

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И.о. зав. кафедрой

Т.В. Зайцева
« 15 » июня 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА


на тему: Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

Исполнитель
студент группы 62136

04.06.2021 

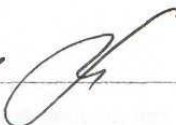
А. В. Погорелова

Руководитель
к. и.ст.н., доцент

08.06. 

А. В. Умрихин

Нормоконтроль

08.06.2021 

О. В. Громова

Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ
И.о. зав. кафедрой
_____ Т. В. Зайцева
« 30 » Ок _____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студентки А. В. Погореловой.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658 - уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 30.05.2021 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, ЗК РФ, ГК РФ, научная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1. История становления и развития законодательства, регулирующего земли сельскохозяйственного назначения. 2. Правовая характеристика почв и регулирование их плодородия в Российской Федерации. 3. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: нет.

7. Дата выдачи задания: 30 октября 2020 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Умрихин А. В., доцент, канд. ист. наук.

Задание принял к исполнению: 30.10.2020 г.

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 69 с., 36 источников.

ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, НАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ, ПРИРОДНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗЕМЛИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АГРАРНО-ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения, судебная практика, а также научная литература, посвященная проблемным вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Целью настоящей работы является выявление особенностей правового режима земель сельскохозяйственного назначения, их целевого, надлежащего, рационального использования для ведения сельского хозяйства.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 История становления и развития законодательства, регулирующего земли сельскохозяйственного назначения	10
1.1 Становление правового режима земель сельскохозяйственного назначения	10
1.2 Понятие, основные признаки и состав земель сельскохозяйственного назначения	22
2 Правовая характеристика почв и регулирование их плодородия в Российской Федерации	32
2.1 Нормативно-правовое регулирование управления землями сельскохозяйственного назначения	32
2.2 Государственное регулирование плодородия почв особо ценных земель сельскохозяйственного назначения	38
3 Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения	47
3.1 Определение понятия «надлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения	47
3.2 Проблемные вопросы ответственности землепользователя за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения	53
Заключение	63
Библиографический список	66

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ЗК РФ – земельный кодекс Российской Федерации;

ОЗУ - отдел земельных улучшений;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Земли сельскохозяйственного назначения - самая важная из всех категорий земельного фонда, поскольку в нее входят наиболее ценные продуктивные земли. Как объект правоотношений, данная категория земель является уникальным природным ресурсом, истощаемым при надлежащем использовании и требующим больших затрат на восстановление их плодородия. Земельный кодекс РФ в ст. 77 закрепил определение земель сельскохозяйственного назначения, которые понимаются как земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Эти земли являются главным средством производства сельскохозяйственной продукции и имеют огромное значение для жизни страны. Отсюда и установление особого правового режима, который имеет присущие только ему особенности.

За время проведения земельной реформы выявились тенденции к ослаблению охраны и восстановления сельскохозяйственных земель и усилению их коммерческой эксплуатации с целью получения максимальной прибыли любыми средствами, даже сопряженными с расхищением природного потенциала земли. С каждым годом площадь сельскохозяйственных угодий, подверженных водной и ветровой эрозии, достигает 51,1 млн. га (26 %); засолено - 17,3 млн. га. За последние десять лет доля пашни с кислыми почвами увеличилась более чем на 16 %, с низким содержанием фосфора и гумуса - на 6,7 %, в целом сложился и продолжает ухудшаться отрицательный баланс питательных веществ. Ежегодно до 25-30 тыс. га черноземов теряются в результате роста оврагов. То есть, несмотря на огромные запасы сельскохозяйственных земель в России, положение этих земель продолжает оставаться достаточно сложным.

Несмотря на то, что тема уже подвергалась исследованиям: правовой режим земель сельскохозяйственного назначения рассматривался учеными с точки зрения истории развития и становления земельного законодательства, подвергались исследованию и понятия связанные с составом земель сельскохозяй-

ственного назначения с выявлением таких категорий как удобные и неудобные земли для ведения сельского хозяйства. Но появление большого массива неэффективно используемых и вообще неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения стало закономерным результатом несовершенства механизма правового регулирования оборота этих земель.

Наряду с несвоевременностью и непоследовательностью законодательных актов в части решения указанных вопросов, сказывается также недостаточность научных разработок, в том числе комплексных исследований соответствующего зарубежного опыта, который богат самыми различными инструментами правового регулирования аграрно-земельных отношений, что и предопределило выбор темы для исследования.

Разработке и исследованию данной темы свои труды посвятили такие ученые, как А. В. Бабанов, С. А. Боголюбов., Г. Е. Быстров, Б. А. Воронин, Р. К. Гусев, О. Л. Дубовик, О. И. Крассов, А. Н. Митин, З. А. Нахушев, К. Г. Пандаков, Г. А. Павлов, И. Г. Усачев, В. Х. Улюкаев, А. Е. Черноморец, В. Н. Харьков и другие.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения, судебная практика, а также научная литература, посвященная проблемным вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Целью настоящей работы является выявление особенностей правового режима земель сельскохозяйственного назначения, их целевого, надлежащего, рационального использования для ведения сельского хозяйства.

В связи с обозначенным объектом, предметом и целью исследования, были обозначены **следующие задачи:**

1. Рассмотреть становление правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

2. Изучить понятие, основные признаки и состав земель сельскохозяйственного назначения.

3. Изучить нормативно-правовое регулирование управления землями сельскохозяйственного назначения.

4. Исследовать вопросы государственного регулирования плодородия почв особо ценных земель сельскохозяйственного назначения.

5. Определить понятия «надлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения.

6. Рассмотреть проблемные вопросы ответственности землепользователя за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

Научная новизна исследования. Признавая огромный вклад учёных в исследовании вопросов, лежащих в основе выпускной работы, следует отметить, что фактически проблемы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения на уровне сформулированных к исследованию подходов и задач недостаточно рассмотрена в научной литературе, тем более, не изучалась в комплексе, что позволяет говорить о сложности и многогранности данного явления.

Работа осуществлена на основе исследования общетеоретических положений теории права, действующего законодательства, научных трудов; судебной практики, использования различных современных методик получения, обобщения, анализа информации.

Методологической основой настоящего исследования послужили общенаучные методы познания, а также ряд научно-научных методов: системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, метод правового моделирования и другие.

Нормативно-правовую базу составили: Конституция РФ, международные правовые акты, нормативные правовые акты РФ, а также подзаконные акты.

Эмпирическую основу исследования составили материалы судебной практики по вопросам правового регулирования оборота земель сельскохозяй-

ственного назначения. Изученные материалы благоприятно сказались на проведенном исследовании и помогли найти основные пути совершенствования законодательства.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования обоснованных и изложенных выводов, рекомендаций по проблемам правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, а также в учебном процессе для дальнейшего исследования данной проблемы.

Структура: выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения и библиографического списка.

1 ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

1.1 Становление правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Рассмотрение развития и становления правового режима земель сельскохозяйственного назначения необходимо начать со времен Киевской Руси. В то время подлежали усиленной охране все частные землевладения. На это указывает текст ст. 34 «Русской Правды». В ней был установлен высокий штраф за порчу межевого знака, чем подчеркивалась забота древнерусского государства об обеспечении устойчивости земельного правапорядка.

В 1565 году Иван Грозный разделил земли государства на земские (обычные) и опричные (особые), включив в последние земли оппозиционной княжеско-боярской аристократии. Данное разграничение земель предполагало, что сельскохозяйственные земли или земли, подлежащие обработке входили в состав земских (обычных) земель.

Во второй половине XVI в. проведена повсеместная опись вотчинных земель, информация о которых была занесена в писцовые книги, что способствовало упорядочению финансовой и налоговой систем и служилых обязанностей феодалов. В дальнейшем государство провело повсеместное описание земель с подразделением их на окладные единицы («сохи»)¹.

В общегосударственном масштабе крепостное право оформилось Судебником 1497 года, и последующими указами о заповедных и урочных летах 1591 года. Полное прикрепление крестьянина к земле и подчинение его административной и судебной власти феодала окончательно оформились Соборным уложением 1649 года.

Реформа 1861 года, отменив крепостное право, не разрешила аграрного вопроса. Она сохранила много «остатков крепостничества, сделавшихся невы-

¹ Крассов О. И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2014. С. 671.

носимой помехой капиталистическому развитию России», оставив помещичью монополию на землю.

Самодержавие, вынужденное освободить крестьян от крепостной зависимости, приняло все меры к тому, чтобы не только сохранить больше и лучшей земли в руках помещиков, но, чтобы освобожденные крестьяне по-прежнему работали в имениях на условиях, выгодных для их владельцев. В результате реформы крестьяне были превращены в большинстве случаев не в свободных рабочих капиталистического производства, не в самостоятельных владельцев, а в кабальных - почти полукрепостных, арендаторов «той же «барской», помещичьей земли»².

Необходимо отметить, что значительная часть полученной в надел земли не могла быть использована крестьянами, так как им часто отводились непригодные для ведения хозяйства участки. В большинстве случаев крестьяне не имели покосов и пастбищ для скота.

В интересах казны, удела, помещиков и после реформы сохранялась община, в большинстве с круговой порукой, прикреплявшей крестьянина к наделу. Существовавшая в общине уравнительная система землепользования еще больше усиливала крестьянское малоземелье, внутринадлельную чересполосность, увеличивала число длинно - и дальнотемельных участков. В Курской губернии наделы были разделены в среднем на 20 полос, в Вятской - на 27, в Московской и Орловской - на 33. Во многих губерниях даже двухдесятинные полевые наделы были разбиты на 100 и более полос. Из-за дробности надела применение плуга, бороны было невозможно, и крестьяне часто были вынуждены обрабатывать землю при помощи рала или заступа. По данным местных комитетов по вопросам аграрной политики, часть земли вовсе выпадала из сельскохозяйственного производства; так в районах средней полосы только под межами непроизводительно пропадало 1/7 части поля. Невыгодные для хозяйства последствия внутринадлельной чересполосности, как, например, потеря времени при обработке полей, необходимость согласовывать с соседями время

² Павловский И. А. Земельное право. М.: МИЭМП, 2004. С. 70.

обработки и уборки, принудительность севооборота и невозможность независимо от соседей переходить к более совершенной системе хозяйствования усиливали и без того тяжелое положение крестьян, особенно беднейших³.

Под влиянием развития капитализма все быстрее происходило обнищания деревни. Обеспеченность крестьян удобной наделной землей, и без того недостаточная, уменьшилась к 1880 году, в связи с увеличением числа крестьянских хозяйств и сельского населения почти на 15 %. Каждый пятый двор являлся совсем безземельным. Количество крупного рогатого скота на один двор сократилось почти на 12 %, рабочих лошадей - на 10 %. Сельское хозяйство входило в упадок, сельскохозяйственные земли теряли свои плодородные свойства из-за отсутствия обработки.

