



Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения

17 июня 2023 год

Москва

ГУЗ

Нижник Лада Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования «Государственный университет по землеустройству»

- профессиональный юридический стаж в сфере экологического и земельного права – свыше 12 лет
- стаж государственной гражданской службы и научно-педагогической деятельности составляет свыше 7 лет
- советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса
- 2 ведомственные благодарности, 1 почетная грамота и 1 благодарственное письмо федерального уровня
- автор свыше 35 научных и учебно-методических работ по актуальным вопросам земельного и экологического права, а также соавтор учебного пособия (Экологическое право: учебное пособие / С.А.Липски, Л.С.Нижник, 2022)

Охрана земель – конституционно-правовые нормы



- статья 9, статья 36 и статья 58 Конституции Российской Федерации
- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории
- владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
- каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.



“...учёт значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю...”

Охрана земель – отраслевое законодательство



- статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации:

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве...перед использованием земли в качестве недвижимого имущества...
- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат...
- приоритет сохранения особо ценных земель...согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения...для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами...

Охрана земель – отраслевое законодательство



Статья 12 Земельного кодекса Российской Федерации

Цели охраны земель:

1) предотвращение и ликвидация:

- загрязнения,
- истощения,
- деградации,
- порчи,
- уничтожения земель и почв
- и иного негативного воздействия на земли и почвы,

2) обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель...

Охрана земель – отраслевое законодательство



Статья 13 Земельного кодекса Российской Федерации:

- **Охрана** земель...деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на **сохранение** земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса...

Охрана земель – отраслевое законодательство



- Статья 13 Земельного кодекса Российской Федерации:

- ...собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:
- 1) воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- 2) 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;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению мелиоративных защитных лесных насаждений, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Охрана земель – отраслевое законодательство



Мероприятия по охране земель проводятся в соответствии с требованиями:

- Земельного кодекса Российской Федерации,
- Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (далее – ФЗ №101),
- Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».



Охрана земель сельскохозяйственного назначения



Статья 77 Земельного кодекса Российской Федерации:

- ✓ 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, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми в целях осуществления прудовой аквакультуры), объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо на земельных участках, предназначенных для ведения гражданами садоводства для собственных нужд.



Охрана земель сельскохозяйственного назначения



Статья 1 ФЗ № 101:

- 1) **плодородие земель сельскохозяйственного назначения** - способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений;
- 2) **государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения** - разработка и утверждение норм и правил в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- 3) **воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения** - сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством проведения мелиоративных и иных мероприятий



Охрана земель сельскохозяйственного назначения



Статья 8 ФЗ № 101:

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключая или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;
- обеспечивать проведение мероприятий по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с планом проведения таких мероприятий;
- соблюдать нормы и правила в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.



Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Статья 15.1 ФЗ № 101:

Государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения

представляет собой государственный информационный ресурс, содержащий свод достоверных систематизированных сведений о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, об их использовании и иных сведений о землях сельскохозяйственного назначения.

Источниками сведений государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения являются сведения, полученные в ходе государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, включая сведения, полученные при государственном учете показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также иные сведения о землях сельскохозяйственного назначения, полученные в том числе посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения ведется с использованием системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства

Государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения ведется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.

Картографической основой государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения является единая электронная картографическая основа, создаваемая и обновляемая в соответствии с законодательством о геодезии и картографии, на которой воспроизводятся границы сельскохозяйственных угодий и иных земель сельскохозяйственного назначения.

В государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения в качестве дополнительных сведений включаются предоставляемые в порядке межведомственного информационного взаимодействия сведения о собственниках земельных участков, землепользователях, землевладельцах и об арендаторах земельных участков, обладателях сервитутов, публичных сервитутов, о земельных участках и расположенных на них зданиях, сооружениях, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости.

Сведения из государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения предоставляются собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков по их запросам в виде паспорта земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения бесплатно.





ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 2 февраля 2023 г. № 154

МОСКВА

О порядке ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения

В соответствии со статьей 15¹ Федерального закона "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т :**

1. Утвердить прилагаемые Правила ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения.

2. Реализация полномочий федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных настоящим постановлением, осуществляется в пределах установленной Правительством Российской Федерации предельной численности работников федеральных органов исполнительной власти, а также бюджетных ассигнований, предусмотренных указанным органам в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных функций.

3. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

а) в 3-месячный срок обеспечить техническую готовность Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, к приему запросов о предоставлении сведений, содержащихся в государственном реестре земель сельскохозяйственного назначения, поступающих из федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)";

2

б) совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 6-месячный срок осуществить разработку и размещение в федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" соответствующей интерактивной формы запроса о предоставлении сведений, содержащихся в государственном реестре земель сельскохозяйственного назначения.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М.Мишустин

[Открытые данные →](#)

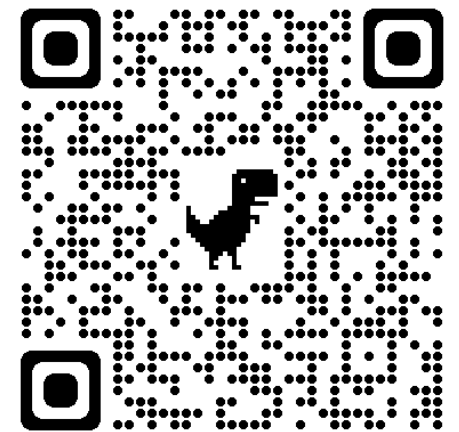
 [Вход](#)



Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения

ЕФИС ЗСН – единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения, предназначенная для обеспечения актуальными и достоверными сведениями о таких землях, включая данные об их местоположении, состоянии и фактическом использовании.

За счет авторизации пользователей ЕФИС ЗСН позволяет осуществлять сбор, агрегацию данных как в пределах границ каждого поля, муниципального образования, субъекта Российской Федерации, так и вести учет отраслевых верифицированных, геопривязанных сведений о землях сельскохозяйственного назначения на федеральном уровне.





Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Статья 16 ФЗ № 101:

- Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения является составной частью государственного мониторинга земель и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии и об использовании земель сельскохозяйственного назначения.
- Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса.



Охрана земель – статистические данные

Таблица 1. Распределение земель Российской Федерации по категориям (1990-2020 гг.)

№№ п/п	Категории земель	1990		2000		2010		2020		2020 к 1990 (+,-) млн. га
		млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	
1.	Земли сельскохозяйственного назначения	639,1	37,4	406,0	23,8	393,4	23,0	380,70	22,2	-258,4
2.	Земли населенных пунктов	7,5	0,5	18,7	1,1	19,6	1,1	20,60	1,2	13,1
3.	Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения	16,0	0,9	17,3	1,0	16,8	1,0	17,60	1,0	1,6
4.	Земли особо охраняемых территорий и объектов	17,4	1,0	32,0	1,9	34,9	2,0	49,70	2,9	32,3
5.	Земли лесного фонда	895,5	52,4	1096,8	64,1	1115,8	65,3	1127,60	65,8	232,1
6.	Земли водного фонда	4,1	0,2	27,8	1,6	28,0	1,6	28,1	1,6	24,0
7.	Земли запаса	130,2	7,6	111,2	6,5	101,3	5,9	88,2	5,2	-42,0
	Итого земель:	1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100	1712,5 ¹	100	2,7

Таблица 1 из Аналитической записки «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране», РАН, 2023 г.

Охрана земель – статистические данные

Таблица 2. Динамика площадей и структуры сельскохозяйственных угодий в Российской Федерации (1990-2020 гг.)

№№ п/п	Виды угодий	1990		2000		2010		2015		2020		2020 к 1990 (+,-) млн. га
		млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	
1.	Пашня	132,3	59,5	124,4	56,3	115,1	58,7	116,3	59,3	116,2	59,3	-16,1
2.	Залежь	0,3	0,1	3,9	1,8	4,4	2,2	4,3	2,2	4,4	2,2	+4,1
3.	Многолетние насаждения	1,9	0,9	1,9	0,8	1,2	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	-0,7
4.	Кормовые угодья (сенокосы и пастбища)	87,9	39,5	90,9	41,1	75,4	38,4	75,9	38,7	76,0	38,7	-11,9
	Итого сельскохозяйственных угодий:	222,4	100,0	221,1	100,0	196,1	100,0	197,7	100,0	197,8	100,0	-24,6

Таблица 2 из Аналитической записки «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране», РАН, 2023 г.

Охрана земель – статистические данные

- В 2022 году федеральный государственный земельный контроль (надзор) был переориентирован на профилактическую работу. С учетом установленных Правительством Российской Федерации ограничений на проведение проверок, ведомство осуществляло мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом (наблюдения за соблюдением обязательных требований, выездные обследования), выдавало предостережения о недопустимости нарушений, проводило профилактические визиты, консультирования и информирования.
- Профилактические мероприятия составили около 70% от всех проведенных контрольных (надзорных) мероприятий.
- В целом в 2022 году территориальными управлениями Россельхознадзора помимо профилактических мероприятий проведено более 38 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий в отношении земель сельскохозяйственного значения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Обследовано более 4 млн га земель.
- Нарушения обязательных требований земельного законодательства выявлены на общей площади более 1,7 млн га, при этом более 1,6 млн. га нарушенных земель зарастают участками сорной, древесной и кустарниковой растительностью и не используются для ведения сельского хозяйства.
- Установлены факты уничтожения плодородного слоя почвы на площади 619 га. Свыше 2,2 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения загрязнено отходами животноводства и птицеводства. На площади более 50,5 тыс. га зафиксировано снижение плодородия земель.
- В 2022 году Россельхознадзором выявлено 2 235 несанкционированных свалок на более 1,8 тыс. га. Ликвидировано 1 210 свалок на площади более 1,1 тыс. га, в том числе выявленных в предыдущие годы.

