

# 20-ЛЕТНИЙ ОПЫТ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ  
Геннадий Александрович Горбунов

Свою историю Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию начал в январе 1994 года. В 1994–2001 годах это был Комитет Совета Федерации по аграрной политике, в 2002–2007 годах – Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике, в 2007–2011 годах – Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу. В ноябре 2011 года произошло объединение Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу и Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, действующего в 2002–2011 годах, и был образован Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию (далее – Комитет). К вопросам его ведения отнесены: государственная аграрная и продовольственная политика; агропромышленное производство, пищевая, перерабатывающая промышленность и аграрные рынки, продовольственная безопасность; техническое регулирование, качество и сертификация сельскохозяйственной и пищевой продукции; регулирование производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; социальное развитие села; государственная политика в области природных ресурсов и охраны окружающей среды; владение, пользование и распоряжение землей, недрами и другими природными ресурсами Российской Федерации, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации; изучение, сохранение, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов; разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам природопользования, охраны окружающей среды и экологии; земельное законодательство, землеустройство, землепользование, управление земельными ресурсами, охрана земель, плодородие почв, оценка и мониторинг земель; лесное хозяйство, лесоустройство, управление в области использования и охраны лесных ресурсов, учет ле-

1



Г.А. ГОРБУНОВ НА ЗАСЕДАНИИ КОМИТЕТА

2

Г.А. ГОРБУНОВ НА РАСШИРЕННОМ ЗАСЕДАНИИ КОМИТЕТА  
С УЧАСТИЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЧУВАШСКОЙ ДЕЛЕГАЦИИ

сов; водное хозяйство, управление водными ресурсами и водными объектами; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особоохраняемые природные территории; рыбохозяйственный комплекс; объекты животного и растительного мира; охота и охотничье хозяйство; государственное управление в сфере обращения с отходами производства и потребления, в том числе ядерными; государственная политика в области изучения, освоения и использования Мирового океана, Арктики и Антарктики в интересах Российской Федерации; воспроизводство минерально-сырьевой базы, метеорология, геодезия и картография.

За прошедшие годы при непосредственном участии Комитета был принят ряд федеральных законов, регулирующих отношения в аграрной сфере, в сфере природопользования и охраны окружающей среды, направленных на формирование условий для развития агропромышленного комплекса (АПК) и его важнейшей составной части – сельского хозяйства, а также рыбохозяйственного комплекса, лесного и водного хозяйства, земельных отношений. Среди них: «О сельскохозяйственной кооперации», «О племенном животноводстве», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О семеноводстве», «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О карантине растений», «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О личном подсобном хозяйстве», «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О развитии сельского хозяйства»; «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», «О государственном кадастре недвижимости», «О землеустройстве», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «О мелиорации земель», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации.

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 сель-



3



ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА

4

РАСШИРЕННОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА С УЧАСТИЕМ  
МИНИСТЕРСТВ И ВЕДОМСТВ

скохозойственной 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, господдержке в сфере развития сельского хозяйства. Устанавливает, что цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий определяются Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утверждаемой Правительством Российской Федерации на определенный им период. Эта программа на 2008–2012 годы была утверждена 14 июля 2007 года, на 2013–2020 годы – 14 июля 2012 года.

В современном мире особое значение имеют вопросы создания и законодательного обеспечения условий для адаптации сельского хозяйства к условиям Всемирной торговой организации. Также приоритетны вопросы регулирования сельского хозяйства с учетом участия Российской Федерации в Таможенном союзе. Подписан и ратифицирован ряд соглашений, направленных на углубление и ускорение интеграционных процессов в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, в том числе в сфере агропромышленного комплекса. Предстоит продолжить работу по синхронизации условий функционирования агропромышленных комплексов государств – членов Таможенного союза с учетом того, что уровни мер государственной поддержки сельского хозяйства, оказывающих искажающее воздействие на взаимную торговлю, в указанных государствах существенно различаются.

