ЗСН, ГФДЗ), а также проводимые уполномоченными структурами обследования и наблюдения за сельхозземлями (посредством ДДЗ, межевания сельхозземель, их мониторинга, землеустроительных и иных инвентаризаций (информационно-регистрационная и землеустроительная составляющая данного механизма);

- нормы, составляющие этот механизм действовали весь постсоветский период, но: а) в конце XX в. их применение было неоправданным с позиции состояния аграрного сектора экономики, кроме того все те годы еще продолжались дооформление результатов приватизации сельхозугодий и поиски варианта законодательного закрепления их нового статуса, суды же без участия которых изъятие участка невозможно в то время всячески уклонялись от решения земельных вопросов в силу пробельности законодательной базы и отчасти – сутевой новизны возникающих споров и подаваемых исков; б) реализация этого механизма в «нулевые» годы, когда потребность возврата в сельхозпроизводство выбывших из него земель стала очевидной, оказалась затруднена неоптимальностью содержащихся в НПА норм (это относилось не столько к кодексам – земельному и гражданскому, сколько к специальному закону (об обороте сельхозземель) и еще больше к развивающим их положения подзаконным актам; в) следующее десятилетие стало периодом «донастройки» этих норм (причем неоднократно – в 2010 г, 2016 г. и 2022 г.) и казалось бы, совокупность изначальных и скорректированных (а также дополнительных) норм стала достаточной, но не хватало организационного начала; г) утверждение Госпрограммы вовлечения земель в оборот исправило эту ситуацию, но для ее успешной реализации важен постоянный анализ действенности соответствующих правовых норм, их применения и судебной практики

Механизм принудительного прекращения прав на заброшенные угодья и их перехода к эффективным собственникам и арендаторам

2) соответствующий зарубежный опыт;

- в любых политических и социально-экономических формациях и при самых разных политических режимах и национальных традициях госструктуры контролируют как состояние сельхозземель (и выдают в этой части обязательные предписания, карают за их несоблюдение), так и сделки частных лиц с этими землями;
- в законодательстве всех рассмотренных в ходе данной разработки стран (в т.ч. страны СНГ, КНР, ФРГ, США) регулирование сельхозземлепользования опирается на землеустроительно-кадастровое (регистрационное) обеспечение, что также закреплено правовыми нормами;
- по темпам перехода к рыночным земельным отношениям в АПК (пусть и недостаточно легализованным) Российская Федерация опережала и опережает остальные бывшие союзные республики (кроме стран Балтии, законодательство которых нами не рассматривалось);
- при принятии Закона об обороте сельхозземель в него в качестве регуляторов соответствующего оборота был включен ряд дано апробированных в других странах регуляторов. Некоторые из них не были заимствованы российским законодателем. Однако новые задачи, которые связаны с необходимостью вовлечения в оборот заброшенных угодий, обуславливают целесообразность еще раз посмотреть на отвергнутые четверть века назад регуляторы. В первую очередь – это вполне уместное предложение допускать к торгам по изъятым по причине неиспользования сельхозучасткам только такие организации и КФХ, которые уже имеют опытом сельхозпроизводства и обладают необходимыми для обработки дополнительным (причем «проблемных») земель ресурсами и технологиями. Также возможно «смягчение» требований по ограничению концентрации сельхозугодий для агрохозяйств и фермеров, участвующих в соответствующей Госпрограмме.

Механизм принудительного прекращения прав на заброшенные угодья и их перехода к эффективным собственникам и арендаторам

