



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

13.09.2017 № 02-11/103
На № _____ от _____

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
продовольственной политике и
природопользованию

Е.А. Зотову

Уважаемый Евгений Александрович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" для рассмотрения на заседании комитета по продовольственной политике и природопользованию.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2438985

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по продовольственной
политике и природопользованию
Входящий № 12/203
13 сентября 2017 г.

Закон Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края"

1. Законодательное регулирование вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения

Земли сельскохозяйственного назначения являются самостоятельной категорией земель Российской Федерации и действующее земельное законодательство ставит их на лидирующее место в связи с особой экономической и социальной значимостью при использовании и распоряжении такими землями.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составляет более 380 млн гектаров, из которых почти 200 млн занимают сельскохозяйственные угодья.

Большинство исследователей отмечают, что земли сельскохозяйственного назначения выступают основным средством производства в сельском хозяйстве, главным источником производства собственных продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для промышленности, а также в качестве предмета труда и условия занятости сельского населения. Эти факторы определяют приоритет в использовании земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость охраны, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность.

Правовое регулирование в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения направлено в первую очередь на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений.

Часть 3 статьи 36 Конституции Российской Федерации устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

В соответствии с пунктом "в" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основу федерального нормативного регулирования вопроса оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

составляют Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения представляют собой самостоятельную категорию земель.

Статья 77 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Особое значение в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации они обладают приоритетом в использовании и подлежат особой охране.

Высокий уровень общественной значимости земель сельскохозяйственного назначения обусловил правовое регулирование вопросов, связанных с гражданским оборотом данной категории земель, которое выразилось в принятии отдельного специального законодательного акта - Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Предметом регулирования Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" являются отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, 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, условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" правовое регулирование

отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области оборота земель сельскохозяйственного назначения является совместной прерогативой Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется на основе норм федерального и регионального законодательства, способствуя сохранению и поддержанию особого правового режима, направленного на сохранение площади таких земель, повышение плодородия почв, предотвращение развития негативных процессов, а также недопущение выведения их из сельскохозяйственного оборота.

Из проведенного анализа положений Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" следует, что на региональном уровне законодательно должны быть урегулированы следующие правоотношения, затрагивающие вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения:

1) момент начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

2) максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

3) случаи передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе;

4) определение средства массовой информации, в котором публикуются сообщения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения;

5) цена, по которой земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения приобретаются в собственность;

6) случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

7) порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Кроме того, субъектам Российской Федерации предоставлено право своим законом установить минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Также субъектами Российской Федерации устанавливаются коэффициенты, используемые при определении единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий. В данном случае выбор нормативного акта, которым должны быть установлены указанные коэффициенты, полностью предоставлен региональным властям.

Таким образом, федеральный законодатель предоставил регионам достаточно обширную сферу собственного регулирования вопросов, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края", который регулирует отношения в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края в соответствии с Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" определяет полномочия органов государственной власти Приморского края и органов местного самоуправления в области регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает предельные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, регулирует вопросы преимущественного права на приобретение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предоставления сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также ряд иных вопросов.

Проведенный анализ Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" показал, что им регулируются не все общественные отношения, которые в соответствии с Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" отнесены к компетенции регионального законодателя.

Так, Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" не установлены:

1) случаи передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе;

2) случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

3) порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Кроме того, в Приморском крае отсутствует нормативный правовой акт, который устанавливает коэффициенты, используемые при определении единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий.

Также в процессе мониторинга правоприменения выявлено, что в Приморском крае не в полной мере урегулирован вопрос, связанный с сохранением особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий.

В соответствии с пунктом 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Статья 79 Земельного кодекса Российской Федерации относит к сельскохозяйственным угодьям пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Статьей 8 Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" также установлено, что особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Между тем в Приморском крае такой перечень до настоящего времени не сформирован, что приводит к нарушению одного из основополагающих принципов земельного законодательства - приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. В то же время анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показал, что в большинстве из них вопрос сохранения особо ценных сельскохозяйственных

угодий урегулирован: приняты подзаконные нормативные акты, устанавливающие соответствующие перечни таких категорий земель.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, показал, что Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает. Вместе с тем Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" не урегулированы отдельные вопросы, касающиеся оборота земель сельскохозяйственного назначения, в связи с чем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере необходимо рассмотреть вопрос о его доработке.

2. Практика применения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края". Проблемы правового регулирования

По состоянию на 1 января 2017 года общая площадь земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края составляет 1 862,3 тыс. гектаров. Из них сельскохозяйственные угодья занимают 1 398,7 тыс. гектаров, в том числе пашней занято 703,7 тыс. гектаров, пастбищами - 336,9 тыс. гектаров, сенокосами - 279,3 тыс. гектаров, залежами - 58,8 тыс. гектаров, насаждениями - 20 тыс. гектаров. Площадь несельскохозяйственных угодий на территории Приморского края составляет 463,6 тыс. гектаров, из которых лесные площади занимают 111 тыс. гектаров, под водой находится 43,2 тыс. гектаров, земли застройки составляют 4,5 тыс. гектаров, дорогами занято 18,4 тыс. гектаров. Прочие земли (пески, овраги) составляют 24,3 тыс. гектаров.

По данным Администрации Приморского края, в 2016 году зарегистрировано право собственности в отношении 12 024 гектаров земель сельскохозяйственного назначения. В отношении 1133 гектаров зарегистрированы договоры аренды.

В истекшем периоде 2017 года в отношении 4 957 гектаров земли из земель сельскохозяйственного назначения зарегистрировано право собственности, права аренды зарегистрированы в отношении 532 гектаров таких земель.

