Соколова Алина Алексеевна. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Соколова Алина Алексеевна;[Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические и методологические основы правоотношений, складывающихся по поводу земель сельскохозяйственного назначения 15**

1.1 Особенности земель сельскохозяйственного назначения как объекта правоотношений на современном этапе 15

1.2 Понятие и содержание надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения 38

1.3 Зарубежный опыт организации использования сельскохозяйственных земель 60

**Глава 2. Правовые основы обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения 77**

2.1 Исследование законодательной базы, регулирующей вопросы надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения 77

2.2 Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в процессе их оборота 99

2.3 Особенности нормативно-правового регулирования использования и оборота долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения 116

**Глава 3. Проблемы правоприменения и направления совершенствования земельного законодательства в части обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения 130**

3.1 Особенности правового регулирования принудительного изъятия земель сельскохозяйственного назначения ввиду их ненадлежащего использования 130

3.2 Земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения: проблемы правоприменительной практики 141

3.3 Основные тенденции и перспективы развития земельного законодательства в современной России по вопросам обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения 156

Заключение 171

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования

Земли сельскохозяйственного назначения как объект правоотношений  
являются уникальным природным ресурсом, истощаемым при ненадлежащем  
использовании и требующим больших затрат на восстановление их  
плодородия. Именно поэтому правовое обеспечение надлежащего

использования земель сельскохозяйственного назначения призвано учитывать наличие в отношении таких земель частного и публичного интереса, обеспечивать их баланс. В любой правовой системе практически во всех государствах гарантированные права частных лиц, использующих земли сельскохозяйственного назначения, ограничиваются существующими в отношении данной категории земель потребностями общества. Публичные интересы заключаются в обеспечении продовольственной безопасности страны, устойчивом развитии аграрного сектора, сохранении благоприятной окружающей среды, возможности выращивания экологически чистой и безопасной продукции, недопущении обострения социальной обстановки при решении земельных вопросов.

Дополнительную актуальность решению указанных задач придало произошедшее в результате аграрно-земельного реформирования 90-х годов возвращение в отечественный правопорядок института частной собственности на землю, возможность вовлечения земельных участков (в том числе сельскохозяйственного назначения) в гражданский оборот, а также предоставление хозяйственной самостоятельности бывшим совхозам и колхозам. Так, после ликвидации монополии государственной собственности на землю и перехода от плановой экономики к рыночным отношениям в сельскохозяйственном землепользовании возник ряд проблем правового характера, требующих осмысления и выработки мер по их разрешению.

В первую очередь речь идет о многочисленных фактах приобретения  
земель сельскохозяйственного назначения без целей последующего

использования с расчетом на более выгодную перепродажу под иные цели.

Такие земли не обрабатываются, на них не проводятся противоэрозионные и другие почвозащитные мероприятия. В результате качественное состояние этого бесценного природного ресурса ухудшается.

Другим проявлением ненадлежащего использования земель

сельскохозяйственного назначения является их нерациональное использование - в результате нарушения правил агротехники происходит снижение почвенного плодородия и ухудшение экологического состояния угодий.

Следует отметить, что земельный рынок вводился в том числе для того, чтобы обеспечить более рациональное использование земель, так как землепользователи, которые не в состоянии рационально и с экономической выгодой для себя использовать землю, получали возможность с прибылью переуступить ее тем, кто обладает большими возможностями организовать такое использование.

Однако в вопросах выработки соответствующих правовых механизмов  
середина и вторая половина 90-х годов ХХ века оказались безрезультатными.  
Позднее соответствующие нормативные правовые акты были приняты, в  
первую очередь - Федеральный закон «Об обороте земель

сельскохозяйственного назначения»1 (далее по тексту – ФЗ «Об обороте земель  
сельскохозяйственного назначения»), но сформировавшиеся в предыдущий  
период негативные тенденции переломить не удалось. Земли

сельскохозяйственного назначения продолжают выбывать из хозяйственного оборота, значительно ухудшается их качественное состояние, более чем десятая их часть приходится на невостребованные земельные доли.