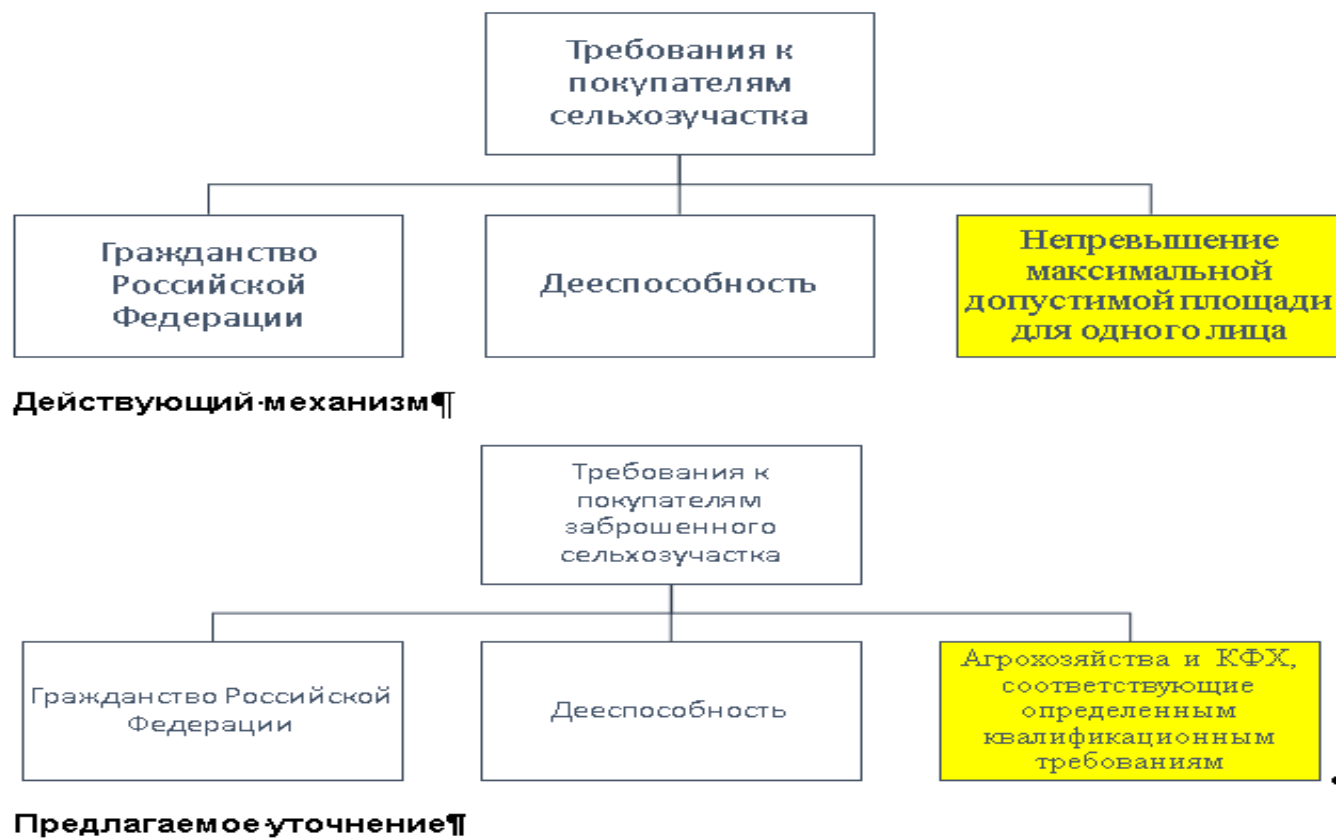
- 3) этот механизм все еще **является «точечным»**, основанным не на сплошных инвентаризациях и обследованиях земель, а на фактах, выявленных терорганами Россельхознадзора, и во-многом зависимым от вводимых ограничений по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий;
- 4) **Россельхознадзор не является участником** соответствующей Госпрограммы (это неправильно);
- 5) наряду с принудительным прекращением прав на заброшенные угодья механизм «работы» с такими землями должен предусматривать и другие – более «мягкие» (**экономические**) меры, побуждающие текущих правообладателей реосвоить свои же земли;
- 6) **судебная практика** по земельным делам, в т.ч. по спорам при изъятии заброшенных участков в полной мере сложилась и нет оснований полагать, что суды будут устраниваться (как в 1990-е и начале «нулевых» годов) от дел по принудительному изъятию заброшенных участков .