К 1900 году, качество обработки земель сельскохозяйственного назначения упала в несколько раз. Вся посевная площадь у частных владельцев исчислялась в 19,1 миллионов десятин - в 2 с лишним раза меньше посевной площади у крестьян на наделных землях. Вследствие крепостнической, ростовщической обработки владельческой земли (какой являлась «испольщина» и крестьянская аренда), низким был агротехнический, а следовательно, и экономический уровень большинства помещичьих хозяйств.

В начале 20 века, в 50 губерниях Европейской части России у помещиков находилось 9353 тысяч десятин земли - 13,1 % всей посевной площади, обрабатываемой инвентарем владельца и наемными рабочими. Урожайность сельскохозяйственных земель на помещичьих землях составляет 66 пудов с десятины. Остальная земля обрабатывалась крестьянским инвентарем и скотом. Урожайность на ней была при «испольной» обработке 50 пудов, на землях, арендованных крестьянами, - 45 пудов - ниже, чем на истощенных, качественно худших наделных землях, дававших 54 пуда с десятины⁴.

Менее, чем за 40 лет со дня начала проведения земельной реформы 1861 года, истощение сельскохозяйственных земель увеличилось минимум в 2 раза.

³ Анисимов А. П. Земельное право России. Элиста: ЗАО «НПП «Джангар», 2016. С. 448.

⁴ Боголюбов С. А. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ). М.: НОРМА, 1999. С. 240.

По данным Центрального статистического комитета, сбор хлеба в Европейской России, не считая семян, колебался в начале 20 века от 20,5 до пуда, составляя в среднем 30,8 пуда с десятины, - меньше, чем в развитых странах Европы, Америки и Австралии. Урожай пшеницы был в среднем ниже на 48,5, ржи - более чем на 57 %, ячменя - на 34 %, овса - на 50 %, картофеля - на 69 %. Еще хуже было положение в области технических культур и животноводства.

Помимо экономических факторов снижения урожайности, отсутствие законодательного положений о мелиорации и рекультивации земель послужило тому, что земли в России стали практически непригодными для использования в выращивании зерновых культур.

Необходимо отметить, что отдел земельных улучшений (ОЗУ), созданный в 1894 году при Министерстве земледелия и государственных имуществ в России, был первым государственным учреждением России по мелиорации. Понятие «мелиорация» в качестве синонима «земельных улучшений» в российской науке и практике утвердилось несколько позднее.

Помимо всего прочего, значительно возросла роль зернового товарного хозяйства. В результате переселения народов России, сибирские земли, стали обрабатываемые и превращались по факту в земли сельскохозяйственного назначения. В Сибири увеличение посевных площадей и валовый сбор хлебов шли быстрее, чем в среднем по России.

Аграрный вопрос России в период империализма являлся одним из основных вопросов социально-экономической и политической жизни страны. Сущность его состояла в необходимости радикальной буржуазной чистки «старого, средневекового землевладения, как помещичьего, так и надельного крестьянского» ввиду «крайней отсталости этого землевладения, крайнего несоответствия между ним и всей системой народного хозяйства, сделавшегося капиталистическим». Уничтожение остатков крепостничества в Царской России было возможно путем революции или реформы.

Сущность аграрного вопроса А. А. Кауфман видел в крестьянском мало-земелье, основной причиной которого он считал не помещичью монополию на

землю, а низкий культурный уровень крестьянского хозяйства. «Решение аграрного вопроса в существовавших экономических и политических условиях было возможно, по его мнению, путем дополнительного наделения крестьян землей, намеченного в проекте земельной реформы, выработанном под руководством Н. Н. Кутлера - главного управляющего земледелием и землеустройством в «кабинете» С. Ю. Витте»⁵.

Вместо мер по улучшению крестьянского хозяйства внимание землевладельцев было сосредоточено на защите прав помещиков и дворянства, требуя от правительства усиления репрессий против крестьян. В 1909 году А. Кауфман утверждал, что землеустройство грозит крестьянам еще большим разорением, 9 лет спустя он доказал, что землеустройство действительно шло навстречу желаниям и интересам многочисленной части крестьянства. Начало 20-го века характеризуется, в широком аспекте, переселенческой политикой царизма. В частности, переселения в Сибирь, а также в Среднюю Азию. Существовало мнение И. Д. Шулейкина в его сочинении «История Сибири», где главной целью переселения являлась возможность малоземельном населении в центре страны.

В период военного коммунизма, для обеспечения плодородности сельскохозяйственных земель, в резолюции съезда КПСС был сформулирован пункт, который стал впоследствии одним из главных в практике аграрных преобразований: «Партия пролетариата должна советовать пролетариям и полупролетариям деревни, чтобы они добивались образования из каждого помещичьего имения достаточно крупного образцового хозяйства, которое бы велось на общественный счет Советами депутатов от сельскохозяйственных рабочих под руководством агрономов и с применением наилучших технических средств»⁶.

26 Декабря 1917 года был принят Декрет о земле, где было записано: «Вся земля.. ..обращается во всенародное достояние и переходит в пользование

⁵ Анисимов А. П. Земельное право России. Элиста: ЗАО «НПП «Джангар», 2016. С. 224.

⁶ Там же.

всех трудящихся на ней...формы землепользования должны быть совершенно свободны: подворная, хуторская, общинная, артельная как решено будет, в отдельных селениях и поселках». Но уже в Законе ВЦИК «О социализации земли» от 19 февраля 1918 года, было формулировано право собственности на землю: земля «переходит в пользование всего трудового народа»⁷.

С переходом к Новой экономической политике, земельный вопрос, не был разрешенный революцией, переводился из сферы социально-политической в сферу производственную. На первый план хозяйственной политики выдвинулось упорядочение и укрепление крестьянского землепользования. «Основной закон о трудовом землепользовании» (1922 года) и Земельный кодекс (1922 года) положили конец обобществлению земли, ее революционному уравниванию и бесконечным общинным переделам.

Надельное землепользование объявлялось неотчуждаемым. Земля, находившаяся в фактическом трудовом пользовании, закреплялась за земельными обществами, и дальнейшее ее выравнивание между волостями и селениями прекращалось. Землеустройство могло производиться теперь «для создания населения наибольших удобств в землепользовании путем устранения чересполосицы, дальнотелья и пр.».

Новая экономическая политика не предусматривала закрепления крестьянской собственности в России, но исходила из факта величайшего потрясения собственности вообще. Если Закон «О социализации земли» отменял всякую собственность на землю, то Земельный кодекс 1922 г. – только частную собственность на нее. Подтверждалась национализация земли, то есть собственность рабоче-крестьянского государства на землю и изъятие ее из товарного оборота. Национализация земли и отмена частной собственности на землю означали переход земельной ренты к государству. Земли, составившие государственный фонд, находились в заведовании Народного комиссариата земледелия и его местных органов. Категорически запрещались всякие сделки с землей в виде купли, продажи, запродажи, завещания, дарения и залога.

⁷ Аксененко Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 147.

Основной формой сельскохозяйственного использования национализированных земель являлось трудовое землепользование. Согласно Земельному кодексу 1922 года право на землю трудового пользователя признавалось в виде:

а) права на земельный участок в одном или нескольких местах (хутор, отруб, чересполосный участок);

б) права на долю земли из надела земельного общества;

в) права на участие в совместном пользовании угодьями земельного общества. Трудовое крестьянское землепользование объявлялось бессрочным. Однако, назывались случаи прекращения права на землепользование, совпадающие со случаями прекращения надельного землепользования и в дореволюционное время: добровольный отказ от земли всех членов двора, полное прекращение ведения двором самостоятельного хозяйства, окончательное переселение в другое место, лишение по суду права на землю, занятие земли государством⁸.

Понятие «земельное общество» в законодательстве выступало как исторически данное территориальное объединение совокупности дворов с использованием полевыми землями. Оно было носителем права трудового землепользования, под которое подводились прежние земельные общества и земельные общины, и артели, а также возникшие различные сельскохозяйственные товарищества.

К середине 20-х годов были восстановлены посевные площади сельскохозяйственных земель. Возросла урожайность, и повысилась доходность деревни.

Необходимо отметить, что землепользование в то время считалось бесплатным. Однако реальная цена, заплаченная сельскохозяйственными артелями за пользование землей, соизмерялась с неэквивалентным обменом с городом, промышленностью.

Земельная реформа в Российской Федерации в начале 90-х годов 20-го века является третьей экономической реформой в современной России. Идеи и механизмы земельной реформы были закреплены в Законах РСФСР от 23 нояб-

⁸ Аксененко Г. А. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1982. С. 216.

ря 1990 года «О земельной реформе» и ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»⁹ от 22 ноября 1990 года.

Принятый закон «О земельной реформе» был направлен в адрес пользователей земель сельскохозяйственного назначения, а именно - субъектам аграрного права. Целью земельной реформы было перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования, формирование многоукладной экономики, рациональное использование и охрана земель. На первый план выдвигалась идея реформирования колхозов и совхозов, а рациональное использование земли – в последнюю очередь.

Государство «содействует, – говорилось в Законе, – развитию всех форм сельскохозяйственного производства: колхозов, совхозов, крестьянских хозяйств, их кооперативов и ассоциаций, подтверждает многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности» (надо полагать, на землю). Монополия государства на землю на территории РСФСР отменяется. Таким образом, Закон в качестве изначального постулата земельной реформы впервые закрепил, опережая Конституцию РСФСР (1978 г.), в качестве новой формы собственности на землю частную и ее разновидность – невиданную нигде в мире коллективно-долевую форму собственности¹⁰.

Проведение земельной реформы предусматривалось в два этапа: на первом необходимо было выявить потребности граждан, сформировать фонд перераспределения земель, установить ставки земельного налога и цены земли, на втором – фактически осуществлять реформу.

Таким образом, в Законе РСФСР «О земельной реформе» была фактически сконструирована полная модель земельной реформы, основанная на переводе государственной собственности на землю в частную, воспроизведенная в последующих законах и иных нормативных правовых актах с разной степенью изменения. Этот Закон (как и все другие земельно-правовые акты) утратил силу

⁹ Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁰ Грудцына Л. Ю., Козлова М. Н. Справочник собственника и арендатора. М.: Юстицинформ, 2017. С. 290.

в связи с принятием Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Однако его роль в судьбе сельского хозяйства и всего общества оказалась в основном негативной.

В период 1991-1997 гг. в России был осуществлен первый этап земельных преобразований. Они в корне изменили систему землепользования; между пользователями было перераспределено более 130 млн. га сельхозугодий. В этот период было решено направить силы на реорганизацию колхозов совхозов. В соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» начались наиболее активные преобразования. Колхозы и совхозы были обязаны в 1992 г. провести реорганизацию и перерегистрацию.

