

## НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАЛЕЖНЫМИ ЗЕМЛЯМИ

**ГРИНБЕРГ Светлана Николаевна,**

кандидат исторических наук, доцент кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета.

E-mail: landlawkgau@mail.ru;

**ВЛАСОВ Валерий Александрович,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, действительный член РАЕН, член РАЮН, член Совета Красноярского регионального отделения

общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», член Общественной палаты г. Красноярска.

E-mail: vav.70@mail.ru

**Краткая аннотация:** В настоящей статье предпринята попытка анализа отдельных проблем землеустройства и землепользования залежными землями. Авторы выступают с предложением о восстановлении или создании государственного органа (учреждения) по землеустройству. Также целесообразно при Правительстве Красноярского края учредить структурное подразделение с возложением на него полномочий государственного надзора по вопросам землеустройства и рационального использования земель.

**Abstract:** This article attempts to analyze individual problems of land tenure and land use of fallow lands. The authors propose the restoration or creation of a state body (institution) for land management. It is also advisable to establish a structural unit under the Government of the Krasnoyarsk Territory with the assignment of the powers of state supervision on land management and the rational use of land.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, залежные земли, землепользование, землеустройство, земли сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья, целевое назначение, органическая сельскохозяйственная продукция, землеустроительные работы, территории Крайнего Севера Красноярского края.

**Keywords:** legal regulation, fallow lands, land use, land tenure, land management, agricultural land, agricultural land, special purpose, organic agricultural products, land management works, territories of the Far North of the Krasnoyarsk Territory.

Российская Федерация является первой среди всех государств по наличию земельных ресурсов, а также по площади занимаемой пашни наша страна одна из пяти первых в мире. В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2012 году прямо указывалось, что она располагает 55% только плодородных земель планеты.<sup>1</sup> Но нельзя не отметить негативную мировую тенденцию, направленную на выбытие наиболее ценных земель сельскохозяйственного назначения. В частности, за последние сорок лет, Россия потеряла порядка 60 млн. га сельскохозяйственных земель, США - 35 млн. га, Западная Европа - 30 млн. га.<sup>2</sup> В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2019 год было отмечено, что необходимо: «создать защищенный бренд отечественной чистой, «зеленой» продукции», которая должна «заслужить гарантии высокого качества и на внутреннем и на внешнем рынке». Планируется, что к 2024 г. объем экспорта сельскохозяйственной продукции должен достигнуть 45 млрд. долларов США в год.<sup>3</sup> Соответственно, одной из стратегических задач российского государства на современном этапе экономического развития, является создание правовых, политических, экономических, социальных и организационных условий для производства, переработки и сбыта, в том числе и экспорта, органической сельскохозяйственной продукции. Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – ФЗ № 280, который вступает в силу с 01.01.2020 года) будет способствовать реализации указанной выше задачи, поскольку направлен на регулирование общественных отношений, связанных с производством, хранением, транспортировкой, маркировкой и реализацией данного вида продукции.

В нашей стране из 122 млн. га пашни из земель сельскохозяйственного назначения более 40 млн. га в современных реалиях находится вне сельскохозяйственного производства. Более того, на них уже более двадцати лет не применяются агрохимикаты, пестициды, антибиотики, стимуляторы роста и откорма сельскохозяйственных животных. Поэтому данные пашни целесообразно включать в земельный оборот для производства органической сельскохозяйственной продукции.

Земельное законодательство советского периода и до настоящего времени серьезное внимание уделяло и уделяет регулированию земельных сельскохозяйственных отношений. Речь идет как об утративших юридическую силу кодифицированных актах высшей юридической силы, таких как: Земельный кодекс 1922 года,<sup>5</sup> Общие начала землепользования и землеустройства от 15.12. 1928 года,<sup>6</sup> Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик в 1968 года, Земельный кодекс РСФСР 1970 года,<sup>7</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 года,<sup>8</sup> Земель-

<sup>1</sup>Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 287.

<sup>2</sup>Шкель Т. Осенний счет // Российская газета. 2012. № 216. С. 4.

<sup>3</sup>Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 21.12.2019).

<sup>4</sup>Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть 1). Ст. 5073.