Появление большого массива неэффективно используемых и вообще  
неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения стало

закономерным результатом несовершенства механизма правового

регулирования использования и оборота этих земель. Наряду с

несвоевременностью и непоследовательностью законодательных актов в части

1 Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // СЗ РФ. 2002. №30. ст.3018.

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.

Для пресечения и предотвращения вышеназванных негативных явлений в  
сельскохозяйственном землепользовании, применения мер ответственности к  
лицам, допускающим земельные правонарушения, необходима система  
правовых инструментов, предусматривающая: четкое понятие надлежащего  
(ненадлежащего) использования земель сельскохозяйственного назначения;  
закрепление в нормативных правовых актах конкретных, научно-

обоснованных критериев, позволяющих на основании объективных

показателей судить о том, имеется ли факт ненадлежащего использования; действенную и детально регламентированную процедуру выявления таких фактов, а также комплекс последовательных и соразмерных санкций в случае выявления факта ненадлежащего использования данной категории земель.

Несмотря на то, что требования недопущения ненадлежащего  
использования земель и соответствующие санкции содержатся в

законодательстве еще с 90-х годов, указанная система все еще формируется.  
Так, критерии и признаки ненадлежащего использования земель

сельскохозяйственного назначения2 были разработаны и утверждены всего несколько лет назад, более того была выявлена их малоприменимость на практике, отсутствует регламентация процедуры выявления и фиксации фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, определенные сложности правоприменения при определении правового

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 №612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"// СЗ РФ. 2011. №30 (2). ст.4655; Постановление Правительства Российской Федерации 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"// СЗ РФ. 2012. №30. ст.4290; Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 №369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации"// СЗ РФ. 2012. №18. ст.2230.

статуса изъятой земли вызывает закрепленный в земельном законодательстве механизм изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду его ненадлежащего использования.

Следует отметить, что после принятия в 2011-2012 годах вышеназванных критериев и признаков ненадлежащее использование земельных участков сельскохозяйственного назначения влечет принципиально новые правовые последствия. Нормы гражданского и земельного кодексов до этого хотя и предусматривали ответственность за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, но в силу отсутствия в законодательстве указаний на конкретное количественное выражение такого использования, практически не влекли правовых последствий. Теперь же система правовых регуляторов, казалось бы, выстроена: юридический факт ненадлежащего использования земельного участка, критерии и признаки, указывающие на такой факт, правовые последствия (вплоть до принудительного прекращения права на землю).

Из этой качественно новой правовой ситуации следуют два вывода: 1)  
актуальность более пристального изучения понятия

надлежащего/ненадлежащего использования земли возросла; 2) вопрос о правовых последствиях надлежащего/ненадлежащего использования перешел в практическую плоскость, соответственно важен анализ эффективности и достаточности принятых правовых норм.

В этой связи соответствующие вопросы требуют дальнейшего изучения и выработки правовых предложений по их разрешению.

Цель и задачи исследования

Целью диссертационного исследования является определение

современного состояния правового регулирования отношений, связанных с  
выработкой комплекса мер правового характера по созданию условий,  
сводящих к минимуму легальную возможность ненадлежащего использования  
земель сельскохозяйственного назначения, по выявлению фактов

ненадлежащего использования этих земель, а также по правовому воздействию на лиц, допускающих такое использование.

Данная цель достигается посредством решения следующих задач:

изучение проблем, связанных с формированием понятийного аппарата в области ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, и выработка на его основе предложений по содержанию определений, подлежащих закреплению в земельном законодательстве;

анализ действующего законодательства, регулирующего использование земель сельскохозяйственного назначения; выявление особенностей развития земельного законодательства на современном этапе и возможностей использования при этом опыта стран с большим опытом регулирования сельскохозяйственного землепользования в условиях рыночных отношений;

- исследование современного правового механизма регулирования  
надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в  
контексте произошедших земельных преобразований;

- выявление правовых способов обеспечения надлежащего  
использования земель сельскохозяйственного назначения в рамках правового  
регулирования гражданского оборота таких земель;

- анализ правового регулирования выявления фактов ненадлежащего  
использования земель и выработка предложений по упорядочению  
регламентации таких процедур;

- исследование правоприменительной практики привлечения к  
юридической ответственности лиц, допустивших ненадлежащее использование  
земель сельскохозяйственного назначения, анализ существующих в данной  
области проблем и выработка предложений по совершенствованию правового  
механизма изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного  
назначения ввиду его ненадлежащего использования.