Механизм принудительного прекращения прав на заброшенные угодья и их перехода к эффективным собственникам и арендаторам

7) С 2021 г. реализуется Госпрограмма вовлечения земель в оборот;

- практически по всем целевым параметрам она реализуется с опережением заданных показателей;
- ее показатели совершенно обоснованно наряду с непосредственно с вовлечением в хозоборот заброшенных земель предусматривают «работу» со «смежной» проблемой – выделением в участки перешедших к муниципалитетам не востребуемых земельных долей (и последующей передачей их новым правообладателям – агрохозяйствам или фермерам), а также с разграничением формально сохранившимся в госсобственности еще с советских времен угодьями между разными уровнями публичной правосубъектности;
- опрос органов госвласти, как федеральных, так и региональных, показал, что они отмечают целый ряд проблем при реализации данной Госпрограммы (в частности, мораторий на проверки состояния и использования сельхозучастков, их фактическое зарастание – так как заброшены уже давно;
- следует поддержать инициативу **введения «второго ключа»** – согласования федеральным Минсельхозом перевода сельхозучастков в иные категории, так как что наибольший «вклад» в легальное выбытие сельхозземель (решения об их переводе в состав других целевых категорий) вносят именно решения региональных властей, и даже реализация Госпрограммы вовлечения земель в оборот пока не приводит к тенденции уменьшения площади земель сельхозназначения;
- фактическое участие землеустроителей в реализации Госпрограммы вовлечения земель в оборот ограничено методическим обеспечением установления границ сельхозземель, а также выполнением работ по соответствующей методике в отдельных регионах (по сути – пилотных). Это не в полной мере задействует потенциал отечественных землеустроителей. В этой связи требуется ускорение завершения разработки и принятия новой редакции Федерального закона «О землеустройстве».

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам



Предлагаемая корректировка требований к покупателям заброшенных сельхозучастков

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам



Система ограничений при совершении сделок купли-продажи сельхозучастков

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам

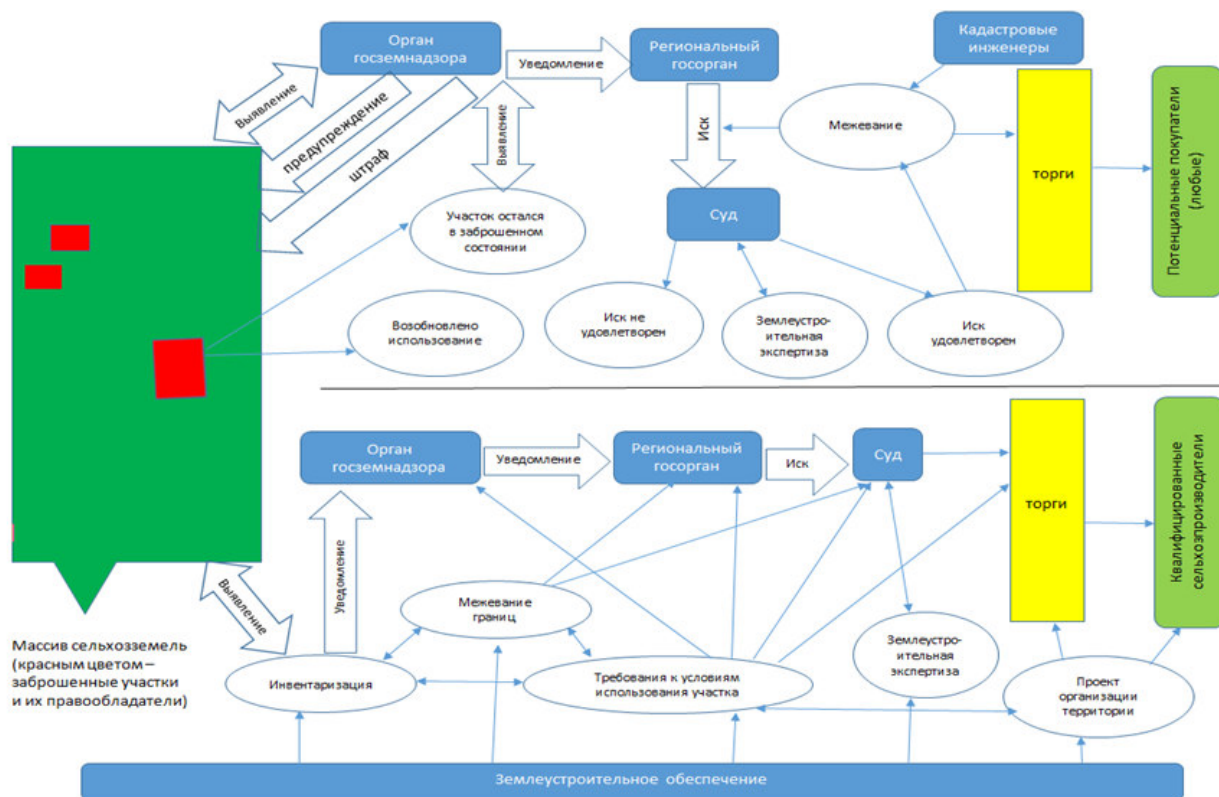


Рис. Схематическое отображение механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам (сверху – действующий механизм, снизу – предлагаемый)

