

## **Парламентские слушания на тему: «Приоритетные направления законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса»**

Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам провел 16 октября 2024 года Парламентские слушания на тему: «Приоритетные направления законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса». В них приняли участие депутаты Государственной Думы, Аудитор Счетной палаты РФ С.В.Мамедов, статс-секретарь–заместитель Министра сельского хозяйства М.И.Увайдов, Заместитель Министра промышленности и торговли А.А.Каримов, Заместитель Председателя Правления АО «Россельхозбанк» Д.В.Константинов, представители АО «Росагролизинг», руководители федеральных агентств и ведомств, академики РАН, руководители сельхозпредприятий, КФХ и ЛПХ, а также представители научных и образовательных организаций, профсоюза работников АПК, отраслевых аграрных союзов и СМИ. Участие очно и по ВКС в слушаниях приняли более 500 человек из 60 субъектов России.

С базовыми докладами выступили Председатель Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, академик РАН В.И.Кашин, статс-секретарь–заместитель Министра сельского хозяйства М.И.Увайдов.

На парламентских слушаниях также выступили: представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти; представители регионов; представители аграрного бизнеса и отраслевых организаций АПК, а так же науки и экспертного сообщества; руководители сельхозпредприятий и т.д.

Участники парламентских слушаний обсудили широкий круг вопросов законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса, в том числе инфраструктурной перестройки сельских территорий, развития научного и кадрового потенциала в аграрной отрасли, технического обеспечения АПК, а также государственные меры поддержки крестьянских-фермерских хозяйств и отечественной отрасли сельхозмашиностроения и др.

Председатель Комитета по аграрным вопросам, академик РАН В.И.Кашин в своем выступлении отметил: «Основное средство производства в сельском хозяйстве - земли сельскохозяйственного назначения. Должный учет земель - одна из сложнейших и ключевых задач на пути к эффективному сельскому хозяйству, в том числе, выходу на цифровое управление качеством земельных ресурсов, которые из-за истощения почвенного плодородия стремительно обесцениваются».

Участник слушаний профессор Д.М.Хомяков представил материал на тему: «Определение и легализация понятия «почва» и «плодородие почв» в системе приоритетных направлений законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса». Ниже приведен его полный текст.

«Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» (утв. Президентом РФ 24.01.2017 № Пр-140ГС), состоявшегося 27.12.2016 включает следующие пункты: предусмотреть при разработке документов стратегического планирования и комплексного плана действий Правительства РФ на 2017-2025 годы в качестве одной из основных целей переход к модели экологически устойчивого развития. Это обеспечит в долгосрочной перспективе эффективное использование природного капитала страны при одновременном устранении влияния экологических угроз на здоровье человека. Следует обратить особое внимание на учет влияния введения механизмов, обеспечивающих экологически устойчивое развитие, на деятельность хозяйствующих субъектов.

Правительству РФ подготовить совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представить предложения:

а) по разработке нормативов качества окружающей среды с учетом оценки рисков причинения вреда здоровью человека на основе санитарных норм и правил, а также с учетом качества отдельных компонентов природной среды исходя из природного фонового состояния территорий и акваторий;

б) по разработке порядка определения и установления нормативов качества почв и земель в зависимости от их природных особенностей, целевого назначения и величины предельных остаточных концентраций загрязняющих веществ в целях восстановления свойств почв исходя из географических, геологических, гидрогеологических особенностей их формирования и природного фонового состояния территорий и акваторий;

в) по организации обучения сотрудников органов исполнительной власти субъектов РФ и взаимодействия по вопросам перехода на использование наилучших доступных технологий.

В дальнейших правовых актах – Указах Президента РФ – эти положения были расширены и дополнены.

Земля, в том числе сельскохозяйственного назначения, является территориально обобщенной категорией. В отечественном праве она в основном рассматривается как совокупность земельных участков той или иной категории, предназначения и целевого использования. В то же время отчетливо проявляется тенденция к исключению понятия почвы из нормативных правовых документов. Следовательно, при планировании развития и деятельности АПК, совершенствовании и разработке агротехнологий, а также мелиоративных мероприятиях не учитывается ее роль, экологические функции и особые свойства почвенного покрова. По сути, сейчас почва является недооцененным национальным богатством, что подрывает основы продовольственной, экономической и экологической безопасности страны. Предложено возможное полноценное, научно-обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устоявшееся, неконтекстное определение термина почвы для использования его в российском праве.