Правительство Российской Федерации принимает меры по адаптации сельского хозяйства к условиям членства России в ВТО. Утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, принят ряд федеральных законов и подготовлен ряд законодательных инициатив, касающихся обеспечения конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции. Прежде всего, это Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который установил бессрочно нулевую ставку по налогу на прибыль организаций для сельхозтоваропроизводителей, 10%-ную ставку НДС по реализации племенной продукции, освобождение от налога на доходы физических лиц грантов и субсидий, полученных на создание и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, продлил до 1 января 2018 года льготный порядок перехода организаций потребительской кооперации на уплату единого налога на вмененный доход. А, кроме того, Федеральный закон «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», установивший, что одним из основных направлений государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства является подде-



ржка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих выпуск сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях.

В дополнение к ним необходимо принять ряд федеральных законов, направленных на повышение конкурентоспособности и финансовой устойчивости сельскохозяйственных товаропроизводителей, создание условий для адаптации отечественного сельского хозяйства к условиям ВТО. Сейчас они находятся на рассмотрении в Государственной Думе. Среди них законопроекты №222564-6 «О внесении изменений в статьи 7 и 11 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (в части предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на техническую и технологическую модернизацию, инновационное развитие), №100524-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части особенностей банкротства сельскохозяйственных организаций), №2372-6 «О карантине растений».

Кроме того, целесообразно ускорить разработку и внесение в Госдуму следующих законопроектов, разрабатываемых Правительством Российской Федерации:

- «О ветеринарии»; он направлен на совершенствование правового регулирования отношений в области ветеринарии, гармонизацию российского законодательства с требованиями международных организаций;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О племенном животноводстве» (в части разграничения и уточнения полномочий Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области племенного животноводства);
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О семеноводстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования в области семеноводства).

Экономическая ситуация в сельском хозяйстве остается сложной. Усугубляются системные проблемы: сравнительно высокие издержки производства, низкий уровень доходности хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей и, как следствие, низкая инвестиционная привлекательность сельского хозяйства. Снижение уровня таможенно-тарифной защиты, поэтапная либерализация рынка ведут к тому, что российские сельскохозяйственные товаропроизводители вынуждены конкурировать с ведущими мировыми производителями и экспортерами продовольствия, работающими на основе самых передовых технологий. Производительность труда, урожайность в странах – членах ВТО, являющихся ведущими экспортерами продовольствия, многократно превышают российские показатели, при этом уровни государственной поддержки сельского хозяйства и таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка в этих странах в несколько раз выше. Указанные обстоятельства негативно сказываются на деятельности отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, продукция которых оказывается недостаточно конкурентоспособной, обуславливают ухудшение их финансового положения, увеличение просроченной кредиторской задолженности, снижение уровня рентабельности сельскохозяйственного производства, прежде всего в животноводстве. Для улучшения ситуации необходим комплекс мер государственного регулирования агропромышленного комплекса и государственной поддержки сельского хозяйства.

В феврале 2013 года состоялось расширенное заседание Комитета на тему «О мерах по развитию агропромышленного комплекса в связи со вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию и участием в Таможенном союзе» с участием Министра сельского хозяйства Н.В. Фёдорова, руководителей федеральных служб и агентств, представителей Министерства финансов и Министерства экономического развития, отраслевых союзов и ассоциаций, ученых. Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию счел необходимым рекомендовать Правительству Российской Федерации при формировании федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов рассмотреть возможность увеличения финансирования Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. В частности, было рекомендовано:

- рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований на государственную поддержку сельского хозяйства, доведения объема ее финансирования до уровня, пре-



5



РАСШИРЕННОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА С УЧАСТИЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЧУВАШСКОЙ ДЕЛЕГАЦИИ

- дусмотренного условиями присоединения России к ВТО; дополнительные ассигнования направить на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на приобретение кормов, возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам и инвестиционным кредитам на техническую и технологическую модернизацию производств, на оказание дополнительной несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим деятельность в области растениеводства, в расчете на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур;
- осуществить меры, направленные на совершенствование механизма финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей;
  - рассмотреть вопрос о пролонгации кредитов, по которым предусмотрено возмещение части затрат на уплату процентов;
  - разработать комплекс мер, направленных на сдерживание цен на горюче-смазочные материалы и минеральные удобрения, реализуемые сельскохозяйственным товаропроизводителям для проведения сезонных сельскохозяйственных работ;
  - разработать комплекс мер, направленных на создание условий для стимулирования спроса на сельхозпродукцию за счет продовольственной помощи низкодоходным слоям населения, поддержки питания отдельных социальных групп, реформирование системы закупок продовольствия для государственных нужд;
  - осуществить меры по совершенствованию ветеринарного, фитосанитарного и санитарно-эпидемиологического контроля ввозимых на территорию Российской Федерации сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
  - подготовить и утвердить перечень сельскохозяйственной продукции и продовольствия, в отношении которых устанавливается запрет на закупки для государственных и муниципальных нужд в случае, если страной происхождения таких товаров не являются государства – члены Таможенного союза;
  - подготовить предложения по выравниванию уровней мер государственной поддержки сельского хозяйства в государствах – членах Таможенного союза.

