

Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и перспективы его совершенствования

Федеральный закон от 30.12.2021 № 475-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 475-ФЗ разработан во исполнение указания Президента РФ от 14.05.2020 № Пр-817 в целях установления правовых основ осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Закон призван был устранить недостатки действующего законодательства в части своевременного выявления изменения состояния земель сельскохозяйственного назначения, их оценки, обеспечения государственного земельного надзора, информированности правообладателей земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, органов государственной власти и местного самоуправления о состоянии земель.

Информация, полученная при осуществлении государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, подлежит внесению в государственный реестр (далее - Реестр), ведение которого осуществляется Минсельхозом РФ посредством Системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, созданной и функционирующей в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Порядок ведения Реестра, состав информации, содержащейся в нем, а также порядок ее предоставления, в том числе внесения изменений в имеющиеся сведения, устанавливается Правительством РФ.

Оно подписано и начинает действовать с 14.02.2023. Постановление Правительства РФ от 02.02.2023 № 154 «О порядке ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения» (вместе с «Правилами ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения»).

В соответствии со статьей 15.1 Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» Правительство Российской Федерации постановляет:

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)»;

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.

Реестр является необходимым источником информации для проведения мероприятий по земельному надзору, а также государственным информационным ресурсом, содержащим подтвержденные в ходе его проведения сведения о фактическом использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

Государственный мониторинг земель в отношении земель сельскохозяйственного назначения является подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), где осуществляются поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации о состоянии земель сельскохозяйственного назначения.

В Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» были внесены следующие изменения:

1. К полномочиям органов государственной власти РФ в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относятся разработка, утверждение и реализация государственных программ, содержащих мероприятия в области обеспечения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, контроль за выполнением таких программ, а также осуществление государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и ведение государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения.

2. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относятся разработка и принятие их законов и иных нормативных правовых актов, контроль за их соблюдением, а также сбор, обобщение и предоставление сведений в указанный Реестр.

3. Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы имеют право (ст.7, абз. 4) представлять в федеральное государственное бюджетное учреждение, указанное в ст. 15 настоящего Федерального закона, сведения об использовании и состоянии земель сельскохозяйственного назначения, в том числе о результатах почвенных, геоботанических и других обследований, проведенных в соответствии с абз. 3 настоящей статьи, и получать в установленном порядке из Реестра сведения об их земельных участках.

4. Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по следующим основным направлениям, включая осуществление государственного мониторинга, в том числе государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

5. Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения проводится в целях формирования полной и достоверной информации о нем, динамике его изменения, а так же включения в Реестр сведений об их состоянии.

6. Реестр представляет собой государственный информационный ресурс, содержащий свод достоверных систематизированных сведений о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, об их использовании и набор иных сведений. Основой является информация, полученная в ходе мониторинга земель, при государственном учете показателей состояния плодородия, а также иные сведения о землях, полученные, в том числе, посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Картографической основой Реестра 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 Реестр в качестве дополнительных 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 (далее - ЕГРН).

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

Порядок ведения Реестра, включая представление сведений для внесения в него, их состав, порядок направления запросов, в том числе посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия при ведении государственного реестра, устанавливаются Правительством РФ.

Постановлением Правительства от 11.05.2022 № 848а к полномочиям Минсельхоза отнесены 5.2.211. - утверждение форма паспорта земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, форматы предоставления сведений из государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения и форма направления запроса о предоставлении сведений из указанного реестра и 5.6.13. - ведение государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения.

7. Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии и об их использовании и осуществляется федеральным органом исполнительной власти с участием органов государственной власти субъектов РФ. Основные направления агрохимического обслуживания включают осуществление государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, в том числе государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Государственная программа «Национальная система пространственных данных» утверждена постановлением Правительства от 01.12.2021 № 2148, а 30.12.2021 принят Федеральный закон «О публично-правовой компании "Роскадастр"» № 448-ФЗ: Госкомпания уполномочена вести Единый государственный реестр объектов недвижимости (ЕГРН), предоставлять в режиме одного окна услуги для пользователей пространственно-картографических данных

Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (ЕФИС ЗСН), была уже введена в эксплуатацию Приказом Минсельхоза РФ от 02.04.2018 № 130 в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации».

Целью было создания базы данных об этих объектах, включая точные географические координаты, размеры, состояние и фактическое использование угодий. Развитие ЕФИС ЗСН предполагает широкое применение технологий дистанционного зондирования подстилающей поверхности (далее – ДЗП) для сбора информации о посевах сельскохозяйственных культур (создание сервисов для мониторинга посевов пшеницы, подсолнечника, кукурузы). Сейчас создается специальный сервис для оценки площадей распахки, сева и уборки, определения границ владений разных собственников.

Новая редакция Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.09.2022 № 2567-р и вступила в силу. Некоторые целевые показатели, которые должны быть достигнуты в процессе ее реализации имеют два значения – по «базовому» и

«целевому» варианту в зависимости от объемов финансирования мероприятий имеющихся государственных программ.