Работники колхозов и совхозов, в том числе ушедшие на пенсию, получили право на бесплатный земельный имущественный пай в общей долевой собственности. По решению коллектива хозяйства пай предоставлялся также работникам объектов социальной сферы, расположенных на территории хозяйства. Предприятия, создаваемые при реорганизации колхозов и совхозов, получили право покупать землю и имущество бывшего хозяйства у работников хозяйства, фонда государственного имущества, сельского (поселкового) Совета народных депутатов. Течение реформы заметно ускорилось, и к началу 1994 г. первый передел земли в основном завершился.

И так, правовое регулирование земельной реформы в сельском хозяйстве на первом этапе ее практического осуществления (1991-1993 гг.) ознаменовалось переходом основной части земель сельскохозяйственных организаций из государственной собственности в коллективно-долевою частную собственность граждан (98 % земельных участков хозяйственных обществ и 99,1 % – сельскохозяйственных кооперативов, т. е. в собственность юридических лиц передано соответственно 2 и 0,9 %), а затем после принятия Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 – в собственность владельцев крупного капитала, далеких от сельскохозяйственной деятельности. В связи с ликвидацией моно-

полии государственной собственности на землю, 11,6 млн. семей стали собственниками земельных долей.

Принятая, на основании Указа Президента РФ «О Федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996 - 2000 годы» Федеральная Целевая программа Стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 годы способствовала укреплению агропромышленного производства, социальной инфраструктуры села. Особенностью программы является формирование новой институциональной, отраслевой и региональной структуры аграрного сектора для обеспечения потребностей страны в продовольствии и сельскохозяйственном сырье на основе интенсификации производства, использовании достижений научно-технического прогресса в сельскохозяйственном секторе экономики.

Второй этап земельной реформы в сельском хозяйстве охватывает период с 1993 по 2000 год. Основой изменений земельного законодательства явился п. 2. ст. 36 Конституции РФ, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Это первая в российском законодательстве сложная частно-публичная норма, отражающая, хотя и не в полной мере, социальную функцию собственности на землю.

Современный этап земельной реформы характеризуется четкой установкой на завершение приватизации земель.

Важной особенностью законодательства, на сегодняшний день, является закрепление косвенным образом в Земельном кодексе России приоритета земельного законодательства над гражданским законодательством при регулировании земельных отношений. Так, исходя из ст. 3 Земельного кодекса РФ¹¹, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению зе-

¹¹ Захаренкова Т. Я. Необходимо вернуться к обсуждению городского Закона об охране почв. М., 2016. С. 123.

мельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды регулируются специальными федеральными законами.

Таким образом, на первом месте должны находиться законы и правовые акты земельного, а не гражданского законодательства, поскольку на первый план при установлении правового режима земель выходят вопросы обеспечения учета особенностей земельного участка как объекта природы и объекта хозяйствования (пользования), а не как объекта собственности, что имеет принципиальное значение для правового регулирования земельных отношений. При этом, как справедливо утверждает Е. Л. Минина, частное и публичное право в сфере земельных отношений имеют общую цель - рациональное использование земельных ресурсов и их сохранение¹².

В течение 2014 года в составе земель сельскохозяйственного назначения продолжал формироваться фонд перераспределения земель. В целях перераспределения земель, земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, включались, согласно Земельному кодексу, в фонд перераспределения земель для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота.

Основанием включения земельных участков в фонд перераспределения являлось решение исполнительного органа власти о переводе в указанный фонд земель сельскохозяйственного назначения в случае добровольного отказа от земельного участка, при принудительном отказе, если нет наследников ни по закону, ни по завещанию. Значительные площади земель зачислены в фонд в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций.

Земли сельскохозяйственного назначения составляют самостоятельную категорию земель Российской Федерации, приоритетное значение которой обу-

¹² Минина Е. Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 134.

словлено их социальной значимостью. Закрепление на законодательном уровне данной категории земель нашло отражение в Земельном кодексе РФ. В составе категории земель сельскохозяйственного назначения выделяются две субкатегории со своим дифференцированным правовым режимом:

- сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.). Они имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (при этом можно говорить об определенных различиях в правовом режиме, например, пашни и сенокосов либо пастбищ и виноградников). В случае отнесения сельскохозяйственных угодий к разряду мелиорированных на правообладателей таких участков возлагаются дополнительные обязанности;

- несельскохозяйственные угодья - земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции¹³.

Принципиальным отличием друг от друга вышеуказанных угодий является порядок установления и содержание их правового режима. Установленное для всей категории земель сельскохозяйственного назначения целевое назначение земельных участков конкретизируется градостроительным регламентом, входящим составной частью в правила землепользования и застройки для несельскохозяйственных угодий. Земельный кодекс РФ содержит целую главу, регулирующую земли сельскохозяйственного назначения. Однако четкое определения земель сельскохозяйственного назначения в кодексе отсутствует. В соответствии с ч. 1 ст. 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. Данное определение не раскрывает

¹³ Павловский И. А. Земельное право. М.: МИЭМП, 2004. С. 70.

суть данной категории земель и требует научной разработки.

Земли сельскохозяйственного назначения не случайно ставятся на первое место среди выделяемых в законодательстве семи категорий земель земельного фонда страны. Они в сельскохозяйственном производстве являются незаменимым фактором в силу ряда особенностей, среди которых можно назвать следующие: ограниченность (неизменность количества), непеременяемость, невозможность создания.

1.2. Понятие, основные признаки и состав земель сельскохозяйственного назначения

В юридической литературе понятие «земля» рассматривается, как в широком, так и узком смыслах. В первом случае землю рассматривают как планету со всеми ее естественными компонентами и характеристиками, во втором случае - только как земную поверхность.

В науке земельного права земля рассматривается в ее триединстве, как объект природы (экологический аспект), объект хозяйствования (экономический аспект) и объект собственности (социальный аспект).

Латинский язык передает различие, которое проводили в Древнем Риме между землей вообще и землей сельскохозяйственного назначения. Первую называли «terra», тогда как вторую «ager». В современном русском языке под «аграрным сектором» обычно понимают сельское хозяйство.

Земля – важнейший для человека объект материального мира. Не будь земли - не было бы человечества со всеми его проблемами. Земля является предметом регулирования значительного числа отраслей российского права: гражданского – при совершении сделок с земельными участками¹⁴; финансового – при земельном налогообложении; аграрного – при использовании земель сельскохозяйственного и т.д. Земля в системе общественных отношений по своему социальному, экономическому, естественнонаучному значению и содержанию – это многосторонний объект земельных отношений.

¹⁴ Серов О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2019. № 3. С. 149-157.

Конституционный Суд РФ рассматривает землю в качестве «естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения», «важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности», «особого рода товара, недвижимости».

Л. Ю. Грудцына, раскрывая терминологическое понятие «земля», определяет ее как природный объект и природный ресурс, включая все виды угодий независимо от форм собственности, характера владения, степени освоенности и использования человеком для удовлетворения своих потребностей¹⁵.

Как объект земельных отношений земля выступает, по крайней мере, в трех взаимосвязанных аспектах:

- 1) природный объект;
- 2) природный ресурс;
- 3) объект недвижимости и гражданского оборота.

Действующий Земельный кодекс РФ, определяя объекты земельных отношений, первостепенное значение придает земле как природному объекту. Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой, ни в какой валюте. Земли сельскохозяйственного назначения в силу своей особой значимости нуждаются в особой защите.

Правовому регулированию использования земель сельскохозяйственного назначения государством уделяется большое внимание. Основная причина этого – роль, которую играют сельскохозяйственные земли в решении проблемы продовольственной безопасности страны.

Впервые положение о том, что землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей, было сформулировано в ст. 21 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1969 года. Данное легальное определение земель сельскохозяйственного назначения было полно-

¹⁵ Грудцына Л. Ю., Козлова М. Н. Справочник собственника и арендатора. М.: Юстицинформ, 2017. С. 380.

стью воспроизведено в ст. 42 ЗК РСФСР и оставалось неизменным до 1990 года (ст. 23 Основ законодательства Союзных ССР и союзных республик «О земле» 1990 года). Аналогичное определение воспроизведено без каких-либо изменений в ст. 56 ЗК РСФСР 1991 года, который относил к землям сельскохозяйственного назначения земли, представленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей¹⁶.

В соответствии с Земельным Кодексом РСФСР земли сельскохозяйственного назначения определяются как земли, предназначенные для нужд сельского хозяйства или уже представленные для этих целей. Это важнейшая из всех категория земель. Главной ее особенностью является то, что она выступает в качестве основного средства производства продуктов питания и кормов для животных, а также сырья для промышленности.

Кроме закрепленного в законодательстве понятия земель сельскохозяйственного назначения, необходимо отметить, что ученые рассматривали и рассматривают земли сельскохозяйственного назначения несколько в более широком смысле. Например, О. И. Крассов считал, что данное понятие необходимо использовать для определения целевого назначения земельных участков, а не для определения правовой категории земли¹⁷. Р. С. Шепитько считает, что сущность категории земель сельскохозяйственного назначения раскрывается через свойство пригодности для использования в качестве главного средства сельскохозяйственного производства¹⁸.

Однако выделение этого критерия нельзя отнести именно к землям сельскохозяйственного назначения, потому что свойством плодородия могут обладать и земельные участки, входящие в другие категории земель (земли лесного фонда).

С. А. Боголюбов предлагают соотношения понятий «сельскохозяйственные угодья» и «земли сельскохозяйственного назначения» рассматривать как

¹⁶ Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории. М.: Правоведение, 2018. С. 13.

¹⁷ Крассов О. И. Право частной собственности на землю. М.: Юрист, 2014. С. 550.

¹⁸ Шепитько Р. С. Реализация экономических интересов субъектов аграрной сферы в воспроизводственном процессе. Волгоград: Изд-во Волгоградского государственного университета, 2003. С. 332.

синоним, так как полагают, что сельскохозяйственные угодья составляют часть земель сельскохозяйственного назначения, используемую для производства сельскохозяйственной продукции¹⁹.

В соответствии с используемой в советское время земельно-учетной терминологией «сельскохозяйственные угодья составляют основную часть земель сельскохозяйственного назначения, что и определяет специфические черты их правового режима. Под сельскохозяйственным угодьем понимается земельный участок, используемый в сельском хозяйстве как главное средство производства: пашня, залежь, многолетние насаждения (без лесной площади), сенокосы и пастбища».

Освещение данного вопроса было проработано Г. А. Аксененком. В монографии «Земельные правоотношения в СССР» он указывал, «земли сельскохозяйственного назначения» являются землями, используемыми для сельского хозяйства и расположенные вне городской черты²⁰. Земли, хотя бы и используемые для целей сельского хозяйства, но находящиеся внутри городской черты, к этой категории земель не относятся». Говоря о землях сельскохозяйственного назначения, он выделял следующие их признаки:

- «а) они используются для сельского хозяйства;
- б) они расположены вне городской черты;
- в) они не находятся в ведении городских Советов народных депутатов трудящихся».

Вместе с сельскохозяйственными угодьями в состав земель сельскохозяйственного назначения входят также земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенные для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных²¹, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и пер-

¹⁹ Боголюбов С. А. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ). М.: НОРМА, 1999. С. 240.