Степень научной разработанности проблемы

Вопросы правового обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения всегда были в центре внимания отечественной правовой науки - как в советский период, так и в условиях земельной реформы 90-х годов XX века и в постреформенный период.

Эта проблема разработана в трудах Г.А. Аксененка, Г.Е. Быстрова, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Б.Д. Клюкина, М.И. Козырь, О.М. Козырь, Е.Н. Колотинской, О.И. Крассова, И.О.Красновой, Н.И. Краснова, И.Ф. Панкратова, Е.В. Пантина, Г.В. Чубукова, Л.Б. Шейнина и др.

Вместе с тем, комплексных исследований, рассматривающих именно проблемы правового регулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, а также причины и правовые последствия ненадлежащего использования данной категории земель в условиях их вовлечения в рыночный оборот и раздела на земельные доли, недостаточно. Тем более за рамками выполненных ранее исследований оказались нормативные акты, принятые за последние годы, в которых сформулированы признаки и критерии ненадлежащего использования земель, а также соответствующая правоприменительная практика.

Объектом диссертационного исследования являются регулируемые  
экологическим, земельным и гражданским правом общественные отношения,  
складывающиеся при использовании земель сельскохозяйственного

назначения, в том числе при несоблюдении соответствующих правовых норм, регламентирующих их надлежащее использование, а также регулируемые указанными и иными правовыми отраслями отношения, возникающие в результате применения мер юридической ответственности в данной сфере.

Предметом диссертационного исследования стала система

нормативных правовых актов и норм, регулирующих отношения, связанные с использованием и оборотом земель сельскохозяйственного назначения, а так же практика правоприменения указанных норм.

Теоретическую основу диссертации составили труды ученых-правоведов в области земельного и экологического права: Г.А. Аксененка, С.А. Боголюбова, Г.Е. Быстрова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Б.В. Ерофеева, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, Е.В. Пантина и др.

Методологическую базу исследования составляют диалектический метод познания, общенаучные методы анализа и синтеза. Использованы также традиционные для юридических наук методы, а именно: метод системного, структурного, сравнительного анализа, исторический метод, а также формально-юридический и эмпирический методы.

Научная новизна проведенного исследования состоит в комплексном  
исследовании правового регулирования обеспечения надлежащего

использования земель сельскохозяйственного назначения. В данном

исследовании впервые с момента появления в законодательстве (в 1994 году)  
термина надлежащее (ненадлежащее) использование земли и механизма  
изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования, а также  
утверждения в 2011-2012 годах показателей ненадлежащего использования  
земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения было  
проведено правовое исследование проблем правоприменения норм,

обеспечивающих надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. При этом систематизированы, развиты и дополнены ранее выработанные научные знания в указанной области правовой науки. В частности автором:

- предложено определение надлежащего (ненадлежащего) использования земель сельскохозяйственного назначения и сформулированы и обоснованы правила такого надлежащего использования;

- дано правовое обоснование необходимости комплексного подхода в  
решении проблемы ненадлежащего использования земель  
сельскохозяйственного назначения;

- предложены конкретные правовые меры по обеспечению надлежащего  
использования земель сельскохозяйственного назначения (конкурсный  
принцип предоставления земель в собственность и аренду гражданам и  
юридическим лицам, совершенствование механизма изъятия земельного  
участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего  
использования, формирование земельных участков в счет земельных долей);

- изучены законодательные инициативы последних лет, связанные с  
введением нового института – сельскохозяйственных регламентов, а также  
обоснована необходимость их разработки в рамках землеустроительных  
мероприятий.