В рамках выездного расширенного заседания Временной комиссии Совета Федерации по мониторингу участия Российской Федерации во Всемирной торговой организации и Таможенном союзе Комитет 2 июля 2013 года провел в Пятигорске круглый стол на тему «Проблемы развития агропромышленного комплекса в условиях членства Российской Федерации в ВТО и участия в Таможенном союзе». В заседании приняли участие руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, Министр сельского хозяйства Н.В. Фёдоров, представители Минфина России, Россельхозбанка, Росагролизинга, ФСТ Рос-



сии, а также отраслевых союзов и ассоциаций, науки, производственных предприятий, фермерских хозяйств. Участники круглого стола приняли рекомендации, в которых правительству предложено обеспечить проведение на федеральном уровне системной работы по оценке последствий вступления России в ВТО, в частности влияния на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и состояние их аграрно-продовольственной сферы; рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований на государственную поддержку сельского хозяйства.

В октябре 2012 года в рамках такого же выездного заседания Временной комиссии Совета Федерации в Самаре Комитет провел круглый стол по проблемам и перспективам развития агропромышленного комплекса в условиях вступления России в ВТО и участия в Таможенном Союзе. Среди мер, рекомендованных правительству, было предложено рассмотреть возможность увеличения мер поддержки «зеленой корзины» (мер, не оказывающих искажающего влияния на торговлю и размер которых неограничен), и прежде всего мер государственной поддержки социального развития села, в том числе в рамках Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», объемы финансирования которой могут быть скорректированы при утверждении программы.

В 1995 году в нашей стране начался бурный процесс принятия нового и совершенствования действующего экологического законодательства. Этот процесс с полным основанием можно назвать реформой данного законодательства, так как до указанного времени в законотворческой деятельности ничего подобного не было. Следует признать, что и в предшествующие годы законодательство, касающееся почти всех природных объектов, развивалось достаточно интенсивно. Были приняты Земельный кодекс РСФСР (1970 год), Водный кодекс РСФСР (1972 год), Кодекс РСФСР о недрах (1978 год), Лесной кодекс РСФСР (1978 год) и др. Это был период расцвета природоресурсного, но не природоохранного законодательства. Основное внимание уделялось регулированию использования земель, вод, лесов и других природных ресурсов. Начиная с 1995 года было принято значительное количество федеральных законов природоохранной направленности. Среди них – от 14 марта 1995 года №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 ноября 1995 года №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 1 мая 1999 года №94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 4 мая 1999 года №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и др. Природоохранные нормы прописаны и в других федеральных законах. Экологическое законодательство также включает в себя нормы гражданского, административно-правового и уголовного права, направленные на охрану окружающей среды. Отправной точкой нового периода развития экологического законодательства можно считать принятие в 2006 году новых редакций Водного и Лесного кодексов Российской Федерации.

Совет Федерации, Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию уделяют пристальное внимание совершенствованию всего экологического законодательства. В ходе многочисленных мероприятий – парламентских слушаний, конференций, круглых столов, заседаний экспертных советов – неоднократно поднимались вопросы его комплексного совершенствования.

Сегодня вопросы экологии, сохранения благоприятной среды обитания человека являются одними из наиболее значимых как в масштабе мирового сообщества, так и в нашей стране.