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам

В ст. 6 Закона об обороте сельхозземель целесообразно предусмотреть создание **публичных электронных каталогов неиспользуемых сельхозземель** с их постоянной актуализацией - по аналогии с правовым обеспечением программ Дальневосточного и Арктического гектаров.

Ключевая (стартовая) позиция в процедуре выдачи предписания о ненадлежащем использовании (неиспользовании) сельхозучастка, без которой невозможно начать его изъятие, а значит - и последующее выставление на торги и переход к более эффективному хозяину, - это действия госземинспектора, работающего в тероргане одной из федеральных контрольно-надзорных служб. Между тем, **значительное число соответствующих правонарушений выявляют муниципальные земинспектора**. Но для того, чтобы выдаваемые ими уведомления (предписания и т.п.) стали легальным компонентом процедуры потенциального последующего изъятия заброшенного участка, их также надо наделить соответствующим функционалом. Для этого фразу «в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора)» в пп.1 и пп.2 п. 1 ст. 6 Закона об обороте сельхозземель предлагается дополнить словами «или в рамках муниципального земельного надзора». Также следует уточнить - **кому именно должно выдаваться такое предписание** с требованием устранить факт заброшенности сельхозучастка, в том случае, когда этот участок передан в аренду одним частным лицом другому - его собственнику (арендодателю), арендатору или обоим?

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам

К числу выявленных проблем следует отнести, то, что на заброшенном участке могут быть ОКС. Это, определенно, пробел в правовом регулировании соответствующей сферы. И дело не в сложностях демонтажа такого объекта или рекультивации пятна застройки. Ведь все положения Закона об обороте сельхозземель (в т.ч. и регулирующие указанный механизм) не применяются к участкам, на которых расположены недвижимые объекты (кроме фермерских жилых и хозяйственных построек). Соответственно, наличие на заброшенном участке ОКС исключает применение к нему действующих в настоящее время правил. Для устранения этого пробела предлагается не менять базовую статью Закона об обороте сельхозземель (ст. 1. «Сфера действия настоящего Федерального закона» - иначе на земли под ОКС сельхозназначения распространится действие всех ограничений и запретов для данной целевой категории, что в рамках данной разработки не прорабатывалось и в настоящее время не обсуждается), а принять «короткий» закон, предусматривающий, что **положения ст. 6 Закона об обороте сельхозземель применяются также и по отношению к таким участкам сельхозназначения, на которых имеются ОКС.**

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам

Следует признать **ошибочным** решение федерального законодателя **оказаться с 2008 г. от возмещения потерь сельхозпроизводства при легальном выбытии сельхозугодий.**

Такие потери следует возмещать (зачислять в соответствующий местный бюджет) когда либо меняется на несельскохозяйственное целевое назначение сельхозугодий и оленьих пастбищ, либо участки, в состав которых они входят, изымаются для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства.

Возложить возмещение вызванных этим потерь следует не только на лиц, которым эти земли предоставляются под несельскохозяйственные цели, но на лиц, в интересах которых устанавливаются охранные, санитарно - защитные зоны, ограничивающие сельхозпроизводство. Срок возмещения не должен превышать трёх месяцев. Если выбытие участков из сельхозпроизводства сопряжено с их возмездным предоставлением (продажа или передача в аренду), то такие потери следует включать в продажную цену или в первый платеж арендной платы. При этом объективное исчисление величины потерь возможно исходя из стоимости освоения (реосвоения) новых земель взамен изымаемых, а также с учетом качества сельхозугодий.