Охрана земель – статистические данные

- Менее эффективно ведется работа по рекультивации несанкционированных карьеров по добыче общераспространенных полезных ископаемых – завершена рекультивация на площади 55 га из 1,4 тыс. га нарушенных сельхозземель.
 - За нарушения обязательных требований земельного законодательства Российской Федерации и не устранение нарушений в 2022 году наложены административные штрафы на сумму более 122 млн рублей, взысканы с учетом прошлых периодов свыше 128 млн рублей.
 - Россельхознадзором в органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлены материалы для инициирования процедуры изъятия участков у недобросовестных собственников на площади 6,7 тыс. га.
 - До уполномоченных органов государственной власти субъекта и местного самоуправления также была доведена информация о необходимости расторжения договоров аренды в связи с ненадлежащим использованием земель арендаторами на общей площади более 39,1 тыс. га.
- В результате работы территориальных управлений Россельхознадзора в сельскохозяйственный оборот вовлечено более 245 тыс. га ранее нарушенных и неиспользуемых земель.
- В 2022 году в территориальные управления поступило более 160 актов контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых органами местного самоуправления в рамках муниципального земельного контроля, по итогам рассмотрения которых в более 30% случаев отказано в возбуждении дел об административном правонарушении.
- Территориальными управлениями Россельхознадзора обращено внимание глав регионов на повышение эффективности муниципального земельного контроля в регионах.



Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Общее увеличение площадей земель всех несельскохозяйственных категорий произошло за счёт земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса, которые потеряли в общей сложности 300,4 млн. га.

Действия в сфере изменения структуры земельного фонда страны не находились под строгим контролем государства в связи с ликвидацией землеустроительной службы и отказом от разработки проектов землеустройства, обосновывающих образование и отвод земельных участков для различных целей.

Данные о принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации решениях о переводе земель сельскохозяйственного назначения в другие категории за 2013-2020 годы свидетельствуют о том, что за рассматриваемый период их площадь в связи с отводами для несельскохозяйственных нужд сократилась на 4,28 млн. га.

Среднее ежегодное выбытие земель при этом составило 534,66 тыс. га (7754 участков в год), из которых почти 30% приходится на объекты капитального строительства, располагаемые на пахотных землях, - наиболее ценных в сельскохозяйственном отношении.

По оценкам учёных Государственного Университета по Землеустройству потери только общей потенциальной кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения из-за сокращения их площади и ухудшения качественного состояния за период 1990-2020 гг. составили не менее 2,5 трлн. руб., что привело к снижению стоимости продуктивного ресурсного потенциала сельскохозяйственных земель страны на 16,1%. Только за 2017-2020 гг. категория земель сельскохозяйственного назначения на основе решений, принятых органами власти субъектов Российской Федерации об изъятии и предоставлении, потеряла более 40 тысяч земельных участков различного целевого назначения площадью 931,5 тыс. га.





Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Постановление

Правительства Российской Федерации

от 14 мая 2021 г. № 731

***«О Государственной программе эффективного
вовлечения в оборот земель
сельскохозяйственного назначения и развития
мелиоративного комплекса Российской
Федерации»***





Охрана земель сельскохозяйственного назначения

в качестве основных приоритетов и целей государственной политики в сфере эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации определены:

- восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование таких земель, защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии и опустынивания;
- совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;
- расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель;
- наращивание экспорта продукции агропромышленного комплекса;
- обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией.





Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Задачи развития мелиоративно-водохозяйственного комплекса:

- ❖ повышение эффективности сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности Российской Федерации;
- ❖ удовлетворение потребностей сельского населения, объектов агропромышленного комплекса в качественных водных ресурсах;
- ❖ обеспечение безопасности гидротехнических сооружений;
- ❖ защита населения и объектов экономики от наводнений и другого вредного воздействия вод на основе сбалансированного решения социально-экономических проблем;
- ❖ сохранение благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, особенно в части сохранения и повышения плодородия почв, а также сохранения природных водных объектов.



Охрана земель сельскохозяйственного назначения



На долгосрочную перспективу в качестве основных приоритетов государственной поддержки эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации определены:

- ✓ развитие землеустройства, в том числе создание информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения;
- ✓ развитие мелиоративного комплекса.

Правовая охрана ли земель сельскохозяйственного назначения?





ВЫВОДЫ





Спасибо за внимание!