²⁰ Аксененко Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 400.

²¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

вичной переработки сельскохозяйственной продукции (ст. 77 ЗК РФ).

В Государственном докладе о состоянии и использовании земель Российской Федерации обращается внимание на то, что к категории земель сельскохозяйственного назначения относятся используемые и потенциально пригодные к использованию в сельскохозяйственном производстве земли. Они по определенным объективным или субъективным причинам временно не используются, в том числе земли фонда перераспределения, а также земли сельскохозяйственного назначения, которые не могут использоваться в качестве средства производства в сельском хозяйстве, так как заняты производственными объектами, коммуникациями и внутрихозяйственными дорогами.

Если говорить об обороте данной категории земель, то согласно ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» наибольший интерес представляют именно сельскохозяйственные угодья. Закон в значительной своей части посвящен регулированию отношений по поводу земельных участков, находящихся в общей собственности членов сельскохозяйственных предприятий²². А разделу на земельные доли (передаче в общую собственность граждан) подверглись именно сельскохозяйственные угодья. В связи с этим заслуживает внимания предложение об уточнении терминологии названного Федерального закона и использовании в нем термина «земельные участки из состава сельскохозяйственных угодий» вместо термина «земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения».

Проведенный анализ позволил прийти к выводу о целесообразности уточнения понятия «земли сельскохозяйственного назначения», данного в ст. 77 ЗК РФ. Недостатки этого определения состоят в следующем: земли сельскохозяйственного назначения отграничены лишь от земель населенных пунктов, но не отграничены от земель иных категорий, в составе которых, могут быть земельные участки сельскохозяйственного использования, которые формально подпадают также под категорию земель сельскохозяйственного назначения,

²² Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

например по признаку - «предоставленные для нужд сельского хозяйства». Вместе с тем следует согласиться с авторами, считающими, что критериями отнесения земель к землям сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории следует считать два основных признака: предназначение этих земель для нужд сельского хозяйства и отграничение данных земель от всех иных категорий земель.

И. И. Евтихийев считал, что такой признак, как «предназначение для нужд сельского хозяйства» является слишком неопределенным. При этом он писал: «Если последнему признаку не придавать ограничительного смысла, то вряд ли найдутся земли в пределах государственной территории, которые не смогли бы быть при известных условиях использованы для сельскохозяйственного производства²³.

Данный вывод не потерял своей актуальности до сих пор, ведь одно дело - земли фонда перераспределения, предназначенные для нужд сельского хозяйства в силу закона, и другое - любые иные земельные участки, которые «теоретически» могут быть использованы для нужд сельского хозяйства. К ним также могут быть отнесены и земельные участки в составе других категорий.

В научной литературе также высказывались и более радикальные предложения: «перейти от деления земель на категории к планированию территории и установлению перечней видов разрешенного использования для каждого участка сельскохозяйственных земель (т.е. сельскохозяйственных угодий, пригодных для ведения сельского хозяйства, а также иных угодий, занятых сельскохозяйственными объектами. Отказаться от деления земель на категории просто - достаточно принять соответствующие нормативные правовые акты. Определение «для каждого участка сельскохозяйственных земель» перечней видов разрешенного использования – это работа, которая может занять много лет. И пока этого не сделано, категории как таковые необходимо сохранить.

Таким образом, следует согласиться с Е. Л. Мининой о том, что п. 1 ст. 77 Земельного кодекса РФ должен быть сформулирован следующим образом:

²³ Грудцына Л. Ю., Козлова М. Н. Справочник собственника и арендатора. М.: Юстицинформ, 2017. С. 330.

«Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, не относящиеся к иным категориям земель, а также предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе земли фонда перераспределения»²⁴.

В действующем законодательстве отсутствует ясность в вопросе о видах разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения. По мнению О.О. Серова, ни для одной другой категории земель проблема регулирования порядка изменения вида разрешенного использования не является такой острой, как для земель сельскохозяйственного назначения²⁵.

Земельный кодекс Российской Федерации в ст. 78 говорит не о «разрешенном использовании», а об «использовании» земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

Кроме того, в ст. 78-82 ЗК РФ упоминается об использовании земель сельскохозяйственного назначения для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, для сенокосения, выпаса скота, для ведения фермерского и личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и дачного строительства и т.п.

Крестьянские (фермерские) хозяйства граждане, ведущие личные подсобные хозяйства, садоводческие, огороднические объединения граждан занимаются выращиванием сельскохозяйственных продуктов питания и поэтому говорить, о том, что земельные участки, предоставленные для этих целей, должны обладать разным видом разрешенного использования, по меньшей мере, некорректно.

Необходимо отметить, что судебная практика неоднозначно решает споры об изменении вида разрешенного использования. В большинстве случаев

²⁴ Минина Е. Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 134.

²⁵ Серов О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2019. № 3. С. 149-157.

судебные споры возникают при изменении разрешенного использования с «крестьянского (фермерского) хозяйства» под «дачное строительство». В этих случаях изменение вида разрешенного использования признается законным лишь при условии осуществления изменения категории целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения и перевода их в иные категории.

В связи с недостаточно четким регулированием видов разрешенного использования сельскохозяйственных земель на практике вызывает трудности вопрос о допустимости строительства жилых домов на землях, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, без перевода данного земельного участка в иную категорию земель.

В Земельном кодексе РФ должно быть четко прописано, что понимается под разрешенным использованием земельных участков сельскохозяйственного назначения, должны быть определены виды разрешенного использования таких участков. Л. Е. Бандорин, исследовавший данную проблему, указывает на то, что «разрешенное использование земельных участков – это неотъемлемый элемент правового режима земельного участка, установление которого имеет целью определение конкретного, устойчивого способа использования земель, соответствующего целевому назначению земель, из состава которых образован земельный участок. При этом неотъемлемость разрешенного использования земельных участков означает, что оно должно определяться для земельных участков, образованных из состава земель всех категорий (за исключением земель запаса), что обусловлено необходимостью конкретизации правового режима земельных участков, которая не может быть обеспечена лишь посредством деления земель на категории».

Следует согласиться с предложением А. П. Анисимова²⁶: «Разрешенное использование земельного участка – это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяй-

²⁶ Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории. М.: Правоведение, 2018. С. 13.

ственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством».

В связи с этим разрешенное использование земельных участков сельскохозяйственного назначения предлагается определить как нормативно дозволенные виды осуществления на земельном участке производственной и иной деятельности, обусловленной извлечением полезных естественно-природных свойств, плодородия земель сельскохозяйственного назначения, с размещением на них тех объектов, наличие которых способствует обеспечению ведения такой деятельности.

В связи с этим необходимо определить признаки состава земель сельскохозяйственного назначения. Законодатель в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяет 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.

Земли сельскохозяйственного назначения неоднородны по качеству почв и ландшафтным характеристикам. Земельные участки различаются по климатическим и другим природным условиям, местоположению, удаленности от дорог, других объектов инженерно-транспортной и производственной инфраструктуры. С учетом подобных характеристик состав земель сельскохозяйственного назначения должен определяться исходя из понятий сельскохозяйственные угодья и несельскохозяйственные угодья. К несельскохозяйственным угодьям должны относиться земли, занятые производственными объектами и объектами сельскохозяйственной инфраструктуры, древесно-кустарниковой растительностью, замкнутыми водоемами.

Сельскохозяйственные угодья используются для выращивания сельскохозяйственных культур, выпаса скота, заготовки кормов. К ним относятся пашня, сады, луга, сенокосы, пастбища. К угодьям относятся также залежные земли,

т.е. пашня, которая более одного года, начиная с осени, не используется для посева сельскохозяйственных культур и не подготовлена под пар. Сельскохозяйственные угодья – наиболее ценные земли, характеризующиеся высоким естественным плодородием, либо мелиорированные земельные участки. Они закрепляются за сельскохозяйственными предприятиями различного типа, фермерскими хозяйствами, учебными и научно-исследовательскими организациями. В эту группу не должны входить также различного рода неудобья (овраги и т.п.) и нарушенные земли.

Таким образом, предлагая установление критериев определения земель удобных для ведения сельского хозяйства, а также разрешенного их использования, необходимо рассмотреть вопрос о плодородии почв этих земель, так как без установления определения понятия «плодородие почв» невозможно установление этих критериев.

Проведенный анализ законодательства, позволяет сделать вывод, о том, что легального определения «земель сельскохозяйственного назначения», а также понятия «правового режима земель сельскохозяйственного назначения» отсутствовало и отсутствуют в законодательных актах России. Поэтому законодателью предлагается дополнить п. 3 статью 77 ЗК РФ, изложив его в следующей редакции: «Особо ценные земли сельскохозяйственного назначения - земли удобные для выращивания сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с высоким содержанием гумуса в почве, не подверженная эрозии и эродированию, но предназначенные для ведения сельского хозяйства.

А также, предлагается дополнить ЗК РФ статей 77.1. и изложить ее в следующей редакции: «Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения - установленный нормами права порядок должного поведения землепользователя направленный на обеспечение плодородного слоя почвы, рационального использования земель и их охраны».

2 ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЧВ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ИХ ПЛОДОРОДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Нормативно-правовое регулирование управления землями сельскохозяйственного назначения

Российская Федерация обладает огромной площадью, проконтролировать использование которой централизованно невозможно. Для осуществления грамотного управления в области земельных отношений вся территория разделена на 14 500 муниципальных образований, которые осуществляют управление и являются представительным лицом государственной власти на местах. На органы местного самоуправления возложены функции по эффективному и рациональному управлению и распоряжению земельными участками.

Основу в вопросах регулирования земельных отношений в России составляет Земельный кодекс Российской Федерации (далее - ЗК РФ). Данный действующий нормативно-правовой акт определяет 7 категорий земель относительно их целевого назначения. Более подробно составляющая категорий представлена в п. 1 ст. 7 ЗК РФ. Также приводится ст. 77, в которой дается определение земель сельскохозяйственного назначения. Таковыми землями признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Главную роль в составе земель сельскохозяйственного назначения играют сельскохозяйственные угодья, составляющие основную часть таких земель.

Сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и находятся под особой охраной уполномоченных органов.

В соответствии с положениями статьи 78 ЗК РФ данные земли предназначены для следующих видов использования: для ведения сельскохозяйственного производства; для садоводства и огородничества; для создания защитных лесных насаждений; для животноводства; для ведения фермерского и личного

подсобного хозяйства. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным Законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». До вступления в силу указанного закона, правовое обеспечение земель сельскохозяйственного назначения ограничивалось такими подзаконными актами как ЗК РФ с учетом лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, а также другими федеральными законами и нормативными актами, регламентирующими нормы земельного права²⁷.

В соответствии с законом земли могут быть использованы для ведения сельскохозяйственного производства, в целях образования лесных насаждений, а также в учебно-исследовательских целях, касающихся сельскохозяйственного производства.