На защиту выносятся следующие, характеризующиеся научной новизной основные выводы и положения:

1. Отсутствие в действующем законодательстве четкого понимания  
термина «надлежащее (ненадлежащее) использование земель

сельскохозяйственного назначения» вызывает ряд проблем в правоприменении.  
Это требует теоретического осмысления, выработки обоснованного и  
применимого на практике определения, подлежащего в последующем  
закреплению в правовых нормах. В диссертации предлагается понимать под  
надлежащим использованием земельного участка из земель

сельскохозяйственного назначения непрерывное (допустимый максимальный  
перерыв 3 года) целевое использование земельного участка

сельскохозяйственного назначения с соблюдением установленных правил  
рационального использования земли. Соответственно ненадлежащим

использованием такого участка является его не использование в течение 3 и более лет, либо его использование не по целевому назначению, либо

использование с нарушением установленных правил рационального

использования земли.

2. Исследование особенностей земель сельскохозяйственного назначения  
как объекта правоотношений на современном этапе развития земельного права  
позволило сделать вывод о том, что проблема ненадлежащего использования  
сельскохозяйственных земель является комплексной: правовой, экономической,  
социальной. Так, законодательное предписание органам местного  
самоуправления провести в целях упорядочения правоотношений по поводу  
земельных долей межевые и кадастровые работы оказалось в значительной  
мере нереализованным в силу отсутствия такого комплексного подхода.  
Поэтому систематизация нормативно-правовой базы, регламентирующей  
вопросы надлежащего использования земель сельскохозяйственного  
назначения, должна не только устранить имеющиеся правовые пробелы и  
недостатки правовой техники (на которые указано в данной работе), но и быть  
увязанной с мерами организационно-экономического характера.

3. Существенным недостатком действующего земельного  
законодательства является отсутствие правил рационального использования  
земли, которые в силу ст.285 ГК РФ должны быть установлены земельным  
законодательством. Автором сформулированы предложения по общему  
содержанию правил надлежащего использования земель сельскохозяйственного  
назначения, а именно:

-использовать земельный участок в строгом соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования;

-своевременно приступить к использованию земельного участка, не допускать длительных временных периодов его не использования;

-систематически производить необходимые агротехнические,

агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные, противоэрозионные и иные мероприятия, разработанные в соответствии с региональными особенностями;

-регулярно проводить почвенное и агрохимическое обследование почв.

Нормой, устанавливающей правила надлежащего использования земель  
сельскохозяйственного назначения, предлагается дополнить ФЗ «Об обороте  
земель сельскохозяйственного назначения». При этом, учитывая разнообразие  
природно-экономических условий ведения сельскохозяйственного

производства, а также отнесение земельного законодательства к совместному  
ведению Российской Федерации и ее субъектов, целесообразно закрепить за  
органами власти субъектов Российской Федерации право самостоятельно  
устанавливать необходимые количественные составляющие предусмотренных  
правилами мероприятий по рациональному использованию земель

сельскохозяйственного назначения, которые отражают качественные

территориальные особенности таких земель.

4. Новацией земельного законодательства 2015 года стало ограничение  
торгов по предоставлению земель сельскохозяйственного назначения,  
находящихся в государственной и муниципальной собственности,

исключительно аукционной формой. Но основной интерес общества при таком предоставлении заключается не в единовременной выгоде от разового дохода за счет продажи земельного участка, а в особых условиях его последующего использования (например, участка, на котором развиваются эрозионные процессы, где следует соблюдать специальные технологии). Именно конкурс позволяет сравнить предложения участников торгов по соответствующим критериям. Поэтому проведение торгов по предоставлению земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, предлагается осуществлять как в форме аукциона, так и форме конкурса.

5. Одним из способов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения является предусмотренная земельным законодательством возможность принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в связи с его ненадлежащим использованием. Однако в ходе исследования были выявлены возникающие на

практике проблемы правоприменения норм, регламентирующих выявление фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения и процедуру изъятия земель сельскохозяйственного назначения ввиду их ненадлежащего использования. Автором предлагается:

- разработка детальной правовой регламентации процедуры  
фиксирования выявленных фактов ненадлежащего использования земель  
сельскохозяйственного назначения;

- закрепление в нормативных правовых актах конкретных, научно-  
обоснованных критериев, позволяющих на основании объективных показателей  
судить о том, имеется ли факт ненадлежащего использования земли;

- предусмотреть обязанность для субъектов Российской Федерации (или  
муниципальных образований, если так будет установлено региональным  
законом) приобрести ненадлежаще используемый земельный участок, если  
публичные торги по его продаже признаны несостоявшимися.