Последующее использование средств от возмещения потерь сельхозпроизводства, должно быть целевым, т.е. использоваться исключительно на освоение (реосвоение) новых земель, проведение работ по их охране и повышению плодородия почв.

Примеры предложений по предлагаемым усовершенствованиям механизма передачи заброшенных сельхозучастков более эффективным собственникам и арендаторам

Правилами реализации Госпрограммы вовлечения земель в оборот следовало бы предусмотреть возможность участия в ней и получения субсидий только для сельхозтоваропроизводителей, не имеющих наложенных на них органами госземнадзора административных штрафов и иных наказаний за нарушение требований законодательства об обороте сельхозземель в виде ненадлежащего землепользования. Кроме того, это ограничение можно рекомендовать распространить и на иные формы господдержки в АПК.

В целях эффективной организации использования и охраны сельхозугодий предлагается законодательно предусмотреть зонирование межселенных территорий (особо ценные и т.п.)

Предлагается нормативно закрепить понятие «трансформация угодий» и ее процедуры.

Общая долевая собственность на сельхозугодья

- ▶ «Большая» приватизация, которая затронула средства производства, жилой фонд и другое, в т.ч. и земельные ресурсы (сельхозугодья), закрепленные тогда за агрохозяйствами, привела к тому, что приватизированы были около **115 млн. га** (две трети сельхозугодий России) - в виде земельных долей (их формальными правообладателями стали порядка **12 млн. га** сельских жителей). За 30 лет суммарная площадь долевых земель уменьшилась до **80 млн. га**, также сократилось и число граждан-дольщиков, а число долей и их обладателей сократилось до **8 млн. га**

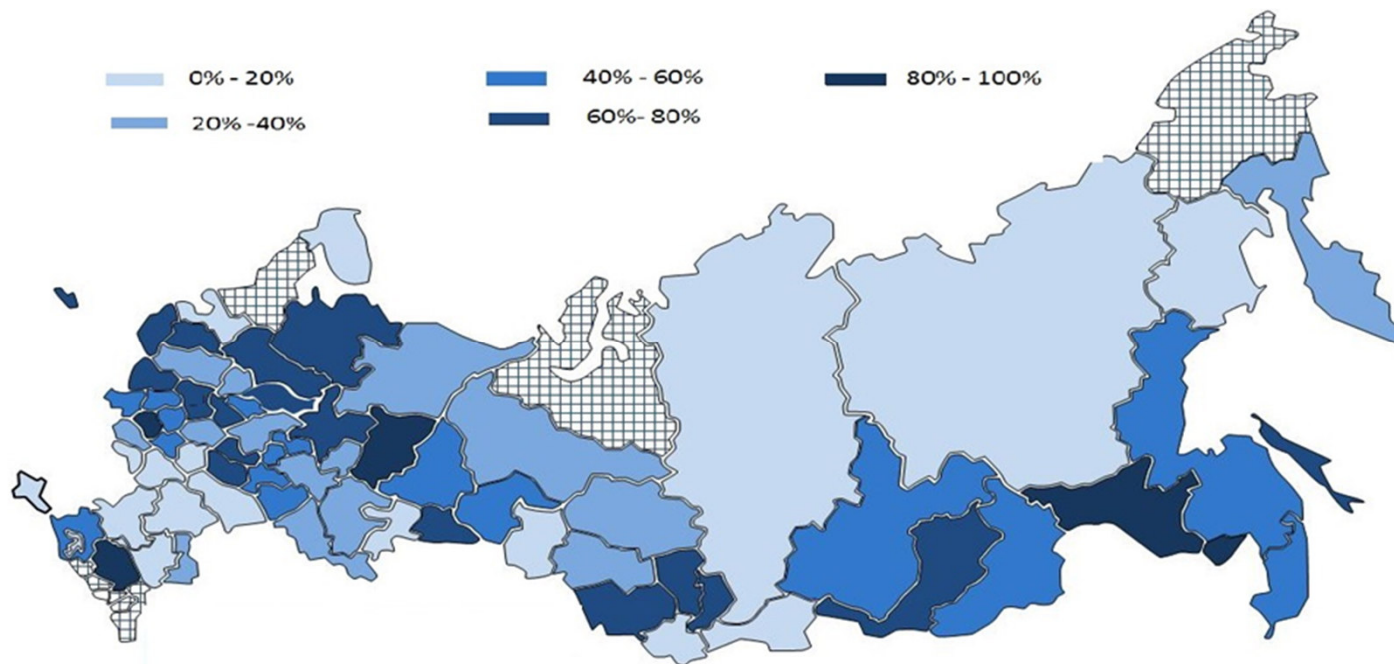
Основные проблемы института общей долевой собственности на приватизированные сельхозугодья