Упомянутый федеральный закон об обороте земель регулирует особенности права пользования, владения, распоряжения на земельные участки оговариваемой категории земель. Закон также определяет базисные положения об ограничениях и обременениях этих земель, освещает условия возникновения и прекращения прав на землю, определяет особенности предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также случаи их изъятия обратно в государственную или муниципальную собственность.

Аренда в сфере земельных отношений представляет собой перспективное направление, являясь главным фактором роста земельного оборота.

Правовое регулирование арендных отношений в стране определяется земельным кодексом, федеральным законом об обороте земель, указами президента, другими нормативными актами, касающимися арендных отношений. Наиболее конкретно особенности структуры и регулирования арендных отношений освещены законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

²⁷ Боголюбов С. А. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ). М.: НОРМА, 1999. С. 197.

В соответствии со ст. 9 Закона об обороте земель, в аренду могут быть переданы внесенные в государственный реестр земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также земельные участки, находящиеся в долевой собственности.

Содержание ст. 10 Закона об обороте земель предоставляет положения о сдаче в аренду земель сельскохозяйственного назначения из земель государственной и муниципальной собственности. Аренда государственных или муниципальных земель, в большинстве случаев, является платной процедурой.

Земельный участок в аренду могут предоставить для участков под строительство и участки под иные цели. Если же речь идет об участке не для строительства, то достаточно обратиться к руководству с заявлением по поводу подбора соответствующего надела. После того, как участок будет определен, его необходимо поставить на учет в ЕГРН. После присвоения земельному участку кадастрового номера, муниципалитет решает вопрос о разрешении аренды, и в случае положительного решения, подписывает договор с арендатором. Арендовать земли из государственного фонда могут как предприниматели, так и граждане²⁸.

Физические лица для получения земельного участка, обращаются в администрацию за информацией о состоянии земельного участка, который был выбран для аренды. Чтобы вынести земельный участок на конкурс, необходимо выяснить все характеристики участка и присвоить ему кадастровый номер. В этом случае администрация выносит его на обозрение общественности. Если будут отсутствовать конкуренты на приобретение в аренду данного земельного участка, то договор аренды заключается с лицом, который подал заявление. В противном случае, земельный участок выдвигается на торги.

Чтобы принять участие в аукционе, физическое лицо должно представить следующие документы: заявление на участие, составленное по образцу. В этом заявлении указываются реквизиты счета, на который, в случае проигрыша, вер-

²⁸ Жариков Ю. Г. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе. М., 1997. С. 257.

нется задаток; паспорт; квитанция как подтверждение внесения задатка.

Юридические лица для участия в аукционе пишут заявление с реквизитами и предъявляют квитанцию, а также предоставляют сведения о компании. Если лицо или предприятие не зарегистрировано в ЕГРЮЛ или ЕГРИП, к торгам не допускают.

Без торгов получить землю от муниципалитета могут предприниматели, согласовавшие размещение объектов на выбранной территории со всеми заинтересованными инстанциями. Государство может выдать право на аренду без торгов и согласования предприятиям в случае развития этой территории.

Передача в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в порядке, установленном статьей 34 ЗК РФ (то есть без проведения торгов) в том случае, если имеется только одно заявление о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ²⁹.

При этом принятие решения о передаче земельных участков в аренду допускается при условии, что в течение месяца с момента опубликования вышеуказанного сообщения не поступили иные заявления. В случае, если подано два и более заявлений о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, такие земельные участки предоставляются в аренду на торгах (конкурсах, аукционах).

За сельскохозяйственные земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Она может быть установлена в виде: определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно; установленной доли полученных в результате землепользования продукции, плодов и доходов; представления арендатором определенных услуг; передача арендатором арен-

²⁹ Иванова С. В. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения: теория и практика. М.: Право и государство, 2015. С. 181.

додателю обусловленной договором вещи в собственность или аренду; возложение на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение земельного участка.

Договор аренды находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть подписан лицом, уполномоченным решением общего собрания участников долевой собственности совершать без доверенности сделки с таким земельным участком, если условия указанного договора соответствуют условиям, определенным решением общего собрания участников долевой собственности³⁰.

В договоре аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть предусмотрено, что арендуемый земельный участок передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены.

Если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

Площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается.

Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий 49 лет. Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду. Для сенокосения и выпаса скота договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или му-

³⁰ Миндрин А. С. Рынок аренды земель сельскохозяйственного назначения // Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве. 2015. № 9(45). С. 27-32.

ниципальной собственности, заключается на срок до трех лет.

В соответствии с ч. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)³¹, право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость.

Государственная регистрация договора аренды земельного участка возможна при условии наличия зарегистрированного права арендодателя на объект в Едином государственном реестре недвижимости.

Исключение составляют земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, то есть регистрация аренды таких земельных участков не требует предварительной регистрации прав в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В соответствии с п. 3 ст. 15 с заявлением о государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон договора аренды недвижимого имущества.

В соответствии с ч. 3 ст. 607 ГК РФ, в договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При отсутствии этих данных в договоре условие об объекте, подлежащем передаче в аренду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор не считается заключенным.

Также, согласно ст. 4 земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности, могут быть приватизированы, переданы в аренду, отчуждены иным образом при наличии кадастровой оценки.

Минимальный размер образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения не может быть менее площади земельного

³¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. 09.03.2021 № 33-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

участка, соответствующего доле в праве общей собственности, указанной в свидетельстве о праве на земельную долю или в выписке из решения органа местного самоуправления о приватизации земель сельскохозяйственного назначения. При этом, размер участка, не может быть менее 50 га, за исключением случаев, когда земельный участок меньшей площади образован за счет естественных границ на местности³².

Максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района области и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, не может быть более 30 % общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории на момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

При продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, кроме пастбищ, продавец, извещает высший исполнительный орган о намерении продать земельный участок.

В течение месяца со дня поступления извещения принимается решение либо о намерении приобрести продаваемый земельный участок, либо об отказе в приобретении земельного участка.

В случае возникновения споров о местоположении выделяемого земельного участка в счет долей в праве общей собственности на земельный участок, решение принимается с использованием согласительных процедур.

В случае не достижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде.

2.2 Государственное регулирование плодородия почв особо ценных земель сельскохозяйственного назначения

Значение почвы в сельском хозяйстве определяется ее основным свойством - плодородием. Плодородие – это способность почвы удовлетворять потребность растений во всех необходимых им условиях (элементах питания, воде, воздухе, тепле и др.) для нормального роста и развития. Развитие учения о

³² Чубуков Г. В. Природоресурсное право Российской Федерации. М.: Статут, 2017. С. 350.

плодородии почв связана с именем русского почвовед В.Р. Вильямса. Он изучил формирование развития плодородия в ходе процесса почвообразования, показал взаимосвязь со свойствами почв и пути его повышения при сельскохозяйственном использовании.

Плодородие - особое специфическое свойство почвы, являющееся главным качественным отличительным признаком ее от горной породы. Плодородие является результатом почвообразования, а при использовании в сельском хозяйстве - результатом окультуривания.

Государственное регулирование плодородия почв в Советском Союзе начинается с развития в стране интенсивного земледелия, основанного на индустриальных методах производства. Государственное регулирование нашло свое выражение в Долговременной программе мелиорации и повышения эффективности мелиорированных земель на двенадцатую пятилетку.

Юридическое закрепление данной программы нашло свое отражение и в ряде постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятых 23 октября 1984 г.: «О долговременной программе мелиорации повышении эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» и других³³.

Аграрная политика Коммунистической Партии исключительно большое значение придавала повышению устойчивости сельскохозяйственного производства как важнейшему условию планомерного развития всего народного хозяйства. В достижении этой цели решающая роль принадлежала мелиорации, как мощному средству интенсификации и повышения продуктивности земледелия. В сочетании с механизацией и химизацией сельского хозяйства мелиорация обеспечивала повышение плодородия земель, наиболее рациональное землепользование сельскохозяйственных угодий, материально-технических и трудовых ресурсов.

Данный Пленум ЦК КПСС отмечал, что почвы земель сельскохозяйственного назначения являются важнейшей составляющей сельскохозяйствен-

³³ Аксененко Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 156.

ной политики страны.

На современном этапе развития, в экологическом праве, почвы выделяются как особый объект охраны.

В Законе «Об охране окружающей среды»³⁴, почвы названы в числе компонентов природной среды, обеспечивающих в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле (ст. 1 Закона).

В том числе, они рассматриваются в качестве самостоятельного объекта охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности (ст. 4 Закона).

При этом почвы составляют неотъемлемую часть земель - их поверхностную часть, обладающую уникальным свойством, которым является плодородие. Соответственно, в земельном законодательстве в отношении охраны почв в основном делается упор на сохранение почвенного плодородия, которое в первую очередь актуально для сельского хозяйства.

Выделяют следующие основные элементы почвенного плодородия и факторы жизни растений: питательные вещества в легкоусвояемых формах, влага в доступной форме, воздух и тепло для развития корневых систем и жизнедеятельности микроорганизмов. Все элементы плодородия тесно связаны между собой, изменение одного из них оказывает влияние на другие и на плодородие почвы. При использовании почв в сельскохозяйственном производстве эту взаимосвязь необходимо учитывать, Почва имеет естественное, или природное, плодородие. Естественное плодородие развивается в почве в результате природного почвообразовательного процесса. В зависимости от свойств почвы оно может быть сравнительно высоким или низким. Естественное плодородие является в известной степени плодородием потенциальным. При использовании почвы как средства сельскохозяйственного производства естественное (потенциальное) плодородие превращается в действительное, эффективное (экономи-

³⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об охране окружающей среды». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

ческое) плодородие, проявляющееся в величине урожая сельскохозяйственных растений³⁵.

В результате антропогенного и природного воздействия значительная часть сельскохозяйственных угодий, находящихся в обороте, имеет низкую продуктивность из-за уплотнения и «слитизации» почв. Особенно интенсивно эти негативные процессы развиваются при орошении.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, опубликованным во второй половине 2010 года в «Докладе о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения», общая площадь орошаемых угодий составляет 4270 тыс. га, из них: в хорошем состоянии - 2390 тыс. га; удовлетворительном - 1000 тыс. га; неудовлетворительном - 860 тыс. га, из которых не используется более 450 тыс. га по причинам заболачивания, засоления, полной деградации почвенного покрова, вызванной переуплотнением и гумусовым истощением почвы. С 1990 по 2009 годы площадь орошаемых земель с хорошим почвенно-мелиоративным состоянием уменьшилась с 4,09 до 2,39 млн. га, или на 41,5 %, указывая на необходимость совершенствования технологий производства растениеводческой продукции на них³⁶.