6. Исследование законодательных инициатив, связанных с введением  
института сельскохозяйственных регламентов, подтверждает необходимость  
разработки указанных регламентов, которые позволят закрепить правила  
использования земель в конкретных зонах сельскохозяйственного назначения  
(в том числе и с учетом природно-климатических, экономических и иных  
факторов). Ведение в законодательство указанного института будет  
способствовать также восстановлению баланса земельного и

градостроительного законодательства. Поскольку традиционным для России  
институтом, обеспечивающим охрану земель и их рациональное использование,  
является землеустройство, то именно в составе землеустроительных  
мероприятий следует осуществлять разработку таких регламентов. Поэтому  
нормами, определяющими порядок разработки сельскохозяйственных

регламентов, следовало бы дополнить Федеральный закон «О

землеустройстве».

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в том, что ее положения могут быть использованы в ходе правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях; в практической работе государственных инспекторов по надзору за надлежащим использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения; при проведении в последующем научных исследований, связанных с вопросами, рассмотренными в диссертации; а также в учебном процессе в высших и иных учебных заведениях (при уточнении содержания учебного материала таких правовых дисциплин, как земельное право, экологическое право, аграрное право, правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения, правовая охрана природных ресурсов и др.).

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена на кафедре земельного права Государственного университета по землеустройству. Выводы и предложения по теме диссертации изложены в публикациях автора диссертации. Результаты исследования, полученные диссертантом, использованы в отчетах кафедры земельного права о научно-исследовательской работе (2012-2014), а также вошли в кафедральную монографию «Правовые проблемы рационального использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения», изданную в 2013 году. Наиболее существенные результаты исследования докладывались автором на научно-практических конференциях: «Правовое регулирование земельных отношений» (ГУЗ, Москва, 2014 г., 2015 г.), «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход» (ИЗиСП, Москва, 2015 г.), «Развитие земельно-правовой науки: история и современность» (ИЗиСП, Москва, 2015 г.) и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена актуальностью темы исследования, целями и задачами диссертации и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Понятие и содержание надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения

Земля является специфичным объектом правового регулирования, так как кроме наличия подлежащих урегулированию публичных и частных интересов, земля воспринимается социумом как культурное, историческое, национальное достояние. Особенно такое многоаспектное отношение к земле характерно для земель сельскохозяйственного назначения, одновременно являющихся пространственным базисом, средством производства, объектом недвижимости и природным ресурсом. Как отмечает академик Волков С.Н., земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, главный источник производства собственных продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для промышленности, а также в качестве предмета труда и условия занятости сельского населения. Это определяет приоритет в использовании земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость охраны, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность3.

Как известно, земли сельскохозяйственного назначения согласно положениям ЗК РФ являются одной из семи категорий земельного фонда Российской Федерации, выделяемой по основному целевому назначению и имеющей определенный правовой режим. По состоянию на 01.01.2014 года в соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1709,8 млн. га, из них 386,5 млн. га (22,6%) занимают земли сельскохозяйственного назначения.4

В силу п.1 ст.77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Понятие земель сельскохозяйственного назначения в указанной интерпретации существует с момента принятия ЗК РФ и не вызывает каких-либо дискуссий в юридической литературе. Возможно, это связано с тем, что выделение земель сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории и определение их целевого назначения относится к периоду советского земельного законодательства, то есть исторически сформировалось в процессе становления современного земельного права.

Однако стоит отметить некоторые замечания, существующие в научной литературе, о необходимости смыслового усовершенствования понятия земель сельскохозяйственного назначения. В основном такие замечания касаются необоснованности в вышеуказанном определении отграничения земель сельскохозяйственного назначения только в отношении населенных пунктов, и возможность двоякой интерпретации такого признака земель сельскохозяйственного назначения как предназначение для нужд сельского хозяйства. Так, О.И. Крассов, Н.А. Голышев считают, что законодатель неправомерно отграничил земли сельскохозяйственного назначения только в отношении земель населенных пунктов, поскольку согласно данной логике целесообразно отграничивать данную категорию земель и от всех иных категорий земель. Кроме того, по их мнению, в связи с тем, что для нужд сельского хозяйства могут быть использованы земли иных категорий. Поэтому признак, содержащий положение о том, что земли сельскохозяйственного назначения предоставлены для нужд сельского хозяйства, утрачивает свой смысл5. Небезынтересной представляется позиция ряда ученых в отношении третьего признака земель сельскохозяйственного назначения (земли предназначены для сельскохозяйственных нужд). По мнению А.А. Лемешенко, смысл слова «предназначить» - заранее назначить, определить для какой-либо цели6. Н.И. Краснов, развивая данную мысль, делает вывод, что земли, предназначенные для нужд сельского хозяйства, представляют собой земли, зарезервированные для сельскохозяйственного производства7.

