

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ПЛОДОРОДИЯ ЗЕМЕЛЬ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА



СТАТС-СЕКРЕТАРЬ – ЗАМЕСТИТЕЛЬ
МИНИСТРА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Иван Вячеславович Лебедев

Главной особенностью сельскохозяйственных земель является то, что они выступают в качестве основного средства обеспечения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. На земле производятся продукты питания и корма для животных, а также сырье для промышленности. Поэтому для земель сельскохозяйственного назначения установлен особый правовой режим, имеющий целью охрану и повышение плодородия почв, регулирование хозяйственной деятельности пользователей земли.

С начала 90-х годов XX века в Российской Федерации происходит неуклонное снижение качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения.

Результаты сплошного агрохимического обследования плодородия почв, проводимого агрохимической службой, подведомственной Минсельхозу России, свидетельствуют об ухудшении агрохимических характеристик сельскохозяйственных угодий. Возрастает подкисление почвенной среды, увеличивается площадь пашен с низким содержанием калия, фосфора, растет отрицательный баланс содержания гумуса, повышается площадь загрязнения почв тяжелыми металлами, радионуклидами.

В действующем законодательстве закреплено достаточное количество норм, предусматривающих различные мероприятия, направленные на восстановление и сохранение плодородия земель сельскохозяйственного назначения и охрану почв. Они включают агротехнические, агрохимические мероприятия, мелиорацию, рекультивацию, защиту земель от различных негативных процессов: водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления и т.д.

Однако многие нормы законодательства на практике не исполняются. Достаточно часто программы по охране земель или воспроизводству плодородия почв, учитывающие особенности хозяйственной деятельности, не разрабатываются, а если и разрабатываются, то остаются нереализованными по причине недостаточного финансирования или отсутствия надлежащего контроля над

реализацией норм законодательства. Кроме того, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны принимать непосредственное участие в сохранении плодородия почв.

Мероприятия по охране земель и обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения проводятся в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 года №136-ФЗ, федеральными законами от 18 июня 2001 года №78-ФЗ «О землеустройстве», от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 27 июля 2002 года №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель), от 16 июля 1998 года №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон о плодородии), приказом Минсельхоза России от 4 мая 2010 года №150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и др.

Таким образом, в законодательстве закреплено достаточное количество норм, предусматривающих различные мероприятия, направленные на регулирование плодородия почв.

Например, Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено (часть 2, статья 13), что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия:

- по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия;
- защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Законом о плодородии (статья 3.1) установлено, что осуществление мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения является расходным полномочием субъектов Российской Федерации.

Отдельные мероприятия в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения могут финансироваться из федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ.

Субъекты Российской Федерации наделены полномочиями по разработке и принятию законов и иных нормативных правовых актов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также по контролю их соблюдения (статья 5 Закона о плодородии).

В соответствии со статьей 8 Закона о плодородии собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также соблюдать нормы и правила в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, эта статья позволяет субъектам Российской Федерации предусмотреть дополнительные (отличные от определенных федеральным законодательством) обязанности собственников, владельцев, арендаторов и пользователей по сохранению плодородия почв.

Законом об обороте земель установлены случаи, когда осуществляется принудительное изъятие у собственника земельного участка в судебном порядке, в том числе при существенном снижении плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Правительством утверждены критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 года №612).

Также установлены критерии ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков с нарушением требования рационального использования земли (постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 года №736).

Утверждены признаки неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства, которые применяются с учетом особенностей ведения сельскохозяйс-



твенного производства в субъектах Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года №369).

Снижение плодородия почв и их экологическое ухудшение как основание для принудительного изъятия у собственников земельных участков в судебном порядке выявляется при осуществлении государственного земельного надзора.

Государственный земельный надзор в части земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года №1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»).

Приказом Минсельхоза России от 30 января 2012 года №96 утвержден Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов. Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 2, статья 8.7) предусмотрена ответственность за невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от негативного воздействия, ухудшающего качественное состояние земель.

Как отмечалось выше, мероприятия по обеспечению плодородия почв могут финансироваться из федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ.

Предусмотрен и механизм господдержки – несвязанная поддержка (погектарная поддержка), позволяющий стимулировать сельхозтоваропроизводителей к проведению мероприятий по воспроизводству плодородия почв.

Субсидии, получаемые сельхозтоваропроизводителями, могут направляться на приобретение и внесение минеральных, органических и иных видов удобрений, бактериальных препаратов, улучшающих плодородие почв.

Механизм расчета субсидий по указанному виду господдержки осуществляется с учетом коэффициента почвенного плодородия в субъекте Российской Федерации. Показатель почвенного плодородия рассчитывается на основании результатов государственного учета показателей состояния плодородия земель сельхозназначения. Учитываются содержание гумуса, кислотность почв, содержание фосфора и калия в почве.

Этот показатель оказывает корректирующее влияние на размер субсидий для регионов с низким почвенным плодородием (например, в Мурманской, Архангельской, Псковской, Ивановской, Костромской, Тверской, Курганской, Сахалинской областях, Забайкальском крае и др.), то есть он позволяет увеличить долю финансовых средств таким регионам за счет финансовых средств других субъектов Российской Федерации с более высоким плодородием почв.