Повышение плодородия почв возможно при условии проведения мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения. Мелиорация в Российской Федерации проводится на основании ФЗ «О мелиорации земель»³⁷. В соответствии со ст. 1 ФЗ «О мелиорации земель», мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земельного участка, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной

³⁵ Анисимов А. П. Правовые проблемы приватизации гражданами земельных участков из состава категории земель сельскохозяйственного назначения. М.: Юрист, 2005. С. 78.

³⁶ Миндрин А. С. Рынок аренды земель сельскохозяйственного назначения // Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве. № 9(45). 2015. С. 27-32.

³⁷ Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О мелиорации земель». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

структуры земельных угодий.

Земли сельскохозяйственного назначения являются особо ценными объектами природной среды и нуждаются в специфической охране.

В компетенцию Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов входит осуществление надзора как на землях сельскохозяйственного назначения, так и на земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений, за соблюдением, в частности, выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы.

На арендаторов особо ценных земельных участков сельскохозяйственного назначения возлагаются обязанности по их сохранению. В соответствии со ст. 100 ЗК РФ, к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций). Но земли сельскохозяйственного назначения к таким особо ценным землям законодатель не относит³⁸.

Земельные участки, правовой статус которых не определен ввиду отсутствия соответствующих нормативных правовых актов и для которых по этой причине не был установлен охранный режим, могут считаться особо ценными землями.

В соответствии с ФЗ РФ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», плодородие земель сельскохозяйственного назначения - способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечи-

³⁸ Липски С. А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и экономика. 2011. № 12. С. 18-24.

вать урожай сельскохозяйственных культурных растений³⁹.

В Российской Федерации, правовое регулирование государственной деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации, Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день, государственное регулирование плодородия почв всех земель, в том числе особо ценных земель Российской Федерации осуществляется с помощью государственного нормирования плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а именно - установление стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В случае деградации земель - ухудшения свойств земель в результате природного и антропогенного воздействий, производится воспроизводство плодородия земель. В соответствии со ст.1 ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения - сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий.

Фактически законодатель определил, кем и на каком уровне (федеральном или Субъектов федерации) должны регулироваться правоотношения по повышению плодородия земель. Конституция РФ⁴⁰ в ст. 72 исходит из того, что вопросы земельного законодательства находятся в совместном ведении Россий-

³⁹ Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

⁴⁰ Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 10. Ст. 3645.

ской Федерации и субъектов РФ. Соответственно, часть правоотношений в области обеспечения повышения плодородия земель должна быть урегулирована на федеральном уровне, а часть правоотношений должна регулироваться на уровне субъектов Федерации поэтапно.

Существуют положения Земельного кодекса РФ, в которых очень немногие нормы можно отнести к правоотношениям по обеспечению (регулированию) плодородия земель. Например, законодатель, устанавливает, что использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередач, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства, без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий (ч. 2 ст. 78 ЗК РФ).

Часть 1 ст. 79 ЗК РФ гласит, 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.

Данные правовые нормы ЗК РФ напрямую не регулируют правоотношения по повышению плодородия земель, но опосредованно влияют и на эти правоотношения, устанавливая особый правовой режим использования и правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Существуют и другие законы, регулирующие правоотношения по повышению плодородия земель. Например, положения УК РФ и КоАП РФ, где устанавливается административно-правовая и уголовно-правовая охрана использования земель сельскохозяйственного назначения (определены конкретные действия, совершать которые нельзя).

Федеральный закон РФ «О мелиорации земель» более всех прочих законодательных актов, помимо рассматриваемого Закона, содержит правовые нормы по сохранению и повышению плодородия земель. Он включает указания на

проведение мелиоративных мероприятий следующих видов: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация, химическая мелиорации земель⁴¹.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях, посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Агролесомелиорация земель - в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель - в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель.

Химическая мелиорация земель - в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

Федеральный закон РФ «О мелиорации земель» говорит о конкретных полномочиях РФ и субъектов РФ в деятельности по улучшению химических и физических свойств почв, установлены полномочия Российской Федерации и Субъектов РФ в области мелиорации земель (ст.ст. 14, 15 ФЗ РФ).

Если рассматривать в совокупности положения Закона «О мелиорации земель» и ст. 3.1 ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», то можно сделать вывод, что

⁴¹ Липски С.А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и экономика. 2011. № 12. С. 18-24.

практически все правовое регулирование в области обеспечения плодородия земель отнесено на уровень субъектов Федерации.

Правоотношения по плодородию земель должны все без исключения регулироваться на уровне законов и подзаконных актов субъектов Федерации. Федеральные власти должны принимать федеральные целевые программы и сопутствующие исполнению федеральной целевой программы нормативные правовые акты, которые используются для контроля исполнения федеральной целевой программы.

Глава 4 ФЗ «О мелиорации» распределяет полномочия между федеральным центром, субъектами федерации и местным самоуправлением.

К полномочиям Российской Федерации в области мелиорации земель относятся: утверждение норм и правил в области мелиорации земель; проведение мероприятий по контролю за состоянием мелиорированных земель при осуществлении государственного земельного надзора.

К полномочиям РФ относятся вопросы мониторинга земель, установления стандартов и нормативов проведения мелиоративных работ. Таким образом можно сделать вывод, о том, что полномочия и правовое регулирование правоотношений по повышению плодородия земель находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Помимо федерального законодательства о регулировании плодородия почв, следует отметить законодательство субъектов РФ таких как Ростовская область, Орловская область, Краснодарский край регулирующие плодородие земель сельскохозяйственного назначения, что подчеркивает заинтересованность субъектов РФ в сохранении и охране особо продуктивных сельскохозяйственных земель.

3 РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

3.1 Определение понятия «надлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения

Занимая 13 % площади земли, Россия имеет 35 % мировых запасов природных ресурсов, обеспеченность которыми несопоставима ни с одной страной. Огромная территория страны рассматривается как стратегический ресурс, залог безопасности государства⁴².

Во второй половине XX в. наблюдалось устойчивое сокращение используемых земель. Последствия вывода земель из оборота были следующими: уменьшение площади пахотных земель на душу населения, и, как следствие, уменьшение среднедушевого и валового сбора сельскохозяйственной продукции; потери «вложенного труда», сокращение сельского населения, приобретающее характер «социального опустынивания».

Если процесс консервации и возврата не будет научно регламентирован, он может привести к нарушению всей инфраструктуры села, продовольственной базы, потребует мер чрезвычайных и высокочрезвычайных.

Рациональное и интенсивное использование земельных ресурсов нашей страны является важной задачей, связанной с дальнейшим ускорением темпов роста и повышением эффективности общественного производства на основе научно-технического прогресса.

Проблема рационального использования земель в условиях многообразия форм собственности и хозяйствования на земле включает в себя целый комплекс мер по повышению плодородия почв на основе широкого внедрения достижений науки.

Земли сельскохозяйственного назначения – это ценный и уникальный ресурс. Основой производства в сельском хозяйстве служат земли сельскохозяй-

⁴² Серов О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2019. № 3. С. 149-157.

ственного назначения, поэтому решение проблемы их охраны, а также эффективного и рационального использования является первостепенной в сельскохозяйственном производстве.

В последнее время исследование вопросов правового режима земель сельскохозяйственного назначения вызывает значительный интерес как в российском, так и в международном сообществе. В Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения составляют самостоятельную категорию земель, приоритетное значение которой обусловлено ее социально-экономической значимостью. Между тем масштабы нецелевого использования сельскохозяйственных земель вызывает озабоченность.

Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения представляет совокупность предпринимаемых субъектами земельных отношений целенаправленных действий, призванных обеспечить эффективное сельскохозяйственное производство в соответствии с объективными закономерностями развития природы и общества.

В данное понятие входит также такое использование этих земель, чтобы оно было:

- во-первых, экономически эффективным;
- во-вторых, экологически обоснованным.

При этом экологически обоснованное использование предусматривает не только сохранение и повышение плодородия земель, но и улучшение в целом состояния всей окружающей среды. Следовательно, рациональное использование земель объемлет понятие «охрана земель». Но для того, чтобы повысить эффективность использования земли, одних мер положительного воздействия недостаточно. Необходимо использовать эффективные способы орошения и удобрения, высокоурожайные сорта растений, новейшие технологии их возделывания и т.д.

Рациональное использование земли - обязательное экологическое требование при использовании этого природного ресурса.

Отсутствие четкого и совершенного определения рационального исполь-

зования земли в экологическом и земельном законодательстве требует научных разработок по этому вопросу.

Понятие рационального использования земель разработаны еще в советский период и впоследствии, как многие другие институты земельного права (например, право постоянного пользования земельным участком, право государственной собственности на землю и т.д.), приобрело иной смысл, сохранив фонетическое звучание.

Необходимо исследовать содержание, которое вкладывают в этот термин различные авторы, проследить динамику, которая проходила с ним вследствие исторических изменений, общественных отношений, развития и становления земельного права Российской Федерации⁴³.

Советские ученые традиционно связывали рациональное использование земель с экономической функцией земли. Это не значит, что экологические требования и требования охраны земель оставались без внимания, мало того, подчеркивалась неразрывное единство использования и охраны земель, но, как следует из контекста научных трудов того времени, это было второстепенным по сравнению с хозяйственным использованием.

А. С. Миндрин в своей научной работе прямо указывает, что рациональное использование природных богатств - категория, прежде всего, экономическая⁴⁴.

Таким образом, авторы определяли рациональное использование земли как установление такого правового режима отдельных категорий земель, который:

- во-первых, отвечал бы их основному хозяйственному назначению;
- во-вторых, обеспечивал надлежащее использование этих земель.

Возникает вопрос о том, а что же считать надлежащим использованием земель. Можно предположить, что это соблюдение требований охраны земель, но также можно предположить, что это целевое использование по назначению.

⁴³ Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории. М.: Правоведение, 2018. - 13 с.

⁴⁴ Миндрин А.С. Рынок аренды земель сельскохозяйственного назначения // Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве. - № 9(45). - 2015. - С. 27-32.

В работе Г. А. Аксененко мы несколько раз встречаем сочетание «научно обоснованное и рациональное использование земель»⁴⁵. Это свидетельствует о том, что хотя автор и связывает понятие «научно-обоснованного» использования земель с их рациональным использованием, он при этом дает и отличие этих понятий, полагая, что рациональное использование не всегда включает в себя научную обоснованность.

Современное понимание понятия рационального использования земель не может не содержать научную обоснованность.

Другие исследователи считали рациональное природопользование (в частности, рациональное использование земель) умным, эффективным использованием природных богатств. С их точки зрения, рациональное природопользование – это эффективное целевое использование природных богатств с учетом взаимодействия и взаимозависимости всех природных факторов.

Определение рационального через разумное, лишено смысла, поскольку, по сути, является тавтологическим переводом латинского корня «ratio» на русском. И так, если отбросить термин «разумное», то можно сказать, что содержание рационального использования в качестве составляющих включает эффективное и целевое использование, то есть они сопоставлены как целое и часть.

По мнению других авторов, рациональное использование земли предполагает не только продуктивное, высоко производственное использования каждого гектара, но и недопустимость при возможности использования земель сельскохозяйственного назначения для других целей.