Особую актуальность в последнее время приобрели проблемы в области обращения с отходами. В настоящее время в отвалах и хранилищах на территории Российской Федерации, по разным оценкам, накопилось от 80 до 100 млрд т твердых отходов. Подавляющее большинство городов России окружено полигонами и несанкционированными свалками. Действующее законодательство не позволяет эффективно решать данные проблемы. Российская нормативно-правовая база в области обращения с отходами во многом устарела. Она отстает от норм международного права, не соответствует современным представлениям о рациональном использовании сырьевых ресурсов. При переходе к рыночной системе хозяйствования не были созданы условия, которые стимулировали бы снижение образования отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот. Для решения этой задачи существует два возможных подхода – внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 го-



да №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» или же подготовка новой редакции закона. Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию избрал второй подход и подготовил проект федерального закона «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами». Целью этой законотворческой работы было привести в соответствие международным нормам права национальные нормы регулирования деятельности в области обращения с отходами производства и потребления и создания отходоперерабатывающей индустрии. Альтернативный законопроект разработан Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу и сейчас находится на стадии подготовки ко второму чтению. Члены Совета Федерации принимали активное участие и в работе над правительственным законопроектом. В Государственную Думу направлен целый ряд поправок, часть из которых учтена. Безусловно, принятие любого из законопроектов позволит улучшить ситуацию в области обращения с отходами.

В январе 2013 года в рамках правительственного часа была заслушана информация Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского «О механизмах ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической деятельностью». По его итогам было принято постановление Совета Федерации от 6 февраля 2013 года №17-СФ. В нем Правительству России рекомендовано:

- завершить разработку и внести в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью»;
- разработать нормативно-правовую и методологическую базу для оценки и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической деятельностью;
- рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической деятельностью.

Современное земельное законодательство – уникальное явление в законотворческой деятельности России. Его комплексный характер порождает многочисленные противоречия. Законодательство об использовании и охране земель несвободно от недостатков и пробелов. Нормы Земельного кодекса имеют в большей части отсылочный характер, наблюдаются противоречия между нормами земельного и гражданского законодательства, особенно в части вещных прав на земельные участки. Законодательство в данной сфере находится на пути разработки и реализации оптимальной модели правового регулирования, способной учесть как частные интересы, так и публичный характер отношений в использовании и охране земель. Так, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона №47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный в том числе и на урегулирование механизма права собственности и ограниченных вещных прав на земельные участки и иные природные объекты. Одновременно на рассмотрении палаты находится проект федерального закона №50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Данные законопроекты, по существу, характеризуют собой разнонаправленные тенденции дальнейшего развития земельного законодательства, требующие коренного обновления большей части земельно-правовых норм, к тому же законопроект №47538-6 в части земельных отношений построен на категоричности земель. Однако одновременное концептуальное изменение гражданского, земельного и градостроительного законодательства при отсутствии практики применения вносимых изменений отрицательно скажется на инвестиционном климате страны. В настоящее время законодательство нуждается в унификации, гармонизации и устранении пробелов и коллизионных норм.

Законодательные усилия должны быть сосредоточены на разработке пакета проектов федеральных законов, реализующих положения принятого в первом чтении проекта федерального



закона №47538-6. Его принятие повлечет за собой возникновение большого числа коллизий, на время устранения которых практически невозможно осуществлять предоставление и использование земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов и участков недр. К тому же возникает проблема соотношения титулов, предлагаемых проектируемой главой 19.2 Гражданского кодекса, с действующим земельным законодательством.

Необходимо отметить и весьма актуальный законопроект, находящийся на рассмотрении Государственной Думы, – проект федерального закона №21184-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления возможности строительства на землях сельскохозяйственного назначения, предоставленных или приобретенных для осуществления (ведения) крестьянским (фермерским) хозяйством своей деятельности, индивидуального жилого дома), внесенный членами Совета Федерации Г.А. Горбуновым, М.М. Капурой (в период исполнения им соответствующих полномочий), В.Н. Плотниковым, И.Н. Егоровым и депутатами Государственной Думы. Текст законопроекта изменен и повторно внесен в Государственную Думу 30 мая 2013 года с учетом всех замечаний. В настоящее время готовится к рассмотрению в первом чтении.

В целом же следует признать, что действующее земельное законодательство, призванное способствовать повышению эффективности использования и охраны земель, этих задач не выполняет. Для преодоления сложившейся ситуации целесообразно разработать концепцию совершенствования земельного законодательства. Помимо проблемы эффективного законодательного обеспечения, практическая реализация земельно-правовых норм не обеспечена и информационно: налицо отсутствие полноты сведений о земельных участках и земельных ресурсах страны.