Аналогичной точки зрения придерживается Г.В. Чубуков, согласно мнению которого, землями, предназначенными для сельского хозяйства, следует считать те угодья, которые могут быть использованы для сельскохозяйственных целей в будущем8. В связи с тем, что действующее земельное законодательство не предусматривает возможности резервирования земель сельскохозяйственного назначения для последующего их использования для нужд сельского хозяйства, вышеуказанные выводы представляются необоснованными. Очевидно, что под землями сельскохозяйственного назначения, предназначенными для нужд сельского хозяйства, земельное законодательство подразумевает земли данной категории, которые по каким-либо причинам не используются для сельскохозяйственного производства в настоящий момент, в первую очередь это земли фонда перераспределения.

## Зарубежный опыт организации использования сельскохозяйственных земель

Как отмечалось раньше, перед Россией стоит задача формирования действующего механизма, позволяющего сохранить надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. При разработке соответствующей земельной политики законодателям целесообразно учитывать имеющийся зарубежный опыт по регулированию использования сельскохозяйственных земель.

Земельные отношения в большинстве европейских стран признаются как тип развитых правовых отношений. Они характеризуются стабильностью, разработанностью рыночных институтов, устойчивостью прав и гарантий владельцев земли. Современная аграрная политика этих стран связана, главным образом, с экологическими проблемами сохранения и улучшения качества земли, поддержания земельного ландшафта, а главное с обеспечением гарантий землепользований, защищающих права фермеров, стимулирующих их к инвестированию в улучшение земель и направленных на поощрение развития сельских районов55.

В общем, в зарубежной практике сложился комплекс мер, формирующий механизмы государственного регулирования земельных отношений в интересах национальных экономик, обеспечивающих защиту земли и ее продуктивное, экологически безопасное и экономически эффективное использование, требующее затрат, выделяемых из бюджета.

Как отмечает Г.А. Горбунов, для обеспечения рационального использования и охраны земель в большинстве экономически развитых стран государство, в качестве суверена, проводит земельную политику, основанную на сходных принципах. Среди общих правовых инструментов, регулирующих свободный рыночный оборот земель сельскохозяйственного назначения, ограниченный необходимыми мерами государственного регулирования, Г.А. Горбунов выделяет принцип плановости землепользования, который включает в себя изучение спроса на землю, обеспечение комплексного использования полезных свойств земли, недопущение негативных антропогенных воздействий на плодородные почвы, резервирование сельскохозяйственных земель в интересах последующих поколений. Представляется, что планирование использования земель сельскохозяйственного назначения на долгосрочную перспективу является важнейшим и действенным способом обеспечения надлежащего использования земель данной категории. Поэтапная, структурированная с помощью правовых норм реализация принципа плановости использования земель сельскохозяйственного назначения, адаптированная к российской действительности, позволила бы обеспечить сохранение плодородия почв в обозримом будущем. Кроме сходных принципов земельной политики зарубежных прав, необходимо отметить существование тенденции общности подходов к государственному регулированию земельных отношений. В мировой практике отмечаются следующие инструменты государственного регулирования земельных отношений: регулирование и учт землепользования, определение категорий земель в соответствии с целевым назначением, ведение земельного кадастра, предоставление и изъятия земельных участков, проведение землеустроительных работ, контроль за использованием земель, организация мелиорации и рекультивации земель, осуществление государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с нею, установление дифференцированных земельных платежей в соответствии с принципом платности землепользования57.