Рациональное использование земли определяется также как достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия любой деятельности, и главного средства производства в сельском хозяйстве.

Такой подход имеет ряд недостатков. Очевидно, что достижение макси-

⁴⁵ Аксененко Г. А. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1982. С. 216.

мального эффекта в осуществлении целей землепользования – это только экономический эффект, не учитывается полезное взаимодействие земли с другими природными факторами. Непонятно, как следует трактовать их «полезное взаимодействие».

Все природные объекты и явления, все компоненты окружающей природной среды взаимосвязаны и взаимозависимы, их взаимодействие, хотя и не приносит человеку очевидной экономической выгоды, является необходимым для сохранения экологического баланса и нормального функционирования всей экосистемы в целом.

Необходимо также отметить, что рациональное использование земель – это эффективное, целевое использование земель, которое осуществляется с соблюдением публичных интересов, с учетом экологических связей в окружающей среде и совместно с охраной земли как основы жизни и деятельности человека.

Рациональность ученые трактуют также как использование природных ресурсов с учетом экологических требований, нормативов, стандартов, лимитов. Рациональное и эффективное использование природных ресурсов – понятие, хотя и тесно связаны между собой, но не тождественны.

Недостатком такого подхода является то, что общеупотребительный в законодательстве термин «рациональное использование земель» без указания на эффективность означает использование земель только с соблюдением экологических требований. А нерациональное использование приобретает синонимическое содержание к использованию земель с нарушением или несоблюдением экологических требований, поэтому содержит состав правонарушения, что влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

Следует согласиться с тем, что термин «рациональное использование» уже означает «экологически обоснованным», ведь соблюдение экологических требований – это неотъемлемая и первоочередная составляющая использования земель. Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что же является рациональным использованием земель.

Итак, рациональное использование земель – это такое их целевое и комплексное использование, при котором, достигается баланс (оптимальное, пропорциональное и гармоничное сопоставление) между эффективностью использования земель и экологическими требованиями.

Эффективное использование земель – это взвешенное, научно обоснованное, плановое, с учетом долгосрочных интересов общества использования земель, при котором получают максимальную пользу при минимальных затратах⁴⁶.

Комплексное использование земель – это использование земель с учетом взаимосвязей, взаимодействия и взаимозависимости всех природных факторов, окружающей среды, применяемое в таких двух аспектах: как составляющая комплексного использования всех природных ресурсов и окружающей среды; как учет экологического равновесия при использовании и планировании использования земель различных категорий, например, сопоставления между антропогенными и природными ландшафтами в разных регионах.

Определяя критерий «целевого назначения» как основной способ обеспечения баланса интересов в обществе в сфере сельскохозяйственного землепользования, законодатель не раскрывает его содержания, что не позволяет выявить критерии, на основании которых определяется цель использования земельных участков соответствующей категории.

Согласно Земельному кодексу РФ, «землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей». Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв.

В основе регулирования отношений по сохранению целевого использования сельскохозяйственных земель должны лежать не столько запреты совер-

⁴⁶ Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории. М.: Правоведение, 2018. С. 13.

шать те или иные действия, сколько действенные процедуры и ограничения, реализация которых позволила бы исключить случаи нецелевого использования или неиспользования земель рассматриваемой категории, а также минимизировать негативные последствия указанных явлений.

Целевое назначение определяется на основании экономически целесообразного использования той или иной части земли как природного ресурса в различных отраслях экономики. При таком подходе определение целевого назначения как доминирующей цели использования земли вполне оправдано.

Таким образом, необходимо внести поправки в ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», дополнив его определением рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Статью 15.1 изложить в следующей редакции: рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения - использование собственником, землепользователем, арендатором земельного участка для удовлетворения своих потребностей с учетом целевого, эффективного использования данного земельного участка.

В случае неиспользования земель сельскохозяйственного назначения, нарушений норм, установленных Земельным кодексом об охране земель, землевладелец, собственник, арендатор должен нести установленную законодательством Российской Федерации ответственность.

3.2 Проблемные вопросы ответственности землепользователя за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения

Одной из основных обязанностей землепользователей по охране земель сельскохозяйственного назначения является повышение их плодородия. Необходимо отметить, что земли сельскохозяйственного назначения, будучи центральным звеном биосферы, предопределяет состояние всей окружающей среды. Обязанность землепользователей по охране земель сельскохозяйственного назначения предусматривается законом РФ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного». Помимо данного закона, существует ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»,

который обеспечивает защиту земель сельскохозяйственного назначения посредством их изъятия. В случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Необходимо отметить, что критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10, 11 ЗК РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления относится изъятие земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации.

Собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием способами, которые не должны причинить вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности (п. 1 ст. 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)⁴⁷.

Определение размера причиненного окружающей среде вреда, в том числе земле как природному объекту, осуществляется на основании нормативов в области охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В связи с осуществлением мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года», «Кубка конфедераций FIFA 2017 года» законо-

⁴⁷ Варламов А. А. Формирование правовой базы земельных отношений в условиях аграрной реформы России М.: Норма, 2019. С. 463.

дателем было предусмотрено изъятие (выкуп) земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для государственных или муниципальных нужд⁴⁸.

Применительно к земельным участкам из земель сельскохозяйственного назначения установлен особый порядок их изъятия. В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят у его собственника в судебном порядке в случае ненадлежащего его использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет. Заявление в суд о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения направляется органом государственной власти субъекта РФ или в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Прекращение прав на земельный участок, принадлежащих арендаторам и другим лицам, не являющимся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования участка этими лицами осуществляется по основаниям и в порядке, которые установлены земельным законодательством.

Помимо всего прочего, существует положение, которое устанавливает порядок консервации земель с изъятием их из оборота в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий.

Что же касается изъятия земель сельскохозяйственного назначения на основании судебного решения, необходимо обратиться к п. 4 ст. 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для

⁴⁸ Варламов А. А. Земельный кодекс Российской Федерации как этап в развитии земельного законодательства и формирования рынка земли // Бизнес. Менеджмент. Право. 2018. № 2. С. 264.

ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации», неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих признаков: на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; на сенокосах не производится сенокосение; на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка; на пастбищах не производится выпас скота; на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений; залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 % площади земельного участка; залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 %; заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20 % площади земельного участка⁴⁹.

В срок, указанный в пункте 4 статьи 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», не включается срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, а также срок освоения земельного участка. Срок освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения не может составлять более чем два года.

⁴⁹ Крассов О. И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2014. С. 67.

В случае не устранения правонарушений, указанных в пунктах 3 и 4 ст. 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в срок, установленный вынесенным одновременно с назначением административного наказания предупреждением, уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора, вынесший предупреждение, направляет материалы об этом в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по результатам рассмотрения материалов, указанных в пункте 7 ЗК РФ, вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из оснований, предусмотренных пунктами 3 и 4 ст. 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из оснований, предусмотренных пунктами 3 и 4 ст. 6 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении такого земельного участка обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и проводит публичные торги по его продаже в порядке, установленном гражданским законодательством. Если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися.

В соответствии с п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46 и п. 1 ст. 47 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения, аренда и право безвозмездного срочного пользования земельным участком могут быть прекращены принудительно при нарушении земельного законодательства, в частности, при использовании земельного участка не по целевому

назначению, при отравлении, загрязнении и порче плодородного слоя почвы, при систематической неуплате земельного налога, при неиспользовании земельного участка в течение определенного срока, а также при реквизиции и изъятии земель для государственных и муниципальных нужд и т.д.⁵⁰.

Решение о прекращении прав на земельные участки в этих случаях принимается судом по заявлению органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае не устранения соответствующими лицами земельных правонарушений, указанных в предупреждениях органов, осуществляющих государственный земельный контроль.

Таким образом, принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования земельным участком ввиду ненадлежащего его использования возможно только при условии не устранения фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафов.

Несоблюдение процедуры прекращения права само по себе является основанием к отказу в удовлетворении требований о прекращении права на земельный участок.

Правительство Российской Федерации в 2012 году приняло Постановление от 19 июля 2012 г. № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли».

Решение об изъятии земельных участков может быть принято только после утверждения соответствующих проектов планировки, проектов межевания, определяющих границы земельных участков, строительство на которых может быть осуществлено только после изъятия этих участков в порядке, установленном законодательством. Собственник земельного участка должен быть не позд-

⁵⁰ Серов О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2019. № 3. С. 149-157.

нее, чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии.

Необходимо отметить, что судебная практика по данным категориям дел не обширна.

Хотелось бы обратить внимание на несколько постановлений вынесенных Арбитражными судами Российской Федерации.

Постановление Седьмого Арбитражного Апелляционного суда от 17 января 2011 г. по делу № 07АП-11496/10⁵¹. По данному делу, судом первой инстанции было допущено нарушение норм материального права. Из материалов дела следует, что ответчик, являющийся собственником земельного участка и Главой КФХ «Ромашка» в связи с тем, что ответчик осуществляет использование спорного земельного участка с грубым нарушением.

Приняв во внимание все доводы Истца в лице Департамента имущества и земельных отношений по Новосибирской области, с учетом изложенных положений ГК РФ, а также пункта 3 ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а именно: неиспользование в соответствии с целевым назначением в течение трех лет; ненадлежащее использование земельного участка.

Суд постановил изъять земельный участок сельскохозяйственного назначения у ответчика, а также взыскать в доход федерального бюджета государственную пошлину в размере 6000 рублей.

Постановление Арбитражного суда северо-западного округа от 08 декабря 2015 г. по делу № А66-9931/2014⁵². По данному делу Министерство имущественных и земельных отношений Тверской области обратилось в Арбитражный суд Тверской области с иском к обществу с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Интеграл» (далее - ответчик) об изъятии для продажи с публичных торгов земельных участков из земель сельскохозяй-

⁵¹ Постановление Седьмого Арбитражного Апелляционного суда от 17 января 2011 г. по делу № 07АП-11496/10. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

⁵² Постановление Арбитражного суда северо-западного округа от 08 декабря 2015 г. по делу № А66-9931/2014. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

ственного назначения, в связи с неиспользованием указанных земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Ответчик утверждает, что вывод судов о неиспользовании земельного участка не обоснован; срок использования, и (или) освоения земельного участка сельскохозяйственного назначения Обществом не нарушен; Общество не привлекалось к административной ответственности на основании статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ); в материалах дела отсутствуют достоверные доказательства позволяющие определить наличие либо отсутствие признака неиспользования спорного земельного участка по целевому назначению.

Согласно акту от 06.03.2013 № 200 составленным старшим государственным инспектором отдела земельного надзора Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям была проведена проверка соблюдения земельного законодательства на территории Тверской области, по результатам которой установлено, что вышеуказанный земельный участок сельскохозяйственного назначения, принадлежащий Обществу, зарос древесно-кустарниковой растительностью; на земельном участке своевременно не организованы и не проведены мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой растительностью.