<sup>5</sup>Земельный кодекс РСФСР 1922 г. (утратил юридическую силу) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

<sup>6</sup>Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г. (утратили юридическую силу) // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

<sup>7</sup>Земельный кодекс РСФСР 1970 г. (утратил юридическую силу) // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

<sup>8</sup>Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 г. (утратили юридическую силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

ный кодекс РСФСР 2001 года,<sup>1</sup> так и о действующем Земельном кодексе Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ).<sup>2</sup> Анализ содержания правовых норм показывает, что земли сельскохозяйственного назначения в составе всех категорий земель всегда имели приоритетное положение, не допускалось их изъятия для других нужд и разбазаривание их землепользователями. В настоящее время действует значительное количество иных федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих исследуемый вид земельных правоотношений.

В ЗК РФ закреплено не только понятие земель сельскохозяйственного назначения и основные элементы правового режима (ст. 77 ЗК РФ), но и подтверждено их приоритетное положение в общем составе земель (ст. 7 ЗК РФ). В самом составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются продуктивные сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, участки, занятые многолетними насаждениями. Кроме того, определены угодья, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, полевосадовыми насаждениями, водными объектами, зданиями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Таким образом, выделяются и вспомогательные сельскохозяйственные угодья. Законодатель в п. 1 ст. 79 ЗК РФ предусмотрел, что: «сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), - в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране».

Очевидно, что залежи отнесены к сельскохозяйственным угодьям и не подлежат изъятию для несельскохозяйственных целей. Они не могут считаться особо ценными продуктивными сельскохозяйственными угодьями, так как по оценкам специалистов залежными землями считаются участки, ранее распаханные, а теперь заброшенные и не используемые, как правило, в течение десяти и более лет, но в последнее время залежами называют даже угодья, не обрабатывавшиеся несколько лет». <sup>3</sup> Следовательно, эти земли могут выступать важным территориальным резервом в плане экологизации землепользования и производства экологически безопасного продовольствия. Более того, на федеральном уровне в 2019 году сельскохозяйственным товаропроизводителям начали возмещать часть затрат на ввод в оборот неиспользуемых земель, именно на эти цели предусмотрено было три млрд. рублей субсидий. <sup>4</sup> На уровне субъектов РФ

также принимаются специальные нормативные правовые акты в исследуемой области, например, Правительством Ивановской области было принято постановление от 22 мая 2018 года № 137-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на вовлечение в оборот залежных земель».<sup>5</sup>

Практика показывает, что из оборота выбывали малопродуктивные и неудобно расположенные участки пахотных земель. Особенно активно этот процесс происходил в период реорганизации колхозов и совхозов в иные организационно - правовые формы с 1991 года по 2000 год. По данным Минсельхоза, на 14 млн. га залежей, если вернуть их в оборот, можно вырастить 20 млн. тонн зерна, в России до 40 млн. га таких земель.<sup>6</sup>

За это время, почти не проводилась работа по созданию новых и корректировке ранее утвержденных проектов внутрихозяйственного землеустройства. С 2005 года из российского законодательства исключили землеустройство, как государственную управленческую функцию. Многие научно-проектные землеустроительные институты были ликвидированы. Объективный реальный анализ состояния земель сельскохозяйственного назначения по конкретным сельскохозяйственным товаропроизводителям отсутствует. Сейчас отмечается стихийно сформированный рынок оказания землеустроительных услуг с участием частных землеустроительных организаций, которые не занимаются созданием проектов внутрихозяйственного землеустройства, созданием проектов рекультивации нарушенных земель и т.п. Исходя из этого, значительная часть залежей медленно зарастала лесными культурами, и была переведена, например, в Красноярском крае в краевой фонд перераспределения земель. Право частной собственности граждан, получивших свидетельства о собственности на земельные доли было прекращено судами ввиду неиспользования земель. Субъектом права собственности на данные земли, после проведенных судебных процессов и действенный управленческого характера, стал Красноярский край.

Существенное ограничение по вовлечению залежей в активное землепользование представляет их распределение в мозаичном порядке на территориях муниципальных образований.

Инвентаризация земель является одним из видов землеустроительных мероприятий, определенных Федеральным законом от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве».<sup>7</sup> С начала сокращения площади пашни в сельскохозяйственных организациях Красноярского края не проводилась инвентаризация земель с соответствующим анализом состояния сельскохозяйственных угодий. Таким образом, в настоящее время нет достоверного учета залежных земель в сельскохозяйственных орга-

<sup>1</sup>Земельный кодекс РСФСР 2001 г. (утратил юридическую силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

<sup>2</sup>Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>3</sup>Гоненко И. Почему инвесторам приходится вкладывать в залежные земли // <https://www.agroinvestor.ru> (дата обращения 21.12.2019).