- порядок принятия решений о распоряжении землей (на общем собрании);
- -доли стали для их собственников «чемоданом без ручки» – с 2005 г. их нельзя даже продать государству или муниципалитету;
- - выделение из них самостоятельных участков становится причиной споров и конфликтов (земли всем не хватает);
- -отсутствует четко обозначенный приватизированный объект;
- -многочисленны случаи неиспользования таких земель и, наоборот, использования их агрохозяйством без должных на то оснований;
- -не востребованные земельные доли (наши расчеты позволили оценить их максимальную площадь к 2012-2013 гг. в 33-34 млн. га, затем она стала сокращаться).

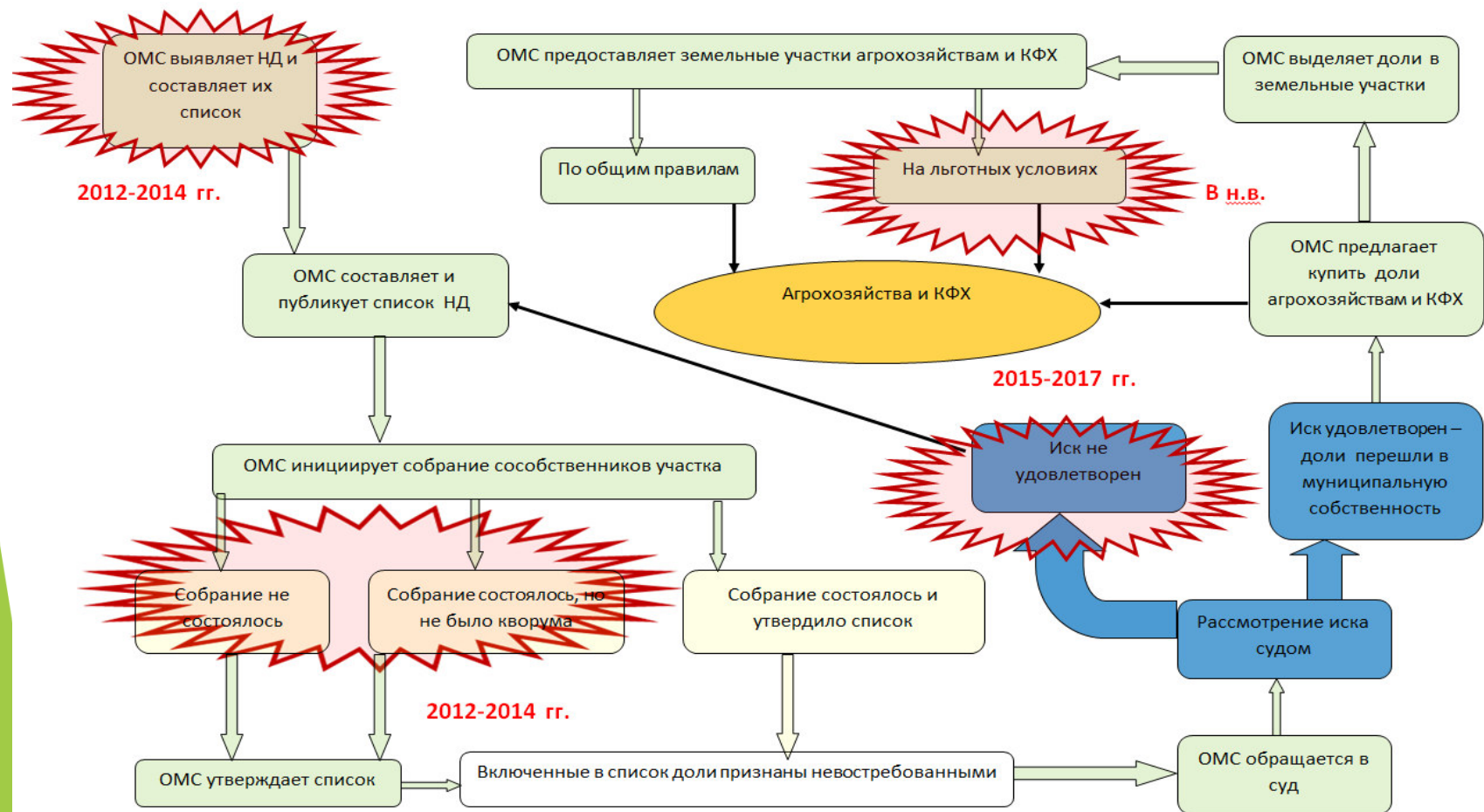
Основные причины возникновения и пролонгированного характера проблем, связанных с земельными долями