Обсуждаемые положения:

1. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в статье 7 закрепил, что государственная поддержка развития сельского хозяйства осуществляется по ряду основных направлений. Среди них «обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв». Наполнение этих положений конкретными комплексными решениями не может произойти, пока не будут определены понятия «почва» и «плодородие почв».

2. Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса утверждена Постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 № 731 (ред. от 31.07.2023). Среди стратегических приоритетов Программы есть указание: «Интенсивность использования находящихся в обороте земель сельскохозяйственного назначения постоянно увеличивается, что также создает риск достижения предела роста производства сельскохозяйственной продукции, для минимизации которого требуются, с одной стороны, целенаправленные усилия по сохранению и повышению плодородия почв, а с другой стороны – вовлечение в оборот новых земель сельскохозяйственного назначения».

3. 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. Для сельскохозяйственного производства должна производиться классификация и группировка именно почв, а не земель. Плодородие – свойство, присущее почвам.

4. Земля – понятие территориально-обобщенное. В состав одного участка – объекта, имеющего свою топографию и пространственные характеристики (или одного земельного угодья), как правило, включены почвы с различными свойствами и режимами. Поэтому без данных о почвах невозможно проектировать и создавать рациональные природоохранные системы землепользования и мелиорации, а также адаптивно-ландшафтные системы земледелия в сельском хозяйстве и конкурентные агротехнологии. Эффективны и безопасны

они будут только в случае учета строения почвенного покрова территорий и его неоднородности.

5. Распоряжением Правительства РФ от 14.07.2021 № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» к ним отнесено, в том числе, сельское хозяйство.

Распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» предписано всем органам исполнительной власти и органам местного самоуправления руководствоваться ее положениями при разработке и реализации программ и иных документов. Она подготовлена в рамках реализации частей 2 и 4 статьи 9 Федерального закона от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». В сельском хозяйстве оптимизируются подходы к удобрению почв, развивается «точное» земледелие, используются НДТ, сокращаются потери почвенного углерода на пашнях и обеспечивается его накопление в почвах лугов, пастбищ и залежей.

6. Создание и верификация «зеленых» и «адаптационных» проектов в области АПК, оценка и расчет карбонового следа сельскохозяйственной продукции также несостоятельны без рассмотрения почвы как источника эмиссии, места депонирования и трансформации химических соединений, в отношении которых осуществляется государственный учет выбросов парниковых газов и ведение кадастра парниковых газов (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 22.10.2021 № 2979-р).

С 01.03.2023 начал действовать Приказ Минприроды РФ от 27.05.2022 № 371 «Об утверждении методик количественного определения объемов выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов», где почва является обязательным для учета пулом углерода в проектах широкого спектра хозяйственной деятельности.

Согласно преамбуле Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» «Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».

В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - ФЗ № 7) в статье 1 указано, что «окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов; компоненты природной среды - земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы...»

Почва самостоятельный компонент, отличный от другого компонента – земли.

7. Возникла новая правовая коллизия. Федеральный закон от 10.07.2023 № 297-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил внести в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» следующие изменения:

1) статью 1 дополнить абзацами следующего содержания: грунт - поверхностный слой земли, состоящий из минеральных и (или) органических веществ.

8. Мы предлагаем рассмотреть возможность внести следующие изменения в Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений»:

В статье 2, пункт 32, изложить в следующей редакции:

32) «Почва – компонент природной среды, природное тело, образующееся и изменяющееся с течением времени на суше в результате преобразования поверхностных слоев земной коры под совместным воздействием климата, рельефа, живых организмов. Представляет собой совокупность почвенных горизонтов, появляющихся в процессе почвообразования и формирующих почвенный профиль или почвенный слой, который несет на себе растительный покров земли; состоит из минеральных и органических частей, характеризуется плодородием, структурой и свойствами, необходимыми для существования растений, животных и микроорганизмов, жизнеобеспечения и деятельности человека.