<sup>4</sup>Кулистикова Т. Аграриям будут возмещать часть затрат на ввод земель в оборот. В 2019 году на это предусмотрено 3 млрд рублей. // <https://www.agroinvestor.ru> (дата обращения 21.12.2019).

<sup>5</sup>Постановление Правительства Ивановской области от 22 мая 2018 года № 137-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на вовлечение в оборот залежных земель» // <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения 21.12.2019).

<sup>6</sup>Гоненко И. Почему инвесторам приходится вкладывать в залежные земли // <https://www.agroinvestor.ru> (дата обращения 21.12.2019).

<sup>7</sup>Федеральный закон от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

низациях данного субъекта Российской Федерации.

Исходя из того, что залежные земли отнесены к сельскохозяйственным угодьям, органы исполнительной власти субъектов РФ могут создать порядок по включению сельскохозяйственных угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (п.4 ст. 79 ЗК РФ).

В настоящее время государственному учету подлежат земельные участки из всех категорий земель, и в первую очередь - это относится категории земель сельскохозяйственного назначения. Государственный учет осуществляется органами Росреестра, которые ежегодно составляют национальный отчет по состоянию земель всех категорий по субъектам РФ. Такие отчеты носят общий характер и отражают не всегда объективные сведения о количестве и состоянии всех видов сельскохозяйственных угодий по региону. Установленные экономические перспективы на будущее требуют выявления и оценки экологически чистых природных ресурсов с включением их в экономический оборот. Соответственно, землеустройство создает техническую и организационную основу для создания и функционирования земельного рынка. В настоящее время значительно снижена роль землеустройства.

В Красноярском крае особое значение приобретают районы Крайнего Севера в связи с активизацией использования полезных ископаемых углеводородной группы. Северные районы Красноярского края занимают почти три четверти его площади. Эти районы отличаются экстремальными условиями проживания населения, достаточно низким биологическим потенциалом, и из-за низких температур большую часть года ограниченной способностью природного потенциала к самовосстановлению.

В предыдущие годы и в настоящее время, на северных территориях выявлены значительные запасы полезных ископаемых, которые необходимы для экономического развития страны в целом. В районах Крайнего Севера постоянно проживает и осуществляет свою самобытную деятельность коренное население, которое осуществляет традиционный образ жизни, занимаясь круглогодично домашним оленеводством, и в соответствующие сезоны охотой, рыболовством и сбором дикорастущих плодов ягод.

Учитывая все это, ясен вывод о необходимости проведения землеустроительных мероприятий, в процессе которых необходимо создать условия для поддержания традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, сохранения численности и исконной среды обитания.

Крупномасштабное промышленное освоение районов Севера, привело к уничтожению и деградации оленьих пастбищ, охотничьих и промысловых угодий, ухудшению экологической ситуации. В соответствии с ежегодными отчетами о состоянии и использовании земель в Красноярском крае можно констатировать факт, что обеспеченность картографической

основы по Эвенкийскому и Таймырскому муниципальным районам полностью отсутствует. Отсутствуют и схемы деградации земель по этим муниципальным районам. Материалы почвенного обследования также отсутствуют.

Эти и другие материалы должны были входить в документы Фонда данных по Красноярскому краю. Так, например, в 2014 году землеустроительные работы по решениям федеральных органов государственной власти не выполнялись. Ведение фонда данных в Красноярском крае осуществляется отделом землеустройства и мониторинга земель центрального аппарата и территориальными отделами Управления Росреестра по Красноярскому краю в соответствии с их территориальным распределением по муниципальным районам и городским округам. Общее количество документов Фонда данных Управления составляет 287791 единиц хранения (увеличение на 1% по сравнению с 2013 годом).

В государственный фонд данных (далее - ГФД), полученных в результате проведения землеустройства, принято 1893 единицы хранения землеустроительной документации, из них: 1820 за счет внебюджетных источников (карты (планы) по установлению границ охранных зон линий электропередачи, связи, водопроводов, канализации и др.; 60 – сведения годовой статистической отчетности за 2013 год; 13 – материалы работ по мониторингу земель, выполненных в 2014 году за счет средств федерального бюджета. Увеличение обращений за документами фонда данных связано с проводимыми в крае работами по формированию межевых планов на земельные участки, по составлению карт (планов) объектов землеустройства, по составлению проектов межевания земельного участка или земельных участков, выделяемых в счет земельной доли (земельных долей).

Из вышеизложенного, очевиден недостаток объективной землеустроительной документации. В настоящее время, нет специального государственного органа, который бы обеспечил вышеуказанные направления землеустроительной деятельности в Российской Федерации.

