

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ АПК И РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА, ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКЕ И РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОМУ КОМПЛЕКСУ

Геннадий Александрович Горбунов

Проведение государственной политики в области развития агропромышленного комплекса (далее – АПК) и его важнейшей составной части – сельского хозяйства, а также рыбохозяйственного комплекса, земельных отношений требует формирования соответствующей нормативной правовой базы. Основные направления развития и совершенствования законодательного обеспечения определяются исходя из положений посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации. Активное участие в этой работе принимают Правительство Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

К настоящему времени в сфере аграрного законодательства принят ряд федеральных законов, направленных на регулирование аграрных отношений и имеющих важное значение для развития агропромышленного комплекса. Среди них федеральные законы: от 2 декабря 1994 года №53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», от 8 декабря 1995 года №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», от 3 августа 1995 года №123-ФЗ «О племенном животноводстве», от 19 июля 1997 года №109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 17 декабря 1997 года №149-ФЗ «О семеноводстве», от 5 декабря 1998 года №183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки», от 2 января 2000 года №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 15 июля 2000 года №99-ФЗ «О карантине растений», от 9 июля 2002 года №83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», от 11 июня 2003 года №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 7 июля 2003 года №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 21 июля 2005 года №108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», от 29 декабря 2006 года №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Указанные федеральные законы направлены на регламентацию формирования продовольственных ресурсов для государственных нужд и создание в стране системы государственного продовольственного обеспечения, формирование устойчивого рынка продовольствия и сельскохозяйственной продукции, определение условий реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях улучшения их финансового состояния до применения процедур банкротства, формирование основ многоукладности в аграрном секторе, а также определяют основы и принципы формирования организационно-правовых форм хозяйствования, правовые нормы, регулирующие развитие соответствующих подотраслей сельского хозяйства, устанавливают правовые основы реализации государственной аграрной политики.

Особое значение имеет Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», который устанавливает правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию сельских территорий. Определяет цели, принципы, основные направления и меры по реализации государственной аграрной политики, устанавливает основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. Данный Федеральный закон устанавливает, что финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий определяются Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которая утверждается Правительством Российской Федерации на пятилетний период.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы (далее – Государственная программа) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года №446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы».

Целями Государственной программы являются: устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения; повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, а также на основе ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства; сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

Государственная программа развивает направления, определенные приоритетным национальным проектом «Развитие АПК», а также федеральными и ведомственными целевыми программами.

Реализация Государственной программы предполагает формирование нормативной базы и необходимость выделения средств в соответствии с установленными параметрами при формировании федерального бюджета на соответствующие годы. Финансирование мероприятий Государственной программы в 2008–2012 годах предусматривается за счет средств федерального бюджета в объеме 551,3 млрд. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 544,3 млрд. За счет средств внебюджетных источников предусматривается привлечь в 2008–2010 годах 311 млрд. рублей.

Необходимо подчеркнуть, что важное значение для обеспечения развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса имеют федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период, которыми были предусмотрены ассигнования для финансирования мероприятий по их развитию. Кроме того, принят ряд законодательных актов, касающихся вопросов налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей, в том числе единого сельскохозяйственного налога, а также направленных на создание стимулов для более эффективного использования водных биологических ресурсов.

Следует также отметить федеральные законы от 18 февраля 2006 года №25-ФЗ «О принятии Российской Федерацией Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций», от 30 декабря 2006 года №271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», от 24 июля 2007 года №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также Федеральный закон от 3 декабря 2007 года



№321-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», который предусматривает изменение порядка определения базового периода ввоза товара на таможенную территорию Российской Федерации при распределении тарифной квоты между импортерами по «историческому принципу», переход от фиксации в качестве базового периода предыдущего календарного года к установлению периода, определяемого Правительством Российской Федерации.

Существенное влияние на дальнейшее развитие аграрного сектора экономики, без сомнения, оказала реализация Водного кодекса Российской Федерации и Лесного кодекса Российской Федерации.

В сфере законодательного обеспечения развития рыбохозяйственного комплекса важнейшее значение имеет Федеральный закон от 20 декабря 2004 года №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», который направлен на обеспечение развития рыбохозяйственного комплекса страны. Данный Федеральный закон определяет основные принципы законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, права на водные биоресурсы, виды рыболовства, управление в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, сохранение водных биоресурсов и среды обитания водных биоресурсов, разрешение споров и ответственность за совершение правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Устанавливает правовое обеспечение предоставления в пользование водных биоресурсов и механизм распределения квот вылова водных биоресурсов, обеспечивающие их эффективное использование.