- Ошибки при приватизации сельхозугодий
- Несовершенство земельного законодательства (фактически была его пробельность на федеральном уровне с момента образования земельных долей и вплоть до 2003 г.)
- Различное понимание статуса и сущности земельных долей и противоречия норм земельного и гражданского законодательства
- Непоследовательность государственной земельной политики в АПК, в первую очередь по отношению к земельным долям
- Низкие темпы кадастрового учета земельных участков сельскохозяйственного назначения
- Криминализация земельно-имущественной сферы

Удельный вес площади невостребованных долей в регионах ко второму десятилетию XXI в., в процентах



Механизм «работы» с невостребованными долями в 2012-2024 гг.*



* красным цветом выделены проблемные для соответствующих временных периодов этапы работы

В 2025 году наступил новый поворот в судьбе невостребованных долей

Все доли со статусом «невостребованных» перешли к муниципалитетам.

Это большие площади (порядка 10 млн. га), при этом возникла проблема, как реализовывать за один год выделение в новые участки площади, сопоставимой с выделенной за предыдущие 10-12 лет

Следует учесть, что 30 лет назад решался вопрос лишь о принадлежности земель, но не о конфигурации участков, полей, границ севооборотов и т.п. Все это не так сильно затрагивало производственную составляющую деятельности агрохозяйств.



Землеустроительные меры в решении проблемы вовлечения в оборот заброшенных сельхозугодий и не востребуемых земельных долей

Текущий момент в развитии отечественного землеустройства

Общественно-политический запрос

На изменение посредством специального землеустроительного механизма сложившегося отношения к национальному богатству – земле

Увязка новых землеустроительных мер

С общим развитием аграрного хозяйства страны и регулирующим участием в этом государства

Инновационный подход для земледелия

Сделать механизм удобным и выгодным

Задействование мощи государства для успешного функционирования

Софинансирование расходов, оперативное обновление правовой базы

45 млн га земель сельхозназначения оказались заброшенными

12,9%

от общей площади
земель
заброшены

13 млн га

Должно быть вовлечено земель к 2030 году
по специальной Госпрограмме

Как эту проблему может решить землеустройство

Регулярные инвентаризации и обследования земель
Четкие, убедительные для судов землеустроительные
решения/предписания
Экономически обоснованные проектные разработки,
увязанные
с запросами рынка и возможностями агрохозяйств -
собственников/арендаторов участков, выгодные им



С 2025 г. все невостробованные земельные доли перешли в собственность муниципалитетов

50%

Процент невостробованных долей,
которые
за 2011-2024 гг. были выявлены
и выделены в участки

**В сжатый срок (1 год) эти доли
должны быть выделены в участки**

Без участия землеустроителей
выполнить эту работу не удастся
Это вызовет пролонгированные
негативные последствия для
обеспечения
рациональности сельхоз.
землепользования



Работа над новой редакцией Закона о землеустройстве (варианты)

2018

Вариант Минэкономразвития России

2020

Вариант Росреестра

2020

Вариант Государственного
университета по землеустройству

2022

Вариант Минсельхоза России

2024

Вариант Государственного
университета по землеустройству

2024

Вариант Минсельхоза России

Спасибо за внимание

The background features abstract, overlapping geometric shapes in various shades of green, ranging from light lime to dark forest green. These shapes are primarily located on the right side of the slide, with some extending towards the center. The overall aesthetic is clean and modern.