Также правилами распределения субсидий предусмотрено, что при предоставлении господдержки в 2018 году на проведение агротехнологических работ на площадях, занятых зерновыми, зернобобовыми и кормовыми культурами, регион обязан устанавливать повышающий коэффициент 1,4 для сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих проведение работ по известкованию, и (или) фосфоритованию, и (или) гипсованию посевных площадей земель сельскохозяйственного назначения в пределах размера субсидии, предусмотренной для субъекта Российской Федерации.

В 2017 году и на 2018 год в связи с оптимизацией распределения предоставленных бюджетных ассигнований и введением новой меры поддержки «льготное кредитование» на оказание несвязанной поддержки предусмотрено 11,34 млрд рублей. Такой объем господдержки не позволяет в полной мере оказывать помощь сельхозтоваропроизводителям. Необходимо увеличить объем бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

В настоящее время Минсельхозом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения



плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект федерального закона).

С учетом замечаний Главного правового управления Президента Российской Федерации и Экспертного управления Президента Российской Федерации проект федерального закона был доработан. Были учтены предложения и замечания разных сообществ: представителей агрохимслужб Ростовской, Белгородской, Липецкой, Брянской областей, Краснодарского края и др., Национального агрохимического союза, Всероссийского научно-исследовательского института агрохимии имени Д.Н. Прянишникова, Почвенного института имени В.В. Докучаева, организаций, занимающихся обследованием плодородия почв.

В настоящее время проект федерального закона проходит процедуру внутриведомственного согласования.

Проектом федерального закона предлагается уточнить предмет правового регулирования Закона о плодородии, дополнив его новой главой «Государственный мониторинг сельскохозяйственных земель».

В проекте федерального закона будут уточнены обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земель сельскохозяйственного назначения. Также проектом федерального закона предусматривается ведение паспортов почв сельскохозяйственных угодий, что позволит осуществлять контроль состояния почв.

Сведения о землях сельскохозяйственного назначения, полученные по результатам государственного мониторинга земель, предлагается отражать в государственном реестре сельскохозяйственных земель.

Проектом федерального закона предусмотрено, что ведение указанного реестра будет осуществляться с использованием Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (далее – ЕФИС).

Создание ЕФИС планируется осуществить посредством модернизации Федеральной государственной информационной системы «Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения», оператором которой является Минсельхоз России.

Таким образом, в целях обеспечения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия почв сельскохозяйственного назначения необходимо совершенствовать законодательство на всех уровнях, закрепить в государственных и региональных программах конкретные виды экономического стимулирования по воспроизводству плодородия почв, обеспечивать надлежащий надзор и контроль исполнения норм об охране плодородия почв.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2015 года №ДМ-П11-85пр Минсельхоз России с целью обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и сохранения плодородия почв рекомендовал органам управления агропромышленным комплексом субъектов Российской Федерации совместно с региональными научными организациями и учреждениями, подведомственными Минсельхозу России, разработать и утвердить нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации научно обоснованные региональные системы земледелия и технологии возделывания сельскохозяйственных культур, предусматривающие установление агротехнических требований к использованию земельных участков, для производства сельскохозяйственной продукции.

В Ставропольском крае, Белгородской и Ростовской областях разработаны и утверждены нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В Краснодарском крае наиболее важные агротехнические требования к использованию земельных участков для производства сельскохозяйственной продукции установлены региональным законом «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края».

В рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы федеральной целевой программой «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения Рос-



сии на 2014–2020 годы» предусмотрено проведение на мелиорируемых землях мероприятий по защите и сохранению сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания, культуртехнических мероприятий, в том числе с внесением мелиорантов, понижающих кислотность почв (для субъектов Российской Федерации, входящих в Центральную нечерноземную зону: Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской, Московской, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тверской, Тульской, Ярославской областей).

Введение в госпрограмму дополнительных мер государственной поддержки, направленных на проведение работ по восстановлению, сохранению и повышению плодородия почв сельскохозяйственного назначения, потребует увеличения объемов бюджетных ассигнований на их реализацию.

Основным документом, регламентирующим отношения в сфере мелиорации земель в Российской Федерации, является Федеральный закон от 10 января 1996 года №4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее – действующий закон), также применяются Правила эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Иные федеральные законы также содержат нормы, регулирующие отношения в области мелиорации. Таковыми в первую очередь являются Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, федеральные законы от 16 июля 1998 года №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 21 июля 1997 года №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

С 2004 года в действующий закон были внесены многочисленные изменения. В настоящее время закон действует в редакции Федерального закона от 5 апреля 2016 года №104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам стандартизации».

Все вносимые изменения были направлены на приведение действующего закона в соответствие принимаемым нормативным актам в смежных отраслях права (земельном законодательстве, законодательстве о безопасности гидротехнических сооружений и пр.) и не решали комплексно задач, стоящих в настоящее время перед отраслью.

В этой связи Минсельхозом России разработаны проекты федеральных законов «О мелиорации земель», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О мелиорации земель», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с принятием Федерального закона «О мелиорации земель» (далее – законопроекты).