Авторы настоящей статьи выступают с предложением о восстановлении или создании государственного органа (учреждения) по землеустройству. Такой государственный орган (учреждение) мог бы осуществлять основные направления – изучение состояния земель; планирование и организации рационального использования земель и их охраны, организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока, вести определенные направления по территориальному планированию размещения объектов капитального строительства на территории Красноярского края, осуществлять описание и вынос границ всех видов.

Учитывая серьезное отношение в государстве к созданию государственного реестра недвижимости, государственного реестра прав на недвижимость, государственного реестра

границ и взаимообусловленность землеустройства с кадастровым учетом недвижимости, такой орган (учреждение) с возложением на него полномочий по организации и проведению землеустроительных мероприятий является своевременным, т.к. отсутствие должного контроля по вопросам землеустройства на краевом уровне приводит к несоблюдению границ земельных участков при разграничении государственной и муниципальной собственности на землю, не соблюдению принципов территориального планирования и рационального использования земель. Создание, например, при Правительстве Красноярского края структурного подразделения с возложением на него полномочий контроля по вопросам землеустройства и рационального использования земель исключит негативные последствия перераспределения земельных ресурсов и участков, в большой степени позволит избежать земельных споров и в целом улучшит условия обеспечения жизнедеятельности населения края.

К функциям такого органа (учреждения) могло бы быть отнесено: обеспечение систематического выявления неиспользуемых и нерационально используемых земель; создание единого банка данных о состоянии земельных ресурсов для развития сельскохозяйственного производства; разработка предложений об установлении цен и расценок на землеустроительные работы; осуществление научно-технического сотрудничества с органами государственного управления в сфере землеустройства; организация работ по геоботаническому, геодезическому, топографическому изысканию на территории Красноярского края; организация проведения инвентаризации земельного фонда.

В процессе землеустройства базирующегося на экологических требованиях должен быть обеспечен паритет между экономикой и экологией, что позволит эффективно развивать производство и сохранить земельные ресурсы для поддержания традиционного образа жизни коренных малочисленных на-

родов Севера, сложившегося исторически.

Важное место в составе мероприятий по организации и рационального использования земель Красноярского края и районов Крайнего Севера занимает совершенствование правовой базы, которое может иметь два направления:

1. Создание специальных нормативных актов, регулирующих особенности землеустройства в этих районах.
2. Разработка предложений по усовершенствованию действующих нормативных актов по эти проблемам.

К общему принципиальному условию активизации землеустроительной политики в крае можно отнести формирование долгосрочной стратегии развития землеустройства, что позволит обеспечить сочетание и согласованность общегосударственных, региональных и местных интересов.

Все вышеизложенное должно иметь правовое обеспечение, что диктует необходимость внесения изменений, дополнений в действующее законодательство Красноярского края и разработку положения об этом органе.

Учитывая государственную политику увеличения государственной поддержки сельскохозяйственного производства по всем регионам, в том числе по регионам СФО можно придти к выводу, о необходимости постановки вопросов по определению программ по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения и серьезному анализу полученных результатов для определения расположения и точных площадей залежных угодий в сельскохозяйственных организациях, которые могут быть использованы в сельскохозяйственном производстве и продумать постепенный перевод залежных земель в сельскохозяйственное производство с проведением оптимизации структур сельскохозяйственных угодий определение среди них резервных земель или о переводе некоторых угодий в другие категории землепользования.

#### **Библиография:**

1. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. (утратил юридическую силу) // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
2. Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г. (утратили юридическую силу) // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.
3. Земельный кодекс РСФСР 1970 г. (утратил юридическую силу) // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.
4. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 г. (утратили юридическую силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.
5. Земельный кодекс РСФСР 2001 г. (утратил юридическую силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.
8. Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5073.
9. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 21.12.2019).
10. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 287.
11. Постановление Правительства Ивановской области от 22 мая 2018 года № 137-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на вовлечение в оборот залежных земель» // <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения 21.12.2019).
12. Гоненко И. Почему инвесторам приходится вкладывать в залежные земли // <https://www.agroinvestor.ru> (дата обращения 21.12.2019).
13. Кулистикова Т. Аграриям будут возмещать часть затрат на ввод земель в оборот. В 2019 году на это предусмотрено 3 млрд. рублей. // <https://www.agroinvestor.ru> (дата обращения 21.12.2019).
14. Шкель Т. Осенний счет // Российская газета. 2012. № 216. С. 4.