Рассматривая ситуацию в рыбохозяйственном комплексе, необходимо подчеркнуть, что достижение стратегической цели государственного управления им невозможно без эффективного функционирования системы охраны водных биоресурсов, а также контроля и надзора в области рыболовства.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации был разработан и принят Федеральный закон от 20 апреля 2007 года №57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который ввел запрет на оборот конфискованной продукции, полученной из объектов животного мира, изъятых из природной среды с нарушением законодательства. Данный Федеральный закон устанавливает, что незаконно добытые (выловленные) водные биоресурсы и продукты их переработки, а также рыбопромысловые суда и орудия незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов подлежат безвозмездному изъятию или конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам рыб, крабам, включая крабоиды, морским гребешкам, трепангам, морским ежам, в случае, если их физическое состояние не позволяет возвратить их в среду обитания, а также продукты их переработки, в том числе икра, подлежат незамедлительному уничтожению. Другие безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы и продукты их переработки подлежат реализации или уничтожению.

Реализация задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 31 августа 2007 года в г. Астрахани, составила основу правовых норм, вошедших в Федеральный закон от 6 декабря 2007 года №333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 декабря 2007 года №333-ФЗ).

Федеральным законом от 6 декабря 2007 года №333-ФЗ предусмотрены: запрет на осуществление добычи водных биоресурсов иностранными лицами, а также российскими гражданами с судов, принадлежащих иностранным лицам, если иное не предусмотрено международными соглашениями; необходимость доставки водных биоресурсов, добытых при осуществлении промышленного рыболовства, на таможенную территорию Российской Федерации; закрепление долей квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на десятилетний период; снижение ставок сбора за пользование водными биоресурсами при реализации или переработке их на территории Российской Федерации; изменение порядка определения общих допустимых уловов и сокращение перечня видов рыб, для которых устанавливаются общие допустимые уловы, введение оперативного регулирования промысла анадромных видов рыб.



Федеральный закон от 6 декабря 2007 года №333-ФЗ предоставляет право объединениям юридических лиц (ассоциаций и союзов) участвовать в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Предусматривает создание системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, обеспечивающей формирование соответствующей информационной базы, при этом технические средства контроля не устанавливаются на маломерные рыбопромысловые суда. Определяет нормы, устанавливающие обязательность доставки водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и продуктов их переработки на таможенную территорию Российской Федерации. Вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливающие снижение ставок сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих реализацию и (или) переработку доставленных на территорию Российской Федерации добытых (выловленных) водных биологических ресурсов. На основании изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусмотрено перераспределение в пользу субъектов Российской Федерации средств от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Вместе с тем Федеральный закон от 6 декабря 2007 года №333-ФЗ имеет определенные недостатки, требуется продолжить работу по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Рассматривая сферу земельных отношений, необходимо отметить, что их правовое оформление стало одной из самых политизированных проблем современной экономической жизни России. Этому способствовали два основных обстоятельства: во-первых, конституционное признание многообразия форм собственности на землю, в частности, гарантированность и защита права частной собственности; во-вторых, объективно изменившееся соотношение земельного и гражданского права в регулировании земельных отношений.

Земельное законодательство реализует тенденцию повышения нормативной значимости правового регулирования земельных отношений, которая выражается в усилении роли федеральных законов в системе источников земельного права. Реализация данной тенденции способна повысить эффективность практического применения земельно-правовых норм.

Действующее законодательство об использовании и охране земель можно разделить на несколько групп. Это прежде всего нормативные правовые акты, устанавливающие унифицированные земельно-правовые нормы (имеющие общий характер и распространяющиеся на все группы общественных земельных отношений): Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 25 октября 2001 года №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Земельный кодекс Российской Федерации прежде всего регулирует вопросы охраны и использования земель, в том числе права собственности на земельные участки, прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения земельными участками, ограниченного пользования чужими земельными участками, аренды земельных участков и безвозмездного срочного пользования ими. Также в Земельном кодексе Российской Федерации содержатся общие нормы в области управления земельными ресурсами, в том числе таких его функций, как мониторинг земель, землеустройство, кадастр, контроль за соблюдением земельного законодательства. Значительная часть положений Земельного кодекса Российской Федерации направлена на урегулирование особенностей использования отдельных категорий земель: земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель промышленности и иного специального назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного, водного фондов и земель запаса.

Следует отметить федеральные законы, реализующие и развивающие идею частной собственности на землю. Это федеральные законы от 24 июля 2002 года №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 15 апреля 1998 года №66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», а также некоторые положения федеральных законов «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О личном подсобном хозяйстве».



Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» регулирует отношения, связанные с владением, использованием, 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 из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность. Указанный закон основан на принципах публично-правового регулирования оборота земель.