Законопроекты направлены на решение следующих задач:

- четкое разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления в связи с созданием и эксплуатацией мелиоративных систем и гидротехнических сооружений, используемых в целях мелиорации земель, владением этими системами и сооружениями, проведением мелиоративных мероприятий;
- определение объема прав (включая право собственности, иные вещные права) и обязанностей владельцев мелиоративных систем и гидротехнических сооружений, используемых в целях мелиорации земель, порядка перехода прав;
- формирование правил проведения мелиоративных мероприятий;
- создание правового механизма взаимодействия водопотребителей и владельцев мелиоративных систем и гидротехнических сооружений в связи с водоснабжением и водоотведением с использованием мелиоративных систем и гидротехнических сооружений;
- развитие государственно-частного партнерства, увеличение доли негосударственного финансирования в общем объеме финансирования мелиоративных мероприятий.

В настоящее время законопроекты дорабатываются в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 12 июля 2017 го-



да №АД-П11-4514. Завершается согласование текста проектов с субъектами Российской Федерации, а также планируется проведение согласительного совещания с Минэкономразвития России и Минюстом России с целью устранения имеющихся разногласий по законопроектам.

В рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2013 года №922 (далее – Программа), осуществляются капитальные вложения в объекты государственной собственности Российской Федерации, отвечающие за межрегиональное распределение водных ресурсов, проводятся противопаводковые мероприятия, включающие расчистку мелиоративных каналов, техническое оснащение подведомственных Минсельхозу России учреждений в области мелиорации, прикладные научные исследования и экспериментальные разработки, выполняемые по договорам на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ. Существует и государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей по гидромелиоративным, агролесомелиоративным, фитомелиоративным и культуртехническим мероприятиям.

По итогам реализации 1-го этапа (2014–2016 годы) Программы выполнены все предусмотренные показатели (индикаторы). Площадь мелиорированных земель составила 1634,04 тыс. га, в том числе 276,53 тыс. га за счет реализации гидромелиоративных мероприятий, 443,28 тыс. га за счет проведения противопаводковых мероприятий, 408,57 тыс. га за счет реализации агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий и 505,66 тыс. га за счет проведения культуртехнических работ сельскохозяйственными товаропроизводителями.

При этом к 2017 году в реализации Программы наблюдалось увеличение инвестиционной активности сельскохозяйственных товаропроизводителей (с 8 млрд рублей в 2014 году до 15,5 млрд рублей в 2017 году).

В 2017 году ресурсное обеспечение Программы за счет средств федерального бюджета увеличено в 1,5 раза по сравнению с 2016 годом: оно составило 11 428,0146 млн рублей (в 2016 году – 7631,2 млн). Государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей составила 4412,6139 млн рублей (в 2016 году – 2142,09 млн).

Данные меры государственной поддержки позволят обеспечить возмещение затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет средств консолидированных бюджетов на уровне 36,3% и проведение комплекса мелиоративных мероприятий на площади 278,89 тыс. га, в том числе на 93,16 тыс. га – за счет реализации гидромелиоративных мероприятий, на 123,76 тыс. га – за счет проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий и на 61,97 тыс. га – за счет проведения культуртехнических работ сельскохозяйственными товаропроизводителями.

В соответствии с заявками субъектов Российской Федерации на участие в реализации мероприятий Программы инвестиции сельскохозяйственных товаропроизводителей в 2018 году составят 19,34 млрд рублей, в 2019 году – 21,22 млрд рублей.

При подготовке проекта федерального бюджета на 2018–2020 годы увеличены ассигнования на мероприятия Программы, что позволило в 2018 году сохранить ресурсное обеспечение Программы на уровне 11 428,01 млн рублей, в 2019 и 2020 годах – 11 276,5149 млн рублей ежегодно (утверждено в Программе – 8725,8 млн рублей).

В 2018–2019 годах государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей позволит обеспечить ввод в эксплуатацию 571,99 тыс. га за счет реализации комплекса мелиоративных мероприятий, в том числе в 2018 году – 283,72 тыс. га, в 2019 году – 288,27 тыс. га.

При разработке Стратегии развития мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России до 2025 года и на период до 2030 года (поручение в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года №396) в целях увеличения прироста производства продукции растениеводства на мелиорированных землях представляется целесообразным увеличение субсидий из федерального бюджета на реализацию мелиоративных мероприятий, что повысит инвестиционную активность сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также увеличит площадь мелиорированных земель в 2–2,5 раза.



В ближайшее время представляется целесообразным:

- доработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- разработать Стратегию развития мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России до 2025 года и на период до 2030 года;
- создать условия для привлечения инвестиций в мелиоративный комплекс в целях увеличения объема производства продукции растениеводства на мелиорированных землях;
- повысить эффективность использования мелиорированных земель в регионах;
- разработать ситуационные планы развития и использования мелиорированных земель в регионах;
- принять меры по закреплению используемых в сельскохозяйственном производстве мелиоративных систем общего и индивидуального пользования за конкретными балансодержателями.