Стратегией на долгосрочную перспективу в качестве основных приоритетов государственной поддержки эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения определены: землеустройство, в том числе создание и (или) расширение информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; развитие мелиоративного комплекса.

В Стратегии есть обращение к целям и задачам Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 № 731 (ред. от 02.11.2022, далее - Госпрограмма) - получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения в отношении 100% таких участков, включая количественные и качественные характеристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот. Ревизии подлежат данные за период 1984–2022 годов. В свою очередь, к концу 2030 года предполагается введение в оборот таких земель площадью не менее 5,1 или 13,2 млн га в зависимости объема выделения средств из федерального бюджета.

Заключение. Отсутствие полного комплекта нормативных правовых актов Правительства РФ и Минсельхоза РФ, регулирующих порядок ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения, включая порядок представления сведений для внесения в него и т.д. создает трудности в осуществлении полномочий органами государственной власти субъектов РФ в указанной сфере.

Согласование проекта Приказа Минсельхоза РФ «Об утверждении формы паспорта земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, форматов предоставления сведений из государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения и формы направления запроса о предоставлении сведений из указанного реестра» затруднено.

Почвы, их характеристики и плодородие должны быть в числе обязательных критериев. Для реализации рассмотренных выше правовых норм, необходимо устранить имеющийся пробел, а именно: ввести в российское право полноценное, научно-обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устоявшееся, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

Для сельскохозяйственного производства должна производиться классификация и группировка именно почв, а не земель. Плодородие – свойство, присущее только почвам. Это требует принципиально новой методологии и наборов методик исследования, основанных на получении, накоплении, проверке и алгоритмах использования массивов цифровых геопространственных данных о состоянии почвенного покрова, учитывающее что земля – понятие территориально обобщенное.

При разработке соответствующих нормативно-правовых актов есть необходимость исключить требования представления хозяйствующими субъектами сведений, содержащихся в ЕГРН и других реестрах или имеющихся в распоряжении государственных органов, в соответствии с постановлениями Правительства от 21.09.2020 № 1509 и от 9.10.2021 № 1722.

Проблемой создания адекватного рабатающего и востребованного инструментария является, в частности, наличие технологий ДЗП с результатами признанными судами, а так же организация системы информационного взаимодействия на уровне различных федеральных органов исполнительной власти.

В стране не решена другая важнейшая проблема. Отсутствует устойчивое управление использованием почвенных ресурсов, а в праве нет полноценного, научно-

обоснованного и легального (юридически значимого), общеправового, точного, однозначного, дефинированного, устоявшегося, неконтекстного определения почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

При разработке «дорожной карты» Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года, прежде всего, нужны четкие ориентиры сколько, каких, какого качества, и где расположенных почвенных ресурсов (пахотных почв и почв сельскохозяйственных угодий) нужно стране для решения поставленных задач по обеспечению продовольственной безопасности и расширения экспорта сельскохозяйственной продукции. Что, как, в каких объемах, и какими силами и для чего, в конечном итоге, будет на них производиться?

Пока отсутствуют государственные документы, которые бы четко и однозначно давали бы исчерпывающие ответы на эти вопросы. Утверждение структуры посевов в субъектах федерации и в стране в целом практически началось только с 2022 года. Большая доля паров по отношению к посевным площадям свидетельствует о практикующихся экстенсивных способах ведении земледелия и нарушениях рекомендуемых зональных севооборотов.

Плодородие - свойство почв. Их деградация на сельскохозяйственных землях в России ограничивают возможности роста валовых сборов, урожайности сельскохозяйственных культур и получение продукции высокого качества.

Неоднородность почвенного покрова, климата, агрометеорологических характеристик обуславливают основную цель землеустройства для осуществления сельского хозяйства - определение комплекса мероприятий по изучению состояния почв, планированию и рационального их использования и охраны. Контурно-мелиоративная организация территории и внутрихозяйственное землеустройство позволяет эффективно и бережно осваивать имеющиеся природные ресурсы (почву, влагу и др.) используя адаптивно-ландшафтную систему земледелия с набором почвосберегающих агротехнологий, обеспечивающих воспроизводство (желательно расширенное) их плодородия.

Почвы остаются недооцененным национальным богатством. Почвенный покров обладает системообразующими экологическими функциями и является фундаментом существования биосферы в целом. Сложившееся на сегодняшний момент правовое регулирование не дает понятного представления о месте почв, почвенного покрова и почвенных ресурсов в организации землепользования, реализации земельной политики, ведении агропроизводства и формировании устойчивой национальной продовольственной системы, невозможной без обязательного обеспечения воспроизводство плодородия и контролем состояния почв. Подведомственная Минсельхозу РФ, Государственная агрохимическая служба могла бы стать почвенно-агрохимической.

**Заместитель директора Аграрного центра МГУ,
профессор Д.М.Хомяков
12 февраля 2023 года**