Следует отметить, что мировая практика регулирования использования и

рыночного оборота сельскохозяйственных земель складывалась путем

постепенного ограничения со стороны государства возможностей частных собственников по распоряжению имеющимися у них земельными ресурсами в пользу публичного интереса. Это был начавшийся во второй половине XIX века закономерный эволюционный процесс. Тенденция к усилению правовой регламентации вопросов использования сельскохозяйственной земли обусловлена тем, что сельскохозяйственные угодья в зарубежных странах уже давно рассматриваются в большей мере как объект хозяйствования, чем как объект собственности. Ввиду ограниченности земельных ресурсов и особой, не имеющей аналогов природоресурсной значимости сельскохозяйственных угодий перед мировым сообществом стоит задача сохранения их площади и плодородия, недопущения вывода продуктивных сельскохозяйственных земель из аграрного производства. Решение указанной задачи достигается за счет беспрецедентного для рыночных отношений государственного регулирования вопросов, связанных с сохранением и рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения.

Земельная политика зарубежных стран, направленная на регулирование надлежащего использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, обеспечивается путем законодательного закрепления ряда административных и экономических мер, которые общеизвестны для зарубежного опыта и применяются в специфической для каждой страны комбинации.

К административному государственному регулированию можно отнести зонирование и планирование использования сельскохозяйственных земель, контроль этого использования и землеотвода. Также здесь необходимо отметить обязательность получения разрешения для сделок, предметом которых является отчуждение сельскохозяйственного земельного участка, а также разрешение в случае передачи сельхозугодий на несельскохозяйственные цели, которое жестко лимитируется. Все эти меры направлены прежде всего на ограничение вывода продуктивных сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственного производства.

## Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в процессе их оборота

Согласно ст.ст.284-285 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в следующих случаях: - когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. - если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

В соответствии с положениями ст.286 ГК РФ, определяющей порядок изъятия земельного участка, находящегося в частной собственности, ввиду его ненадлежащего использования уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления, заблаговременно предупредив собственника земли о допущенных нарушениях земельного законодательства, принимает решение об изъятии ненадлежащее используемого земельного участка. В случае если собственник ненадлежаще используемого земельного участка согласен с таким изъятием, то участок подлежит продаже с публичных торгов. Если собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

В силу ст.45 ЗК РФ под ненадлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося на праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, праве пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного срочного пользования (то есть вторичные права на землю) понимается: - использование земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; - порча земель; - невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; - невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; - неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. По общему правилу, порядок изъятия земельного участка, предоставленного на вторичных правах, осуществляется на основании ст. 54 ЗК РФ. Однако ст.46 ЗК РФ, регулирующая прекращение права аренды на земельный участок отмечает, что аренда ненадлежащее используемого земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, то есть в порядке, предусмотренном для изъятия ненадлежащее используемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в собственности. Такой подход вполне обоснован. Он предполагает особый подход к извещению собственника изымаемого земельного участка о ненадлежащем использовании и дополнительные гарантии сохранения прав на землю в случае приведения земельного участка в надлежащее состояние и использования его по целевому назначению. Но есть определенные противоречия между положениями ст.46 ЗК РФ, которая по сути является отсылочной нормой к ГК РФ, и ст.287 ГК РФ, согласно которой 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.

Порядок прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком установлен ст.47 ЗК РФ. Однако данная статья, определяя основания прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком, не предусматривает процедуру прекращения прав. Представляется, что порядок прекращения права безвозмездного срочного пользования земельным участком будет аналогичен порядку изъятия земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду ненадлежащего использования земельного участка, установленному ст.54 ЗК РФ.

Согласно ст.54 ЗК РФ прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком ввиду их ненадлежащего использования осуществляется на основании вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка. Вынесение решения об изъятии земельного участка ввиду его ненадлежащего использования возможно только при условии неустранения ненадлежащего использования земельного участка после назначения административного наказания, в срок, установленный предписанием об устранении выявленных нарушений.

## Земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения: проблемы правоприменительной практики

Очевидно, что разработка сельскохозяйственного регламента возможна только в рамках землеустроительных работ, значимость которых вновь состоит в осуществлении мероприятий по изучению состояния, планированию и организации рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель, а не просто мероприятий по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, как это сложилось в последнее время. Необходимость возрождения института землеустройства как инструмента по государственному регулированию земельных отношений отмечалась многократно в научной литературе. Очевидно, что принятие эффективных управленческих решений в отношении земель сельскохозяйственного назначения невозможно в условиях отсутствия достоверной информационной базы об их количественном и качественном состоянии, картографических материалов, проектов долгосрочного планирования использования, разработок обоснованных требований к рациональному использованию и охране сельскохозяйственных земель. Поэтому законодательное закрепление необходимости проведения землеустройства всех сельскохозяйственных земель в рамках составления сельскохозяйственных регламентов безусловно является позитивной стороной рассматриваемого законопроекта. Правовая определенность положения сельскохозяйственных угодий, постановка их на учет, предложения по их использованию будут способствовать совершенствованию оборота земель сельскохозяйственного назначения, а в конечном счете вовлечению ненадлежащим образом используемых сельскохозяйственных угодий в гражданский оборот.

Однако одним из недостатков рассматриваемого законопроекта возможно выделить отсутствие закрепления за конкретным субъектом финансирования работ по составлению сельскохозяйственных регламентов, а также конечных сроков их разработки и ответственность органов исполнительной власти субъекта в случае нарушения установленных сроков разработки сельскохозяйственных регламентов. Такие правовые пробелы могут в конечном счете свести на нет ожидаемые положительные результаты законодательной инициативы, так как разработка сельскохозяйственных регламентов может затянуться на неопределенно долгий срок. Можно также согласиться с высказываемыми в научных кругах опасениями, что в переходный период от категоризации земельного фонда к территориальному планированию станет очередным препятствием для ускорения процесса вовлечения сельскохозяйственных угодий в гражданский оборот, так как существующая правовая определенность статуса земель сельскохозяйственного назначения, значительно лучше, чем становление нового правового режима.

Рассматривая данную проблему, Серов О.О. пишет, что идея с полным упразднением категорий земель представляется все-таки излишне поспешной. Достаточно вспомнить, каким длительным и мучительным оказался процесс разработки органами местного самоуправления генеральных планов и правил землепользования и застройки, который, кстати сказать, во многих поселениях и городских округах не завершен и по сей день. Трудно даже представить, что произойдет, если к существующим проблемам добавится необходимость в ускоренном порядке перестраиваться на новый способ определения правового режима земельных участков, в том числе разрабатывать регламенты для земель (по законопроекту - территориальных зон) сельскохозяйственного назначения, промышленности и иного специального назначения. При этом законодатель опять оставляет без должного внимания вопрос о том, каким образом будет определяться вид разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения в переходный период, пока для них разрабатываются сельскохозяйственные регламенты122.

В анализируемом законопроекте предлагается установить следующие зоны сельскохозяйственного назначения: 1) зоны сельскохозяйственного производства; 2) зоны размещения автомобильных дорог местного значения и частных автомобильных дорог, коммуникаций, лесных насаждений, сооружений мелиоративных систем, иных сооружений, предназначенных для обеспечения защиты сельскохозяйственных земель от воздействия вредных явлений; 3) зоны ведения личного подсобного хозяйства огородничества и садоводства; 4) зоны размещения зданий и сооружений, связанных с сельскохозяйственным производством, в том числе используемых для производства, хранения, переработки и реализации произведенной на таких земельных участках сельскохозяйственной продукции, а также строительства жилого дома главы крестьянского хозяйства, с соблюдением требований, предусмотренных федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». 5) зоны семеноводства, сортоиспытаний, племенной работы, воспроизводства коллекций генетических ресурсов растений.

В принципе такое разделение по видам земель сельскохозяйственного назначения не слишком отличается от существующего. Расширение этого перечня связано не с изменением понятия видового состава сельскохозяйственных земель, а с переходом к территориальному зонированию и включению в состав сельскохозяйственных зон всех земель сельскохозяйственного использования.

Скорее новеллой можно назвать выделение и особый правовой режим в составе зон сельскохозяйственного назначения особо ценных сельскохозяйственных земель, к которым предполагается относить земли, если они соответствуют критериям, установленным Правительством Российской Федерации