В Приморском крае реализуется государственная программа Приморского края "Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Повышение уровня жизни сельского населения Приморского края" на 2013-2020 годы,

утвержденная постановлением Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 392-па.

В рамках подпрограммы № 3 "Сохранение и повышение плодородия почв. Ввод в оборот неиспользованной пашни и залежных земель сельскохозяйственного назначения" в 2016 году оказана господдержка путем выделения субсидий на возмещение затрат, связанных с повышением плодородия почв в области растениеводства, софинансируемых из федерального бюджета, в сумме 1,03 млн. рублей, на проведение агрохимического обследования (мониторинга) - в сумме 2,49 млн рублей.

Так, в Лесозаводском городском округе в рамках указанной подпрограммы проводятся мероприятия по увеличению объемов производства высококачественной сельскохозяйственной продукции растениеводства на основе восстановления и повышения плодородия почв, рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В 2016 году сельхозтоваропроизводителями Лесозаводского городского округа было получено средств государственной поддержки в размере 23 068 334,06 рублей. В рамках проводимых мероприятий в 2016 году на территории округа введено в оборот 406 гектаров неиспользуемой пашни, в 2017 году - 534 гектара; внесено 364 тонны минеральных удобрений в 2016 году и 496 тонн - в 2017 году. При этом доля обрабатываемой пашни в ее общем объеме в хозяйствах всех категорий в 2016 году составила 63 процента.

Вопрос сохранения качества и повышения плодородия почв обосновано поднимается прокурором Приморского края. Прокурорами Приморского края систематически выявляются факты незаконного применения пестицидов и агрохимикатов на землях сельскохозяйственного назначения, а также непроведения агротехнических мероприятий, которые ведут к деградации таких земель.

Прокурор Приморского края отмечает, что органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения, не фиксируют качество почвы при передаче земельных участков для предпринимательской деятельности, что делает невозможной оценку качества почвы возвращаемых земельных участков.

Кроме того, в договорах аренды таких земельных участков, заключаемых органами местного самоуправления, на арендаторов не возлагаются обязанности по сохранению почв и их плодородия, не прописываются условия о возмещении убытков, причиненных в результате ухудшения качества почвы.

Такая ситуация стала возможна, в том числе по причине отсутствия закрепленного на законодательном уровне порядка нормирования плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного

назначения" государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в том числе в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенные обстоятельства, прокурор Приморского края предлагает принять соответствующий нормативный правовой акт, а также регламентировать порядок фиксирования и указания в договорах аренды земель сельскохозяйственного назначения показателей качества земель на момент передачи их в аренду и на момент возвращения их арендодателю. Соответствующие предложения были направлены прокурором Приморского края Губернатору Приморского края для рассмотрения.

В рамках мониторинга правоприменения проанализировано наличие подобного нормативного регулирования в других субъектах Российской Федерации и установлено, что в 33 субъектах Российской Федерации приняты законы об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, вопрос о принятии нормативного акта, регламентирующего вопросы повышения качества плодородия земель сельскохозяйственного назначения, также может быть рассмотрен в Законодательном Собрании Приморского края.

В целом органами прокуратуры Приморского края в 2016-2017 годах выявлялись многочисленные факты нарушения органами местного самоуправления законодательства, связанного с регулированием оборота земель сельскохозяйственного назначения. Наиболее характерными из них являются:

1) нарушение сроков рассмотрения заявлений о предварительном согласовании предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

2) нарушение процедуры перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории;

3) неисполнение обязанности по составлению списков невостребованных земельных долей и размещению их в средствах массовой информации, а также обязанности по обращению в суд с требованием о признании муниципальной собственности на такие земельные доли (вследствие ненадлежащего исполнения таких обязанностей в хозяйственный оборот не вовлечено свыше 15 670 гектаров земель сельскохозяйственного назначения);

4) непроведение проверок в рамках реализации полномочий по осуществлению муниципального земельного контроля.

Всего в 2016-2017 годах органами прокуратуры Приморского края выявлено 125 нарушений требований законодательства в сфере регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. С целью устранения указанных нарушений органами прокуратуры Приморского края

принесено 9 протестов, в суд направлено 4 исковых заявления, внесено 73 представления об устранении нарушений закона.

В июле 2016 года состоялось заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) на тему "О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения". Участниками Совета было отмечено, что в настоящее время оборот земель сельскохозяйственного назначения значительно затруднен. Этому способствует ряд проблем, имеющих как правоприменительный, так и правовой характер.

Так, по мнению членов Совета, на сегодняшний день процедура выдела в натуре невостробованных земельных долей и передачи их в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований достаточно сложна. Кроме того, в Российской Федерации отсутствует государственный орган, обладающий полномочиями по рациональному распределению, организации использования и охраны земельных ресурсов. Не урегулированы положения, связанные с осуществлением государственного земельного надзора за соблюдением требований законодательства о рекультивации земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, требуется принятие комплекса мер по защите особо ценных сельскохозяйственных земель.

По итогам заседания Совета принят ряд рекомендаций, адресованных органам государственной власти Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации рекомендовано утвердить перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, и установить границы таких угодий.

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" нуждается в доработке.

Так, необходимо рассмотреть вопрос о дополнении Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" положениями об установлении случаев передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе. Кроме того, необходимо урегулировать случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Для обеспечения полноты правового регулирования необходимо также разработать нормативный правовой акт, устанавливающий коэффициенты, используемые при определении единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий.

Кроме того, с учетом рекомендаций Совета и в целях реализации статьи 8 Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" необходимо утвердить перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается.

Наряду с этим необходимо рассмотреть предложение прокурора Приморского края о принятии нормативного акта, регламентирующего вопросы повышения качества плодородия земель сельскохозяйственного назначения.