К понятию «почва» не относятся торф, песок, грунт ниже почвенного слоя, компост, а также искусственно созданная среда обитания растений».

Это устранить имеющийся пробел и, наконец, вернуть 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.

9. Используемые пахотные почвы, составляя менее 5,4% от общей площади страны, являются, несомненно, ее особо ценными угодьями. В качестве основных приоритетов государственной поддержки эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения до 2030 года определены: землеустройство, создание и расширение информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; развитие мелиоративного комплекса.

Следовательно, для этого в составе Минсельхоза РФ должна появиться почвенно-землеустроительная служба. Минсельхоз РФ является непосредственным субъектом ведения Реестра, но в настоящее время лишен любых полномочий в сфере землеустройства, хотя на него возложено урегулирование вопросов земельных долей и неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

10. Землеустройство можно рассматривать как комплекс мероприятий по изучению состояния и оценке почв, планированию и организации рационального их использования и охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального (по разработанному, согласованному и утвержденному проекту) использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

11. Исключение из сферы управления понятий почва, плодородие почв, нормативы качества почв противоречит пункту 2 «Перечня поручений по итогам заседания Госсовета», утвержденном Президентом РФ 24.01.2017 № Пр-140ГС; положениям Указа Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» и ряду статей Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

12. С 23.11.2023 стала действовать обновленная Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 08.09.2022 № 2567-р (ред. от 23.11.2023). Согласно Стратегии, развитие мелиоративно-водохозяйственного комплекса направлено на решение ряда задач, в том числе: повышение эффективности сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности РФ; поддержание благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, особенно в части сохранения и повышения плодородия почв.

13. В Решении Президиума Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ (Санкт-Петербург, 26.04.2024) «О мерах по совершенствованию оборота, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения» утверждается, что организация только землепользования не всегда является гарантией повышения доходности как сельскохозяйственных товаропроизводителей, так и государства. Также необходимы разработка и применение новейших моделей управления, технологий и механизмов, обеспечивающих оборот, рациональное использование и охрану сельхозземель, что будет способствовать созданию условий для эффективного и экологически безопасного землепользования.

Решение поставленных задач напрямую связано с рациональным землепользованием, а также с сохранением и повышением плодородия почв, для чего необходимо проводить экономическую оценку вовлечения сельхозземель в оборот с учетом показателей состояния плодородия.

С момента начала реализации Госпрограммы площадь вовлеченных в оборот сельхозземель за счет постановки на государственный кадастровый учет земельных

участков, государственная собственность государственная на которые не разграничена, и земельных участков, выделяемых в счет неостребованных земельных долей, находящихся в собственности муниципальных образований, составила 638,8 тыс. га, из них уже передано сельскохозяйственным товаропроизводителям 344,46 тыс. га.

Учитывая изложенное и принимая во внимание необходимость выработки мер по совершенствованию оборота, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения Президиум Совета Законодателей решил:

Рекомендовать Правительству Российской Федерации, в том числе:

обеспечить при формировании проекта федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий Госпрограммы до уровня, установленного в первоначальной редакции постановления Правительства РФ от 14.05.2021 № 731;

проработать вопросы увеличения площади мелиорируемых земель и ускорения реконструкции объектов мелиоративного комплекса с выделением необходимого дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета;

разработать порядок определения и изменения видов разрешенного использования сельскохозяйственных угодий;

уделить особое внимание эффективной реализации механизма изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которые не используются по целевому назначению или используются с нарушением законодательства РФ;

продолжить работу по совершенствованию законодательства в части землеустройства, государственного регулирования обеспечения плодородия сельхозземель, охраны окружающей среды, в том числе закрепления понятий «почва» и «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения».

На слушаниях было отмечено, что основной задачей агропромышленного комплекса является наращивание объемов производства и переработки высококачественной сельскохозяйственной продукции для обеспечения потребностей населения регионов России в полном объеме и продовольственной независимости от импорта.

Участники парламентских слушаний приняли на основу рекомендации, которые будут доработаны на площадке Комитета по аграрным вопросам с учетом предложений поступивших от представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных организаций, отраслевых союзов АПК и сельхозтоваропроизводителей.

**Д.М. ХОМЯКОВ, проф., Аграрный центр МГУ**