Управлением Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям была проведена проверка и составлен протокол об административном правонарушении от 26.03.2013 № 08-09/106. Ответчику было выдано предписание от 26.03.2013 № 08-09/72, в котором указано на необходимость осуществления мероприятий по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания сорной и древесно-кустарниковой растительностью в срок до 15.09.2013.

На основании представленных доказательств истца и не представленных надлежащих доказательств ответчиком о том, что земельный участок сельскохозяйственного назначения был использован по целевому назначению, на основании Постановления Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369, а также

руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд оставил решение Арбитражного суда Тверской области от 14.05.2015 и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.07.2015 по делу № А66-9931/2014 без изменений⁵³.

Рассматривая судебную практику по изъятию земельных участков сельскохозяйственного назначения вышеизложенные судебные разбирательства, можно сделать вывод о том, суд уделяет внимание п.3 ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 настоящего Закона принудительное изъятие у собственника земельного участка возможно в случаях ненадлежащего использования такого участка, установленных Земельным кодексом РФ.

В данном случае в правоприменительной практике предлагается воспользоваться теми случаями ненадлежащего использования земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование и пожизненное наследуемое владение, которые приведены в подпунктах 1), 2), 3), 4) пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса РФ.

Следует также обратить внимание на положения пункт 1 статьи 13 Земельного кодекса РФ, в которой перечислены обязанности собственников земельных участков, землевладельцев и арендаторов по проведению мероприятий в рамках охраны земель.

И конечно, нельзя забывать, что Гражданский кодекс РФ (статьи 284, 285, 286) предусматривает возможность изъятия земельного участка у собственника в случаях, когда участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства, не используется в соответствующих целях в течение трех лет либо если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в том числе, когда участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению пло-

⁵³ Постановление Арбитражного суда северо-западного округа от 08 дек. 2015 г. по делу № А66-9931/2014. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.05.2021).

дородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

Решение о прекращении прав собственника на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в перечисленных случаях принимается судом в порядке, установленном статьей 54 Земельного кодекса РФ. Причем заявление о принудительном изъятии у собственника земельного участка направляется в суд органом государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта, органом местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что ответственность землепользователя за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения законодательно урегулирована.

Однако, указанные меры в отношении лиц, допускающих ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, применяемые в комплексе с другими регуляторами сельскохозяйственного землепользования (право преимущественной покупки земли, ограничение максимальной площади в собственности одного лица и др.), должны способствовать более эффективному и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения. Они, в конечном итоге, должны обеспечить устойчивое и эффективное развитие отечественного агропромышленного комплекса, как в ближайшие годы, так и в отдаленной перспективе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ Российского законодательства, законодательства субъектов РФ, научной литературы и судебной практики позволил в работе сделать следующие выводы.

Анализируя нормы аграрного и земельного законодательства периода 90-х годов, отмечается значительное возрастание роли норм гражданского и земельного права в регулировании отношений сельскохозяйственной собственности. Одной из приоритетных отраслей законодательства того времени являлась сфера земельных и аграрных отношений. Нормальное функционирование земельного рынка в стране должно было стать фактором стабильности и гарантии устойчивости развития экономики в целом.

Понятие «правовой режим» земель сельскохозяйственного назначения является теоретическим понятием, которое обобщает правовую характеристику земель этой категории как объекта земельных отношений и содержит указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земель сельскохозяйственного назначения.

Отсутствие легального определения «особо ценные земли сельскохозяйственного назначения и понятия «правовой режим земель сельскохозяйственного назначения» позволило предложить свои определения этих понятий. Под особо ценными землями сельскохозяйственного назначения предложено понимать земли удобные для выращивания сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с высоким содержанием гумуса в почве, не подверженных эрозии и эродированию, но предназначенные для ведения сельского хозяйства.

Законодателю предлагается внести дополнения в ЗК РФ, добавили ст. 77.1., изложив ее в следующей редакции: «Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, это установленный нормами права порядок должного поведения землепользователя направленное на обеспечение плодородного слоя почвы, рационального использования земель и их охраны».

Одним из проявлений ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель являются многочисленные факты приобретения земель сельскохозяйственного назначения без последующего использования. В результате чего, качественного состояние бесценного природного ресурса снижается. Одним из способов решения данной проблемы может стать аренда, которая позволяет собственнику, а особенно если это государство, более эффективно использовать земельные ресурсы.

Аренда в сфере земельных отношений представляет собой перспективное направление, являясь главным фактором роста земельного оборота.

На основании изучения нормативно-правовых актов была составлена схема получения в аренду земельного участка из муниципальной собственности.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности большая часть территории области занята землями сельскохозяйственного назначения (76,9 %).

В государственной и муниципальной собственности находится половина из них или около 1 млн. га, причем в последние 10 лет площадь этих земель увеличилась на 30 %. Почти 90 % государственных земель переданы в аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Увеличение площади земель в государственной и муниципальной собственности обосновано интересами государственных органов власти в эффективном и рациональном использовании этих земель. Нужно отметить, что увеличение площади государственных и муниципальных земель способствует увеличению площади земель, предоставляемой в аренду.

Предложено под сельскохозяйственными угодьями понимать наиболее ценные земли, характеризующиеся высоким естественным плодородием, либо мелиорированные земельные участки. Они закрепляются за сельскохозяйственными предприятиями различного типа, фермерскими хозяйствами, учебными и научно-исследовательскими организациями. В эту группу не должны входить также различного рода неудобья (овраги и т.п.) и нарушенные земли.

Одной из причин ухудшения состояния почв является отсутствие законодательного акта о почвах, обязывающего принимать меры по объективной оценке состояния и сохранения почв, предотвращению их деградации, разрушения и уничтожения.

В основе регулирования отношений по сохранению целевого использования сельскохозяйственных земель должны лежать не столько запреты совершать те или иные действия, сколько действенные процедуры и ограничения, реализация которых позволила бы исключить случаи нецелевого использования или неиспользования земель рассматриваемой категории, а также минимизировать негативные последствия указанных явлений.

Целевое назначение определяется на основании экономически целесообразного использования той или иной части земли как природного ресурса в различных отраслях экономики. При таком подходе определение целевого назначения как доминирующей цели использования земли вполне оправдано.

Необходимо внести поправки в ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», дополнив его определением рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Статью 15.1 изложить в следующей редакции: рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения - использование собственником, землепользователем, арендатором земельного участка для удовлетворения своих потребностей с учетом целевого, эффективного использования данного земельного участка.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 10. – Ст. 3645.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. 09.03.2021 № 33-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

4 Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О мелиорации земель». – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

5 Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об охране окружающей среды». [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

6 Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

7 Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru -10.05.2021.

8 Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

9 Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Рос-

сийской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

10 Указ Президента РФ от 18.06.1996 № 933 (ред. от 07.11.1997) «О Федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996 - 2000 годы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

11 Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

12 Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019) «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель»). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

II Специальная литература

13 Аксененко, Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененко. - М.: Госюриздат, 1958. - 424 с.

14 Аксененко, Г. А. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / Г. А. Аксененко; отв. ред. Г. А. Аксененко, Н. И. Краснов, Л. П. Фомина. - М.: Наука, 1982. - 216 с.

15 Анисимов, А. П. Земельное право России: учебник / А. П. Анисимова. - Элиста: ЗАО «НПП «Джангар», 2016. - 448 с.

16 Анисимов, А. П. О делении земельного фонда на категории / А. П. Анисимов. - М.: Правоведение, 2018. - 13 с.

17 Анисимов, А. П. Правовые проблемы приватизации гражданами земельных участков из состава категории земель сельскохозяйственного назначения / А. П. Анисимов - М.: Юрист, 2005. - 78 с.

18 Боголюбов, С. А. Аграрное и экологическое законодательство в Рос-

сии и СНГ (сравнительно-правовой анализ) / С. А. Боголюбов, Е. Л. Минина. - М.: НОРМА, 1999. - 240 с.

19 Варламов, А. А. Формирование правовой базы земельных отношений в условиях аграрной реформы России / А. А. Варламов. - М.: Норма, 2019. - 463 с.

20 Грудцына, Л. Ю. Справочник собственника и арендатора / Л. Ю. Грудцына, М. Н. Козлова. - М.: Юстицинформ, 2017. - 430 с.

21 Жариков, Ю. Г. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе / Ю. Г. Жариков. - М., 1997. - 257 с.

22 Захаренкова, Т. Я. Необходимо вернуться к обсуждению городского Закона об охране почв / Т. Я. Захаренкова. - М., 2014. - С. 147.

23 Земельный кодекс Российской Федерации как этап в развитии земельного законодательства и формирования рынка земли / под ред. В. В. Круглова // Бизнес. Менеджмент. Право. - 2018. - № 2. - С. 264.

24 Иванова, С. В. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения: теория и практика / С. В. Иванова. - М.: Право и государство, 2015. - 181 с.

25 Кондратьев, Д. М. Анализ судебной практики по рассмотрению споров, возникших в сфере аренды земель сельскохозяйственного назначения / Д.М. Кондратьев // Журнал тенденции развития науки и образования. Российский университет дружбы народов. - 2017. - № 27(2). - С. 36-38.

26 Крассов, О. И. Право частной собственности на землю / О. И. Крассов. - М.: Юристъ, 2014. - 671 с.

27 Липски, С. А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы / С. А. Липски // Право и экономика. - 2011. - № 12. - С. 18-24.

28 Миндрин, А. С. Рынок аренды земель сельскохозяйственного назначения / А. С. Миндрин // Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве. - 2015. - № 9(45). - С. 27-32.

29 Минина, Е. Л. Разрешенное использование земельных участков: во-

просы установления и изменения / Е. Л. Минина // Журнал российского права. – 2012. – № 1. – С. 134.

30 Павловский, И. А. Земельное право: конспект лекций / И. А. Павловский. - М.: МИЭМП, 2004. - 70 с.

31 Серов, О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства / О. О. Серов. // Юрист. – 2019. – № 3. – С. 149-157.

32 Чубуков, Г. В. Природоресурсное право Российской Федерации: учебное пособие / Г. В. Чубуков. - М.: Статут, 2017. - 351 с.

33 Шепитько, Р. С. Реализация экономических интересов субъектов аграрной сферы в воспроизводственном процессе: монография / Р. С. Шепитько; под общ. ред. И.М. Шабуниной. - Волгоград: Изд-во Волгоградского государственного университета. - 2003. - С. 332.

III Судебная практика

34 Постановление Седьмого Арбитражного Апелляционного суда от 17 января 2011 г. по делу № 07АП-11496/10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

35 Постановление Арбитражного суда северо-западного округа от 08 декабря 2015 г. по делу № А66-9931/2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.

36 Постановление Арбитражного суда северо-западного округа от 08 дек. 2015 г. по делу № А66-9931/2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru - 10.05.2021.