Весьма развита группа специальных федеральных законов, регулирующих организационно-управленческие отношения в сфере использования и охраны земель. Это федеральные законы от 24 июля 2007 года №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», от 16 июня 2001 года №78-ФЗ «О землеустройстве», от 21 декабря 2004 года №172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», от 21 июля 1997 года №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 30 июня 2006 года №93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

Экономико-правовой механизм современной земельной реформы, в частности, вопросы налогообложения субъектов земельных отношений, регулируются Налоговым кодексом Российской Федерации.

Существенное значение имеет законодательство, регулирующее отношения по охране земель как природного ресурса, пространственного базиса и средства производства в сельском хозяйстве, которое развивает принцип приоритета охраны земель перед их использованием. В связи с этим были приняты федеральные законы от 10 января 1996 года №4-ФЗ «О мелиорации земель», от 16 июля 1998 года №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 14 марта 1995 года №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 февраля 1995 года №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 7 мая 2001 года №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», а также Лесной кодекс Российской Федерации и Водный кодекс Российской Федерации.

Современное земельное законодательство содержит как общие (унифицированные) правовые нормы, так и нормы специального (дифференцированного) характера. Наблюдается тенденция усиления специальных норм, что вполне объяснимо сложностью земельных отношений и их ярко выраженным региональным характером. Законодательство в данной сфере находится на пути разработки и реализации оптимальной модели правового регулирования, способной учесть как частные интересы, так и публичный характер отношений по использованию и охране земель.

В настоящее время продолжается работа по развитию и совершенствованию аграрного и земельного законодательства. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что для решения существующих проблем, обеспечения условий для дальнейшего развития сельского хозяйства и рыболовства необходимо также осуществление мер по их государственной поддержке.

Продолжается работа над проектами федеральных законов «Об экологическом агропроизводстве», «Об основах развития биоэнергетики в Российской Федерации», «Об общих принципах организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации», «Об учете животных и продукции животного происхождения и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «О семеноводстве», «О внесении изменений в Федеральный закон «О карантине растений», «О внесении изменений в Федеральный закон «О племенном животноводстве», «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «Об охоте и охотничьем хозяйстве», «О винограде



и вине». Начата подготовка проектов федеральных законов «О ценовой политике на продовольственном рынке», «Об агростраховании», «О пчеловодстве».

Вместе с тем необходимо скорейшее принятие федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также о технических регламентах, и прежде всего «О специальном техническом регламенте о молоке, продуктах его переработки, их производстве и обороте», «О специальном техническом регламенте о соках и соковой продукции», «Специальный технический регламент на табачную продукцию», «Специальный технический регламент «О масложировой продукции, ее производстве, хранении, перевозке, реализации и утилизации», «Технический регламент «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение», «О техническом регламенте на кондитерскую продукцию». Следует также ускорить рассмотрение проекта федерального закона «О кредитной кооперации».

Следует ускорить принятие проектов федеральных законов «Об аквакультуре», «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также разработку проекта федерального закона «О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых видов рыб и регулировании оборота продукции из них».

Кроме того, следует разработать нормативные правовые акты, предусматривающие разграничение существующих полномочий между федеральными органами исполнительной власти, а также наделение указанных органов функциями, исполнение которых не урегулировано законодательством Российской Федерации.

Требуют решения вопросы льготного, упрощенного порядка налогообложения для береговых рыбоперерабатывающих предприятий, совершенствования применения налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин при ввозе на территорию Российской Федерации судового и технологического оборудования, оборудования для оснащения рыбоперерабатывающих производств, которое не производится на территории Российской Федерации, а также при временном вывозе российских рыбопромышленных судов за рубеж для ремонта, технической модернизации и переоборудования.

Важное значение также имеет формирование системы государственной поддержки экспедиционного промысла в исключительных экономических зонах иностранных государств, открытых и конвенционных районах Мирового океана, строительства рыбопромыслового флота на российских судостроительных верфях, а также стимулирование производства рыбной продукции на предприятиях аквакультуры. Необходима масштабная модернизация рыбоперерабатывающих производств.

Не менее актуальным в современных условиях является совершенствование земельного законодательства прежде всего в части процедур межевания и формирования земельных участков, снижения стоимости их оформления, механизма оформления прав на невостребованные земельные доли и выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности, порядка предоставления земельных участков из земель государственной и муниципальной собственности, а также процедур проведения торгов с земельными участками.

Предстоит дальнейшая работа по нормативно-правовому обеспечению создания и развития системы земельно-ипотечного кредитования. Для этого требуется внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования земельно-ипотечных отношений в сельском хозяйстве, обеспечения сбалансированного механизма защиты прав залогодателей и залогодержателей. Кроме того, создание такой системы сдерживается из-за высокой стоимости работ по межеванию земельного участка и длительности процедуры постановки его на кадастровый учет.

Остаются также нерешенными проблемы оборота земельных долей и обеспечения гарантий собственникам земельных долей. В связи с этим начата работа по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», направленного на упорядочение отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения.