

На правах рукописи

Соколова Алина Алексеевна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**

Специальность: 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук
С.А. Липски

Москва – 2015

Оглавление:

Введение.....	3
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.....	179

Введение

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 правовой порядок 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 XX 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 не востребовавшиеся 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

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

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.

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,

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.

определенные сложности правоприменения при определении правового 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. Используются 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). Введение 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.

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

1.1 Особенности земель сельскохозяйственного назначения как объекта правоотношений на современном этапе

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

³Волков С.Н. О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2007. № 9. С.4-8.

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

⁴ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcsx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

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.

О.И. Крассов, Н.А. Голышев, учитывая возможность двоякой интерпретации третьего признака земель сельскохозяйственного назначения и то обстоятельство, что земли для нужд сельского хозяйства в соответствии с земельным законодательством могут быть предоставлены из иных категорий земельного фонда, предлагают следующую формулировку понятия земель

⁵ Крассов О.И., Голышев Н.А. О понятии земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. – М.: Юрист. 2010. №1. С.2-8.

⁶ Лемешенко А.А. Правовое регулирование рационального использования пастбищ. Фрунзе, 1976. С.15.

⁷ Краснов Н.И. Право пользования землями сельскохозяйственного назначения // Аграрная реформа в РФ. Правовые проблемы и решения. – М.: Институт государства и права РАН, 1998. С.155.

⁸ Комментарий к Земельному кодексу РФ // под редакцией Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С.342.

сельскохозяйственного назначения - земли, предназначенные для целей растениеводства, животноводства, производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции и иных целей ведения сельскохозяйственного производства и отграниченные от земель иного целевого назначения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации⁹. То есть, по существу не меняя смысла легального определения земель сельскохозяйственного назначения, авторы уточняют его содержание за счет раскрытия понятия нужд сельского хозяйства, а так же отграничения от всех иных категорий земельного фонда, в том числе земель населенных пунктов. Указанная формулировка понятия земель сельскохозяйственного назначения представляется наиболее полной и исчерпывающей.

Структура земель сельскохозяйственного назначения неоднородна. Согласно п.2 ст.77 ЗК РФ в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные 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 продукции.

Таким образом, можно выделить два вида земель сельскохозяйственного назначения: сельскохозяйственные угодья, т.е. земли, используемые как средство производства в сельском хозяйстве, и иные земли, которые используются как пространственный территориальный базис для размещения объектов, непосредственно обслуживающих нужды сельского хозяйства. Кроме того, в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяется также фонд перераспределения земель, который формируется за счет земельных

⁹Крассов О.И., Гольшев Н.А. О понятии земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. - М.: Юрист, 2010. № 1. С. 2-8.

участков из земель сельскохозяйственного назначения при добровольном отказе от земельного участка, принудительном изъятии земельного участка в случаях, установленных земельным законодательством, и в случае если земельный участок по каким-либо причинам не унаследован. Указанные земли, поступившие по данным основаниям в фонд, подлежат последующему перераспределению для использования в сельскохозяйственном производстве (ст. 80 ЗК РФ).

Разница в правовом регулировании положения сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий отмечается в научной литературе. Так, С.А. Боголюбов указывает, что состав земель сельскохозяйственного назначения неоднороден. Лучшие, наиболее ценные из них - это сельскохозяйственные угодья, на которых, собственно, и произрастает продукция аграрного производства. Поэтому законодательством установлен особый режим их предоставления, использования и изъятия. Остальные сельскохозяйственные земли имеют вспомогательный по отношению к угодьям характер¹⁰.

Согласно п.1 ст.79 ЗК РФ в состав сельскохозяйственных угодий входят: пашня, сенокосы, пастбища, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). Действующее законодательство определяет, что сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

В структуре распределения земельного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения составляет 196,2 млн. га, или 50,76%. Сельскохозяйственные угодья в составе земель всех категорий

¹⁰ Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (отв. ред. Боголюбов С.А.). 7-е изд., перераб. и доп. //Прспект. 2011. С.233.

включают в себя пашню – 115,1 млн. га, залежь – 4,4 млн. га, многолетние насаждения – 1,2 млн. га, сенокосы – 18,7 млн. га, пастбища – 56,8 млн. га¹¹.

Определения земель сельскохозяйственного назначения, видов сельскохозяйственных угодий содержит в себе ГОСТ 26640-85 «Земля. Термины и определения». Данный правовой акт дает следующую трактовку указанных понятий:

земли сельскохозяйственного назначения - земли, предоставленные в пользование для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей;

пашня - сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посевы сельскохозяйственных культур, включая посевы многолетних трав, а также чистые пары (Примечание. К пашне не относятся участки сенокосов и пастбищ, занятые посевами сельскохозяйственных культур не более 2 - 3 лет, распаханые с целью коренного улучшения, а также междурядья садов, используемые под посевы);

многолетнее сельскохозяйственное насаждение - сельскохозяйственное угодье, используемое под искусственно созданные древесные, кустарниковые или травянистые многолетние насаждения, предназначенные для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции, а также для декоративного оформления территорий (Примечание. К многолетним сельскохозяйственным насаждениям относятся: сад, виноградник, ягодник, плодовый питомник, плантации и др.);

сенокос - сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокошение;

пастбище - сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса животных¹².

¹¹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcsx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

¹² ГОСТ 26640-85 Земля. Термины и определения. Охрана природы. Земли: Сб. ГОСТов. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

Статья 78 ЗК РФ предусматривает достаточно широкий перечень субъектов прав на данную категорию земель - земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество; хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями; некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями; казачьими обществами; опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными подразделениями научных организаций, образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательных организаций; общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Целями использования земель сельскохозяйственного назначения могут являться: ведение сельскохозяйственного производства, создание защитных лесных насаждений, научно-исследовательские, учебные и иных связанные с сельскохозяйственным производством цели.

В связи с особой социальной и экономической значимостью земель сельскохозяйственного назначения правовое регулирование данной категории земель должно быть действенным и эффективным, учитывать в земельных отношениях наличие одновременно частного и публичного интереса. Предполагаем, что именно в связи с многогранностью, многоаспектностью подлежащих урегулированию правоотношений связано появление такого правового термина как надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

Примечательно, что впервые термин надлежащее и ненадлежащее использование применительно к земельным правоотношениям появился в современном законодательстве в постсоветский период в 1994 году в ГК РФ (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ст.286), потом был использован в ЗК РФ (ст.45) и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст.6). Указанный термин объединил в себе все виды использования земель сельскохозяйственного назначения с нарушением требований законодательства, включая длительное не использование по целевому назначению. Представляется, что именно универсальность, позволяющая в более общем виде представить весь спектр земельных правонарушений, связанных с использованием земли, обусловила тот факт, что указанный термин стал широко применяться в действующем земельном законодательстве и правоприменительной практике.

Ранее, в советский период земельного права, термин надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения отсутствовал. В основном правовые акты оперировали понятиями целевого и рационального использования земли. Так, в соответствии с Постановлением о введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии 30.10.1922 года¹³, под прекращением хозяйства понималось «действительное неиспользование земли землепользователем для хозяйственных надобностей землепользователя без уважительных причин в течение не менее трех лет подряд» (ст.20). Согласно Общим началам землепользования и землеустройства, утвержденным Постановлением ЦИК СССР от 15.12.1928 года (ст.ст.10,13)¹⁴ землепользователи были обязаны «правильно и целесообразно использовать землю», которая могла быть изъята, в том числе в связи с не использованием в течение определенного срока. Согласно Закону СССР от 13.12.1968 №3401-VII «Об утверждении Основ земельного

¹³ Постановление о введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии 30.10.1922 года// Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М.,1950. Ст.1573-1574.

¹⁴Постановление ЦИК СССР от 15.12.1928 года "Об Утверждении общих начал землепользования и землеустройства"// Собрание Законов и Распоряжений. М., 1928. №69. ст. 642.

законодательства Союза ССР и союзных республик» (ст.11)¹⁵ землепользователи имели право и обязаны были пользоваться земельными участками в тех целях, для которых они были предоставлены, а также использовать их рационально. Одним из оснований прекращения права землепользования являлось использование участка не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен, а также неосвоении или неиспользовании в течение двух лет подряд (ст.ст.14,15). Данным правовым актом были предусмотрены обязанности землепользователей по использованию земель сельскохозяйственного назначения (ст.23) и предусматривалась уголовная или административная ответственность за бесхозяйственное использование земель, порчу, загрязнение, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст.50). Также данной статьей предусматривалось, что у землепользователей, допускающих систематические нарушения правил пользования землей, могут быть изъяты «неправильно используемые ими земельные участки». Статья 139 Земельного кодекса РСФСР¹⁶ предусматривала изъятие земельного участка за систематические нарушения правил пользования землей. Земельный кодекс РСФСР 1991 года¹⁷ среди оснований прекращения прав на землю устанавливал использование земли не по целевому назначению, нерациональное использование земельного участка, использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, ухудшению экологической обстановки, неиспользования в течение 1 года земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства (ст.39).

Имеющаяся в советский период правовая терминология, с помощью которой устанавливались требования по использованию земель сельскохозяйственного назначения, обусловила направленность научных

¹⁵Закон СССР от 13.12.1968 №3401-VII "Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик"//Ведомости Верховного Совета СССР.1968. № 51. ст. 485.

¹⁶ Закон РСФСР от 01.07.1970 (ред. от 05.01.1988) "Об утверждении Земельного кодекса РСФСР" (вместе с "Земельным кодексом РСФСР")//Ведомости ВС РСФСР. 1970. №28. ст. 581.

¹⁷ Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) //Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991. №22. ст.768.

исследований на данную тематику. Проблемам правового регулирования целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения было посвящено много научных работ ученых-аграриев, таких как А.Г. Аксененок, Г.С. Башмаков, С.А. Боголюбов, Ю.Г. Жариков, А.А. Забелышенский, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов, А.А. Лемешенко, Н.А. Сыроедов и других. Некоторые выводы и предложения данных специалистов в области правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения остаются актуальными и по сей день. Так, Ю.Г. Жариков отмечал, что юридическая наука должна активизировать теоретические исследования, сконцентрировать свое внимание на главных направлениях научно-технического прогресса, одним из которых является обеспечение дальнейшей интенсификации сельскохозяйственного производства и рационального использования сельскохозяйственных земель¹⁸. Н.А. Сыроедов указывал, что, несмотря на имеющиеся в стране финансовые трудности, оправдано пойти на расходы с тем, чтобы детально изучить весь земельный фонд, провести его инвентаризацию, проверить качественное состояние всех земель и эффективность их использования, обеспечить полную достоверность государственного земельного кадастра. Важно точно знать, как используются вовлеченные в хозяйственный оборот земли, что требуется для повышения плодородия, какие имеются резервы неиспользуемых земель и каковы потенциальные возможности их использования. Эти данные должны стать исходной базой для научно-обоснованного планирования использования земельных ресурсов¹⁹. Башмаков Г.С., Колобасов О.С., Краснов Н.И., изучая проблемы сельскохозяйственного землепользования, пришли к выводу о том, что в значительной мере причиной уменьшения пашни на душу населения является отсутствие должного порядка в организации рационального

¹⁸ Жариков Ю.Г. Теоретические проблемы права сельскохозяйственного землепользования в СССР: автореф. дис. ... док.юр.наук: 12.00.06. М., 1974. С.2.

¹⁹ Сыроедов Н.А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: автореф. дис. ... док.юр.наук: 12.00.06. М., 1990. С.18.

использования земельного фонда страны²⁰. Однако указанные научные исследования проводились до проведения земельных преобразований 90-х годов XX века, либо в канун земельной реформы. Поскольку в российском законодательстве с этого времени произошли кардинальные изменения, потребовалось переосмысление, в том числе научных представлений, о землях сельскохозяйственного назначения как об объекте правового регулирования.

Появление термина надлежащее/ ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения в действующем законодательстве требует теоретического осмысления, выработки обоснованного и применимого на практике определения, подлежащего закреплению в правовых нормах. Научных исследований в данном направлении не проводилось, более того современные авторы, продолжая научные разработки советского периода, исследуют правовое обеспечение целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, не рассматривая термин надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения как общее определение этих явлений. Так, например, Пантин Е.В. указывает, что «при выявлении фактов нецелевого использования земельных участков, а также фактов их ненадлежащего использования к нарушителям закона могут применяться меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности»²¹. То есть автор не включает в понятие ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения их нецелевое использование, однако такой подход не соответствует нормам действующего законодательства. Определенная непоследовательность, противоречивость при использовании термина надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения просматривается в ряде других научных работ. Елисеева И.А., занимающаяся научными исследованиями проблем правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения, в

²⁰ Башмаков Г.С. Проблемы сельскохозяйственного землепользования/ Г.С. Башмаков, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов// Советское государство и право. 1965. №9. С.21-29.

²¹Пантин Е.В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения// М.: Юрлит-информ, 2012. С.59.

частности, указывает, что «наиболее актуальными процедурами, связанными с означенными участками и требующими доработок в области правоприменения, являются порядок продажи участков субъекту РФ или муниципальному образованию, а также изъятие их в связи с ненадлежащим использованием или грубым нарушением правил использования»²². Авторами не исследуется данный правовой термин, используется как синоним нерационального либо нецелевого использования. Так, например, Никитина Е.Н.²³, Голышев Н.А.²⁴, исследовавшие правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, в частности, основания прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, вообще не рассматривали в своих работах надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения как правовую терминологию, используемую в действующем законодательстве при регламентации изъятия земельных участков данной категории земель. Горбунов Г.А., предлагая усовершенствовать федеральное законодательство, указывает на необходимость законодательно закрепить понятие ненадлежащего использования и неиспользования земельного участка в соответствии с целевым назначением из состава земель сельскохозяйственного назначения²⁵, однако определений данных терминов его работа не содержит. Гринь Е.А., исследуя в своей диссертационной работе теорию и практику правового регулирования принудительного прекращения прав на земельные участки, указывает на необходимость законодательного закрепления исчерпывающего перечня оснований изъятия и принудительного прекращения права собственности в связи с его ненадлежащим использованием. Однако, как и в других научных работах, термин надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения не

²² Елисеева И.А. Земли сельскохозяйственного назначения: проблемы эффективного гражданско-правового режима/ И.А. Елисеева, К.С. Комкова// Теория и практика общественного развития. 2014. №15. С.140.

²³ Никитина Е. Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2001.248 с.

²⁴ Голышев Н.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: дис....канд.юридич.наук: 08.00.06. М.,2010. 242 с.

²⁵Горбунов Г.А. Государственное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения:дис. ... канд.экономич.наук: 08.00.05. М., 2010. С.101.

раскрыт, Гринь Е.А., отмечая противоречивость действующего законодательства в области правового регулирования изъятия земельного участка при его ненадлежащем использовании, предлагает в рамках правил рационального использования земель определить и закрепить такие понятия как грубое нарушение правил землепользования, существенное снижение плодородия земель, значительное ухудшение экологической обстановки²⁶. Таким образом, современные научные исследования, проводимые в области правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения, не раскрывают само понятие надлежащего и ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, не дают должной оценки трансформации содержания данного правового термина с момента начала земельной реформы до настоящего времени, не рассматривают надлежащее и ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения как комплексное явление, подлежащее детальному правовому урегулированию. Представляется, что отсутствие научно-обоснованного подхода к определению надлежащего и ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения особо негативно сказывается на единстве практики правоприменения норм, содержащих данный правовой термин.

Необходимо отметить, что в современном законодательстве появление термина ненадлежащее использование земли связано с установлением гражданско-правовой ответственности в виде изъятия земельного участка у собственника. С учетом конституционных положений о неприкосновенности частной собственности, лишение права собственности - является крайней мерой, поэтому особо показательным, что законодатель посчитал необходимым ввести в отношении земли (в основном земель сельскохозяйственного назначения) возможность изъятия ввиду ненадлежащего использования. Представляется, что наличие механизма изъятия земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего использования является действенным

²⁶ Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.03. Краснодар, 2012. С.7.

механизмом обеспечения публичного интереса в отношении данной категории земель. Общество, безусловно, заинтересовано в сохранении почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения, особенно на современном этапе, когда отмечаются повсеместные тенденции к ухудшению качественных и количественных характеристик данной категории земель.

Значительное ухудшение состояния земель сельскохозяйственного назначения, которое отмечается в связи с земельными преобразованиями, начатыми в 90-е годы XX века, является одной из основных проблем отечественного АПК. Революционный характер проведенной земельной реформы обусловил нарушение хрупкого баланса форм хозяйствования на земле и организации землепользования. Законодательные нововведения, копируя правовые акты зарубежных стран, зачастую не учитывали отечественные реалии, что делало их декларативными и малоприменимыми на практике. Более того, правовое регулирование земель сельскохозяйственного назначения было сконцентрировано на формировании свободного рынка земли, механизмов их рыночного оборота, вопросам же организации их рационального использования должного внимания не уделялось. Скачкообразность перехода от государственной формы собственности на земли сельскохозяйственного назначения к частной, от крупных форм хозяйствования на земле к малым обусловила отсутствие практического опыта организации землепользования в новых условиях. В рамках правового поля данная проблема также не была решена. Сложившиеся в постреформенный период экономические, социальные и правовые условия послужили причиной к возникновению и последующему усилению негативных тенденции в состоянии земель сельскохозяйственного назначения. Согласно данным Доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2013 год, в целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади земель

сельскохозяйственного назначения, а также ухудшение состояния их плодородия²⁷.

Отсутствие действенных решений проблемы ухудшения состояния земель сельскохозяйственного назначения, существующей на протяжении более 20 лет, обусловлено многими факторами. Эффективное правовое регулирование, на наш взгляд, возможно при наличии целостной взаимосвязанной системы правовых норм, учитывающей внутренние противоречия явлений, подлежащих урегулированию. Поэтому, как представляется, исследование правового регулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения должно быть комплексным – с одной стороны анализироваться должны существующие правовые нормы, с другой – отражают ли они реально имеющиеся земельные правоотношения и способны ли урегулировать существующий конфликт интересов.

Негативные тенденции в состоянии земель сельскохозяйственного назначения связаны с качественным ухудшением их характеристик и сокращением их численности. Сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения выражается в многочисленных фактах перевода данной категории земель в другие категории, добровольных отказах субъектов прав на данные земли, а также ликвидацией сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств. Кроме существующей тенденции к сокращению количества земель сельскохозяйственного назначения, необходимо отметить ухудшение их качественного состояния ввиду их нерационального использования, либо не использования по целевому назначению в течение длительного времени.

Комплексное исследование проблемы ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения подразумевает изучение

²⁷ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcs.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

составляющих ее элементов, которые для удобства изучения можно разделить на три блока: экономический, социальный, правовой. С учетом специализации диссертационной работы экономический и социальный блоки будут только обозначены в целях комплексности исследования, правовой – будет рассмотрен более детально.

Среди экономических причин ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо отметить две основных – низкая рентабельность сельского хозяйства и отсутствие необходимого бюджетного финансирования. Экономические реалии таковы, что диспаритет цен на сельскохозяйственную продукцию, отсутствие доступного для сельскохозяйственного производителя рынка ее сбыта, недостаточность денежных средств на приобретение материально-технической базы, недоступность инвестиционных ресурсов, приводят к экономической неэффективности сельскохозяйственной деятельности. На этом фоне отсутствие необходимого государственного субсидирования на производство дорогостоящих работ по восстановлению и сохранению почвенного плодородия как основы производственной деятельности делают сельское хозяйство малопривлекательным видом деятельности в жестких условиях рыночных отношений.

Социальный аспект ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения также очень важен при выработке предложений решения данной проблемы. Среди обычно упоминаемых в этой связи социальных проблем выделяют отсутствие инфраструктуры и низкий уровень благосостояния и условий жизни сельского населения. Однако особо хотелось бы отметить отсутствие у потенциальных сельскохозяйственных производителей необходимых знаний в данной области и практического опыта землепользования, а также, что не менее важно, желания, мотивации к сельскохозяйственной деятельности.

Ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения связано и с проблемами правового регулирования данной категории земель.

Существующий правовой механизм, обеспечивающий надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, включает в себя:

- выделение земель сельскохозяйственного назначения как одной из категорий земельного фонда;
- принадлежность конкретного участка к землям сельскохозяйственного назначения;
- установление общих целей использования земель сельскохозяйственного назначения, прав и обязанностей субъектов прав на указанные земли;
- разработка критериев и признаков ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;
- земельный надзор за землями сельскохозяйственного назначения;
- применение мер юридической ответственности в случае выявления фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения – экономических санкций и изъятия земельного участка.

Проблемы правоприменения существующей законодательной базы, регулирующей вопросы надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, и предложения по ее совершенствованию будут подробно рассмотрены в следующих главах. Здесь хотелось бы отметить, что эффективность правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения снижена в связи с тем, что оно содержится в различных правовых актах, хотя и связанных между собой тематически, но имеющих бессистемный, разобщенный вид. К примеру, определенные проблемы правоприменения вызывает отсутствие структурной взаимосвязи между правовыми нормами, регулирующими ответственность за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, содержащиеся в ГК РФ, ЗК РФ, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Наличие смысловых

противоречий, дублирования, отсылок к несуществующим правовым нормам, требует специальных познаний в области права для правильного толкования указанных законоположений. Представляется, что не все правоприменители норм о последствиях ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения имеют юридическое образование и способны на такой правовой анализ, более того существует вероятность субъективного подхода при толковании данных правовых норм различными правоприменителями (сельскохозяйственными товаропроизводителями, инспекторами земельного надзора, муниципалитетами, судом). Необходимо с целью обеспечения единообразия правоприменительной практики систематизировать нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, выявить и устранить имеющиеся правовые пробелы и недостатки правовой техники, определить основные направления совершенствования действующего законодательства в части обеспечения надлежащего использования сельскохозяйственных земель.

Среди проблем правового регулирования обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо отметить некую однобокость законодательного подхода к решению данной задачи. Государство берет на себя функции по учету прав и земельному надзору на сельхозземлях, устранив от решения вопроса создания правовых инструментов внутрихозяйственной организации надлежащего использования земельных участков данной категории земель. Земельным законодательством предусмотрены такие правовые инструменты как резервирование земель, мониторинг, землеустройство. Целью этих мероприятий является изучение состояния и использования земель, планирование и организация их использования. Однако на практике они практически не реализуются по разным причинам.

Мониторинг земель, не смотря на внедряемые новые технологии

получения, фиксации и обработки данных о земле, не носит всеобщего характера, до настоящего времени отсутствует регулярно обновляемый информационный ресурс, содержащий в себе данные о качественном и количественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения. Представляется последовательным и обоснованным дополнение соответствующими данными кадастра недвижимости.

Необходимо отметить, что до 2008 года состав угодий конкретного земельного участка фиксировался в рамках ведения государственного земельного кадастра, однако после перехода к государственному кадастру недвижимости²⁸ указанная характеристика перестала отражаться в кадастре. Представляется, что отсутствие в государственном кадастре недвижимости полной и всесторонней информации о землях сельскохозяйственного назначения, а особенно о видах сельскохозяйственных угодий, об их качественном и количественном состоянии, препятствует организации должного государственного регулирования и контроля в данной сфере, что приводит к развитию негативной тенденции ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме этого, создание на основе государственного информационного ресурса о землях сельскохозяйственного назначения общей доступной базы о наличии свободных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения позволит вовлечь неиспользуемые земельные участки данной категории земель в сельскохозяйственное производство. Так, например, на настоящий момент формируются перечни земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности Российской Федерации, свободных от прав третьих лиц, которые доводятся до заинтересованных лиц, желающих приобрести указанные участки в целях сельскохозяйственного производства.

²⁸ Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" // СЗ РФ. 2007. №31. ст.4017.

Не используется в должной мере и такой правовой институт как землеустройство. Как известно, с помощью предусмотренных законодательством о землеустройстве мер осуществляется изучение, планирование и организация использования земель, в том числе сельскохозяйственных. В настоящее время функции землеустройства в основном сведены к установлению на местности границ земельных участков, что представляется совершенно неоправданным. В существующей системе государственного управления землями сельскохозяйственного назначения явно недостает именно этих составляющих – изучения, планирования и организации использования данной категории земель. Представляется, что именно в рамках института землеустройства возможно совершенствование правовой регламентации эффективного и безопасного использования земель сельскохозяйственного назначения, разработанные с учетом региональных особенностей и специфики каждого вида сельхозугодий.

Как отмечал Ю.Г. Жариков, в советскую эпоху государственные землеустроительные органы разрабатывали для колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий проекты внутрихозяйственного устройства их земельной территории (с определением полей севооборотов, размещением хозяйственных строений, дорог, мероприятиями по охране природы и т.д.). Такое неограниченное государственное вмешательство в хозяйственную деятельность землепользователей было несовместимо с принципом их хозяйственной самостоятельности, и оно было признано непригодным как метод регулирования земельных отношений²⁹. Вопрос предела государственного вмешательства в процессе государственного регулирования земельных отношений является дискуссионным, спорным, однако очевидно, что отсутствие у современных сельскохозяйственных товаропроизводителей четкого плана внутрихозяйственного землеустройства, способов и методов ведения сельского хозяйства с учетом специфики качественного состава

²⁹Жариков Ю.Г. Государственное регулирование земельных отношений в России//Право и экономика. 1998. №№4, 5. С.4.

конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения остается одной из основных причин ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, среди перспективных направлений совершенствования правового обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, можно выделить разработку на основе изучения состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения комплекса организационно-правовых мер по планированию и организации их надлежащего использования.

Как показал опыт постсоветского регулирования земельных отношений, предположения о рыночном саморегулировании, переходе прав на земли сельскохозяйственного назначения непосредственно к эффективным сельскохозяйственным производителям не оправдали себя. Все это свидетельствует о том, что проблема ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель не имеет рычагов саморегулирования, не может быть решена разовыми мероприятиями, отдельными правовыми нормами. Именно бессистемный характер правового регулирования, отсутствие основополагающих идей, обосновывающих необходимость обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, стратегии достижения положительных тенденций в состоянии земель сельскохозяйственного назначения являются одной из основных причин долгосрочного существования проблемы ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель. Необходимость реформирования в данной сфере, создания новой административно-правовой парадигмы использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения отмечается в ряде современных научных исследований³⁰.

³⁰ Ибрагимов К.Х. Новая парадигма эффективной административно-правовой охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в России//Юрист. 2013. №7. С.13-17.

Представляется, что в целях выработки стратегии обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо решение следующих вопросов:

-выработка научно-обоснованной идеологии (позиции государства и общества) в отношении ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. В основе такой идеологии лежат конституционные положения о том, что земля используется и охраняется в как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, но она может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Такой баланс частных и публичных интересов реализован и в федеральных законах (в частности, в ЗК РФ). Однако ряд вопросов, связанных с пределами вмешательства государства в полномочия собственника по использованию сельхозземель, остаются не просто не урегулированными правом, но и дискуссионными для общества. Представляется, что именно с отсутствием единого подхода связана декларативность правовых норм, регулирующих планирование и организацию использования земель сельскохозяйственного назначения;

- анализ положений законодательных актов различного уровня на предмет соответствия указанной идеологии;

-систематический анализ соответствующей судебной и правоприменительной практики, статистических данных;

-выработка необходимых рекомендаций и программы практических мер по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, развивающих положения законодательства.

Такой концептуальный подход к обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, разработанный на основе научного, методического, информационного обеспечения, будет являться основой земельной политики в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что в положении земель сельскохозяйственного назначения отмечаются негативные тенденции по ухудшению их качественного состояния и сокращению их площади, вызванные ненадлежащим использованием данной категории земель. Необходимо выявить причины происходящих процессов и принять меры, в том числе правового характера, по их устранению. В этих целях представляется необходимым провести комплексное научное исследование существующего правового механизма, обеспечивающего надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

1.2 Понятие и содержание надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения

В последнее время термин «надлежащее/ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения» все чаще применяется как в действующем законодательстве, так и юридической литературе. Представляется, что данное понятие востребовано и используется из-за его емкости, включения в смысловую структуру всех аспектов использования земель сельскохозяйственного назначения.

Если рассматривать причины, обусловившие необходимость появления новой правовой терминологии в вопросах регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения, то, вероятно, появление термина надлежащее/ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения связано с современными тенденциями расширения понятия целевого использования земли за счет усиления правового регулирования экологической составляющей рационального землепользования. Необходим также был поиск универсального термина, включающего в себя весь объем возможных и необходимых действий субъекта земельных правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения. Однако стоит отметить, что, несмотря на востребованность термина надлежащего/ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в правовых актах, легального определения данного понятия действующее законодательство не содержит.

Термин «надлежащее/ненадлежащее использование земельного участка» применительно к землям сельскохозяйственного назначения содержится в ст.ст.286, 287, 272 ГК РФ, ст.ст.54,45 ЗК РФ, ст.ст.6, 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ст.23 ФЗ от 25.10.2001 №137-ФЗ «О

введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³¹ и других правовых актах. С учетом того, что наступление неблагоприятных последствий для субъекта прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в виде привлечения к установленной законом ответственности, а также благоприятных последствий, например, в виде выкупа арендуемой земли сельскохозяйственного назначения по льготной цене, связано именно с установлением факта надлежащего либо ненадлежащего использования земли, представляется очень важным с позиции правоприменения определение содержания указанного термина в действующем законодательстве.

По смыслу ст.ст.285-286 ГК РФ ненадлежащее использование земельного участка - это использование земельного участка с нарушением требований действующего законодательства, а именно: 1) грубое нарушение правил рационального использования земли, либо 2) его неиспользование по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом.

При этом под грубым нарушением правил рационального использования земельного участка согласно ст.285 ГК РФ предлагается, в частности, понимать:

- использование не в соответствии с целевым назначением;
- использование, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

Такая формулировка говорит о том, что данный перечень видов грубого нарушения правил рационального использования не является исчерпывающим. Очевидно, что установление факта нарушения правил рационального использования должно происходить на основании конкретных норм, установленных ЗК РФ, на которые есть ссылка в ст.285 ГК РФ.

³¹ Федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"// СЗ РФ. 2001. №44. ст. 4148.

Согласно пп.1 п.2 ст.45 ЗК РФ под ненадлежащим использованием земельного участка предлагается понимать:

1) использование с грубым нарушением правил рационального использования земли, которое в том числе включает в себя использование не в соответствии с его целевым назначением или существенное снижение плодородия сельскохозяйственных земель, значительное ухудшение экологической обстановки;

2) порча земель;

3) невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

4) невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

5) неиспользовании земельного участка в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом.

Таким образом, с учетом того, что такие земельные правонарушения как порча земель, невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению вполне можно отнести к нарушению правил рационального использования земли, положения ЗК РФ в принципе дублируют составляющие части понятия «ненадлежащее использование земельного участка», содержащиеся в гражданском законодательстве. Однако, отсутствие однозначного правового определения термина «ненадлежащее использование земельного участка» может привести к неоднозначным выводам при правоприменении указанных норм. Например, является не определенной формулировка «грубое нарушение правил рационального использования», которая подразумевает наличие каких-то критериев, позволяющих сделать вывод о грубом, либо не грубом нарушении правил рационального использования земли в каждом конкретном случае. Из дословного толкования

положений пп.1 п.2 ст.45 ЗК РФ можно также сделать неправомерный вывод о том, что порча земель, невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, не являются нарушением правил рационального использования земли, а представляют собой иные виды ненадлежащего использования земли, не предусмотренные ГК РФ. Такое несоответствие между нормами гражданского и земельного законодательства при раскрытии понятия ненадлежащее использование земли связано с отсутствием правил рационального использования земли и попыткой раскрыть случаи нарушения требований по рациональному использованию земель.

Аналогично положениям ГК РФ и ЗК РФ трактуется понятие ненадлежащего использования земли в отношении земель сельскохозяйственного назначения ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Согласно положениям ст.6 указанного закона под ненадлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения понимается:

1) использование с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки;

2) не использование для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок.

Необходимо отметить, что ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», раскрывая термин ненадлежащее использование земли, не содержит в себе таких понятий как грубое нарушение

правил рационального использования земли, указывая на нарушения установленных земельным законодательством требований рационального использования земли (к которым, в отличие от отсутствующих правил рационального использования земли, можно, например, отнести требования, содержащиеся в ст.42 ЗК РФ). Не содержит он и конкретных последствий в виде существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительного ухудшения экологической обстановки.

Таким образом, анализ действующего гражданского и земельного законодательства позволяет сделать вывод, что термин надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения включает в себя:

- использование участка в соответствии с его целевым назначением;
- постоянное (без длительных временных перерывов) использование земли;
- соблюдение правил рационального использования земли, которые в том числе содержат в себе способы использования земель сельскохозяйственного назначения, позволяющие не допустить существенное снижение плодородия сельскохозяйственных земель либо значительное ухудшение экологической обстановки.

С учетом изложенного представляется, что для определения понятия «надлежащее/ненадлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» необходимо исследование таких правовых категорий как целевое назначение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Земельное законодательство раскрывает существующие требования к использованию земли через выделение земель в категории с закреплением за ними определенного правового режима целевого назначения. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является той базой, на которой

устанавливаются главные положения правового режима соответствующей категории земель.

Однако в действующем земельном законодательстве отсутствует понятие целевого назначения земель. Понятие целевого назначения земель определялось в п.1 ст.9 проекта ЗК РФ, принятом на заседании Государственной Думы РФ 24 сентября 1997 года. Оно определялось как установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель. В ЗК РФ лишь просматривается взаимосвязь целевого назначения с делением земель на категории.

Как отмечал В.В. Петров, целевое назначение земель представляет собой правовой, но не экономический критерий³². В связи с чем правомерно мнение ряда ученых о том, что принцип целевого назначения земель не зависит от существующих или изменяющихся форм собственности на землю и распространяется как на право земельной собственности, так и на право землепользования, владения землей и аренду земли. Иначе говоря, вне зависимости от реформирования земельных отношений в России целевое назначение сохраняет значение принципа правового регулирования этих отношений³³.

Категория земель, как писал О.И. Крассов, представляет собой совокупность однородных по своему целевому или функциональному назначению земельных участков, выделенных в качестве особой группы земель в зависимости от их природного, социального и экономического значения³⁴.

По мнению Е.Н. Никитиной, существуют две основные юридические формы выражения целевого назначения земли как основания разделения земель на категории: закрепление в законодательстве возможных целей использования

³² Земельное право России. Учебник// Под редакцией В.В. Петрова.-М.:Зерцало, 1998. С.141.

³³ Краснов Н.И. Право пользования землями сельскохозяйственного назначения //Аграрная реформа в РФ. Правовые проблемы и решения. – М.:Институт государства и права РАН, 1998. С.155-156.

³⁴ Крассов О.И. Земельное право. Учебник. М., 2007. С.126-127.

земли и определение целевого назначения земельного участка при его отводе конкретному лицу³⁵.

В свою очередь В. Буров в связи с отсутствием легальных определений предлагает использовать определения в следующих значениях: категория земель - часть земель, характеризующаяся единым целевым назначением земельных участков, включенных в нее; целевое назначение земель - юридически закрепленный общий, основной характер их использования, устанавливаемый в зависимости от выполняемой в общественных отношениях роли и с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов³⁶.

В силу п.2 ст.7 ЗК РФ земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования. Дублируют ЗК РФ положения п.1 ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которым субъекты прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенным использованием.

Анализ положений ст.ст. 77-78 ЗК РФ показывает, что целевое назначение земель сельскохозяйственного назначения - использование для нужд сельского хозяйства, а именно для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства).

Виды разрешенного использования земельных участков, их правовое регулирование содержится в положениях Градостроительного Кодекса Российской Федерации³⁷. Однако, в силу п.6 ст.36 Градостроительного Кодекса,

³⁵ Никитина Е.Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06. М.,2001. С.13.

³⁶ Буров В. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков// Законодательство и экономика . 2009. № 8. С. 45 – 50.

³⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). ст. 16.

градостроительные регламенты, определяющие разрешенное использование земельных участков, не устанавливаются для отдельных категорий земель, в том числе для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Необходимо также отметить, что в силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ виды разрешенного использования земельных участков определяются согласно классификатору, утверждение которого возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Представляется, что под видом разрешенного использования предоставляемого земельного участка понимается конкретное назначение его использования. Поэтому для сельскохозяйственных угодий возможны такие виды разрешенного использования как пашня, сенокос, пастбище, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими); для несельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения - земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

На практике, при предоставлении земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения чаще всего указывается вид разрешенного использования «для ведения сельскохозяйственного производства», а также часто указывается не вид его непосредственного использования, а вид деятельности субъекта прав, на основании которого он испрашивает данную землю, - для ведения КФХ, для ведения ЛПХ, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства.

Формулировка вида разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения «для ведения сельскохозяйственного

производства» предполагает свободу выбора субъекту прав на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вида непосредственного использования земли в рамках определенных законом видов сельскохозяйственных угодий. Пределы разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения КФХ, для ведения ЛПХ, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, определяются соответствующими федеральными законами.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях»³⁸:

- садовый земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений);

- огородный земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории);

- дачный земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

³⁸ Федеральный закон от 15.04.1998 №66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" // СЗ РФ. 1998. №16. ст.1801.

В соответствии с п.3 ст. 4 Федерального закона от 07.07.2003 №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»³⁹:

- полевой земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

В силу ст.ст.1, 11, 12 Федерального закона от 11.06.2003 №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»⁴⁰:

земельный участок для осуществления фермерским хозяйством его деятельности, расширение такой деятельности – земельный участок, на котором осуществляется производственная и иная хозяйственная деятельность по производству, переработке, хранению, транспортировке и реализации сельскохозяйственной продукции.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что анализ действующего законодательства выявил широкий перечень возможных видов разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Однако отсутствие единого классификатора видов разрешенного использования земель данной категории, а также долгосрочного планирования в целях совершенствования их распределения ставит под сомнение возможность рациональной организации использования земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо отметить, что для обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения недостаточно правового закрепления приоритета принципа сохранения целевого использования, установления возможных целей использования в рамках категории и перечня субъектов прав на указанные земли. Важно провести повсеместное планирование и организацию рационального использования земли, например, в рамках института землеустройства. На настоящий момент выбор при предоставлении земли вида разрешенного

³⁹ Федеральный закон от 07.07.2003 №112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве" // СЗ РФ. 2003. №28. ст.2881.

⁴⁰ Федеральный закон от 11.06.2003 №74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // СЗ РФ. 2003. №24. ст.2249.

использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, изменение вида разрешенного использования данной категории земель относится к полномочиям органа местного самоуправления (ч. 3 - 10 ст. 39 Градостроительного кодекса РФ). С учетом потребности в научно-обоснованном подходе при разрешении таких вопросов представляется неэффективным принятие решений о виде разрешенного использования конкретного земельного участка без учета природно-сельскохозяйственного районирования земель и общего плана организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в рамках конкретного субъекта РФ.

Таким образом, целевое назначение земель и закрепление видов разрешенного использования являются действенными правовыми инструментами, способствующими обеспечению целевого использования земель сельскохозяйственного назначения. Отсутствие правовой регламентации разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения препятствует функционированию в полном объеме норм, регулирующих использование данной категории земель.

Необходимость организации территориального планирования, определения приоритетных видов целевого использования конкретных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения давно является предметом широких общественных обсуждений и законодательных инициатив.

В силу Распоряжения Правительства РФ от 03.03.2012 года №297-р, которым утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2017 годы, среди основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом выделяется исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и совершенствование порядка определения правового режима земельных участков на основании видов

разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в том числе создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков.

То есть в ближайшее время возможно ожидать внесение поправок в действующее земельное законодательство. Как отмечает академик С.Н. Волков, с точки зрения теории и практики землеустройства отмена категорий земель является возможной с учетом внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»⁴¹ в части, касающейся повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения, землеустроительного (сельскохозяйственного) зонирования территории и разработки соответствующих регламентов⁴².

Очевидно, что изменение земельного законодательства не должно ухудшить положение земель сельскохозяйственного назначения, а наоборот, любые вносимые поправки должны иметь своей целью сохранение целевого назначения и вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в гражданский оборот. Однако период реформирования законодательства в части отмены категорий может негативно сказаться на положении данной категории земель, так как действующие правовые механизмы уже будут отменены, а новые еще не будут в достаточной мере отработаны практически. В этой связи получают особое правовое значение такие термины, применяемые к регулированию использования земель сельскохозяйственного назначения, как надлежащее использование, рациональное использование, целевое использование.

Возвращаясь к определению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, необходимо отметить, что кроме рассмотренного выше целевого назначения данной категории земель, как

⁴¹ Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ "О землеустройстве" // СЗ РФ. 2001. №26. ст.2582.

⁴² Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение оборота земель сельскохозяйственного назначения//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 37 (480). С.38-47.

составляющей указанного понятия, надлежащее использование подразумевает рациональность землепользования.

Как отмечает С.А. Липски, в условиях монополии государственной собственности на землю и плановой экономики землеустроительная и правовая наука оперировали понятиями полного, рационального и эффективного использования земли. Именно такая триединая трактовка «наиболее правильного» использования сельскохозяйственных земель в наибольшей степени соответствовала особенностям советского земельного строя:

вовлечение в хозяйственный оборот всех принадлежащих государству участков, использование которых экономически оправдано;

соответствие земельного отвода целям и задачам конкретного производства, оптимальность внутривладельческой организации сельскохозяйственной территории, соблюдение межотраслевого баланса в землепользовании;

экономическая эффективность сельскохозяйственного производства на соответствующих землях⁴³.

В настоящее время вопросам рациональности землепользования на землях сельскохозяйственного назначения, на наш взгляд, неоправданно не уделяется должного внимания. Несмотря на наличие термина рациональное использование земли в действующем законодательстве, декларирование принципа рациональности землепользования, на уровне земельного законодательства не создана необходимая правовая база, регулирующая как само понятие рационального использования земли, так и конкретные правила такого использования. Как отмечалось ранее, ГК РФ (ст.285) предусматривает наличие в земельном законодательстве правил рационального использования земли, которые до сих пор отсутствуют. Необходимо отметить, что некоторые субъекты РФ, решая проблему правоприменения норм о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения, приняли

⁴³ Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 3. С. 15-20.

соответствующие правила рационального использования. Например, Постановление Правительства Воронежской области от 06.05.2010 года №376 «Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Воронежской области», Постановление Правительства Ставропольского края №299-п от 07.09.2010 года «О правилах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае»⁴⁴.

Представляется, что установление правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне субъектов РФ незаконно. Необходимо разработать и закрепить на уровне федерального законодательства общие правила рациональности использования земли, оставив за субъектами РФ право самостоятельно устанавливать необходимые количественные составляющие закрепленных правилами мероприятий по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, которые отражают качественные территориальные особенности таких земель.

Следует признать, что кроме отсутствия правил рационального использования земли, существенным недостатком действующего земельного законодательства является отсутствие легального определения рационального использования земель.

В настоящее время в силу п.14 ГОСТ 26640-85 «Земля. Термины и определения» рациональное использование земель - обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами.

По мнению С.А. Боголюбова, рациональное использование - это один из основных принципов регулирования земельных отношений. Под рациональным использованием следует понимать такое использование, которое не причиняет

⁴⁴ Постановление Правительства Воронежской области от 06.05.2010 года №376 «Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Воронежской области», Постановление Правительства Ставропольского края №299-п от 07.09.2010 года «О правилах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае»// СПС Консультант Плюс

вред земле как природному объекту, ведется по целевому назначению с оптимальной организацией территории⁴⁵.

Как отмечал Горбунов Г.А., сложность формирования эффективной системы земельных отношений - необходимость учитывать двойственность положения земли в сельском хозяйстве, то есть регулирование ее использования как природной компоненты и как основного средства производства. Сочетание двух чаще всего в настоящее время противоречивых вытекающих отсюда задач (сохранение природного ресурса и интенсивное использование его свойств и ресурсов, как производственной компоненты) ставит перед политиками и технологами, учеными и практиками задачу разработки таких норм использования земли, которые бы не противоречили друг другу (имея ввиду природные требования и требования товарного производства), не действовали в разных направлениях, согласованно решали обе задачи»⁴⁶.

Согласно мнению К.Х. Ибрагимова, А.К. Ибрагимова, 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.⁴⁷

Под рациональным природопользованием авторами монографии «Право природопользования в СССР» понимается достижение необходимого экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны, как используемых природных объектов, так и окружающей природной среды в целом⁴⁸.

45 Комментарий к Земельному Кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой под ред. С.А. Боголюбова// Юрайт-Издат, 2006. С.17.

46 Горбунов Г.А. Государственное регулирование использования земель с/х назначения: автореф.дис.... канд.экономич.наук: 08.00.05. М., 2010. С.23.

47 Ибрагимов К.Х., Ибрагимов А.К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны// Право и политика. 2004. № 4. С.82-85.

48 Право природопользования в СССР / отв. ред. И.А. Иконицкая. М., 1990. С.10-11.

Понятие рациональности сельскохозяйственного землепользования раскрывается также через баланс интересов различных участников отношений по поводу сельскохозяйственных угодий (фактические и будущие землепользователи; общество; государство), с учетом сочетания экономических, экологических, социальных, правовых и организационно-технических аспектов⁴⁹.

Таким образом, рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения включает в себя экологическую (сохранение и улучшение плодородия и мелиоративного состояния почв) и экономическую (поддержание и повышение определенного уровня урожайности сельскохозяйственных культур, обеспечение прироста сельскохозяйственной продукции) составляющую, так как рациональное использование должно быть экономически эффективным и экологически безопасным. Ранее уже неоднократно отмечалось, что для того чтобы экология и экономика научно сочетались, надо разрабатывать конкретные юридические механизмы⁵⁰. Закрепление в действующем земельном законодательстве определения рационального использования земли необходимо для уяснения смысла правовых норм, содержащих в себе указанный термин, а также формирования общих принципов рационального землепользования, на основании которых в последующем будет создана правовая база, регламентирующая правила рационального использования земель.

Анализ действующего законодательства позволил условно разделить правовые нормы, раскрывающие понятие рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, на три составляющие:

- требования по рациональному землепользованию (к ним можно отнести требования к субъектам прав на земельные участки, закрепленные в ст.13, 42 ЗК РФ, а также п.1 ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного

⁴⁹ Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 3. С. 15-20.

⁵⁰ Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика // Журнал российского права. 2011. №3. С. 5 - 8.

назначения», положения Федерального закона от 16.07.1998 №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁵¹ и другие);

- критерии рациональности землепользования (критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, критерии значительного ухудшения экологической обстановки, установленные Правительством РФ);

- правила рационального использования земли, которые предусмотрены действующим законодательством, но до сих пор не разработаны.

Обозначенная выше правовая проблема – отсутствие в действующем законодательстве правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения непосредственно относится к проводимому исследованию, так установление факта надлежащего, либо ненадлежащего использования данной категории земель зависит от соблюдения субъектом прав на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения правил рационального использования земли, о чем было сказано выше.

Значение слова «правило» в ключе рационального использования земли подразумевает под собой выработку способов, методов, приемов обеспечивающих такое использование. В ходе работы над диссертацией были проанализированы существующие в земельном законодательстве требования по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, а также разработанные региональные правила рационального использования данной категории земель. На основе данного анализа были сформулированы предложения по общему содержанию правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а именно:

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

⁵¹Федеральный закон от 16.07.1998 №101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"// СЗ РФ. 1998. № 29. ст. 3399.

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

-систематически производить необходимые агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные противозерозионные и иные мероприятия, разработанные в соответствии с региональными особенностями;

-регулярно проводить почвенное и агрохимическое обследование почв;

-разработать долгосрочный план использования земельного участка, включая оптимальную организацию территории (внутрихозяйственное землеустройство), регулярную фиксацию плодородия почв и уровня урожайности выращиваемых сельскохозяйственных культур (паспорт земельного участка), применяемые агрономические мероприятия и их результаты (технологическая карта выращивания сельскохозяйственных культур, книга истории полей и севооборотов).

Как было отмечено выше, появление термина надлежащее/ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения очевидно связано с недостатками имеющейся терминологии в правовом регулировании использования земель сельскохозяйственного назначения, в частности, отсутствия легальных определений целевого назначения и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а также потребностью современного земельного права ввиду имеющихся негативных тенденций в состоянии земель сельскохозяйственного назначения в новой, более объемной по содержанию терминологии, обозначающей всю совокупность требований земельного законодательства по использованию земель сельскохозяйственного назначения.

Попытка законодательно раскрыть понятие надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения была предпринята Министерством сельского хозяйства РФ в проекте Приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель

сельскохозяйственного назначения» (опубликован 12.04.2012 года)⁵². Согласно этому приказу надлежащее использование земельного участка подтверждается наличием договора аренды земельного участка, акта проверки соблюдения земельного законодательства органом, осуществляющим государственный земельный надзор/муниципальный земельный контроль, данными дистанционного зондирования Земли, наличием документа, подтверждающего проведение почвенного, агрохимического и эколого-токсикологического обследования почв сельскохозяйственных угодий, копиями отчетов по формам федерального государственного статистического наблюдения, предоставленных в территориальный орган Росстата по субъекту Российской Федерации, в течение трех лет с момента заключения договора аренды земельного участка (1-фермер «Сведения об итогах сева под урожай»; 2-фермер «Сведения о сборе урожая сельскохозяйственных культур»; 4-СХ «Сведения об итогах сева под урожай 20__года» (только для юридических лиц); 29-СХ «Сведения о сборе урожая сельскохозяйственных культур» (только для юридических лиц).

В последующем, 25 марта 2013 года, Минсельхозом РФ был опубликован другой проект Приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения могут подтвердить следующие документы:

1. Заключение об отсутствии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с критериями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;

⁵² Проект приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» (опубликован 12 апреля 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/18482.285.htm (дата обращения: 24.04.2013).

2. Заключение об отсутствии признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации»;

3. Заключение об отсутствии ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, в соответствии с критериями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 736 «О критериях ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли»⁵³.

Поскольку появление термина надлежащего/не надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения было вызвано объективными причинами и обусловлено потребностями современного земельного права (используется в действующих правовых актах, таких как ГК РФ, ЗК РФ, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), отсутствие определения указанного понятия представляется неоправданным, приводящим к проблемам правоприменения. Недостаточно проработана данная проблема и в научной литературе, хотя в связи с злободневностью указанного вопроса, появляются первые предложения по трактовке понятийного аппарата.

Так, А.В. Турицин в своей диссертационной работе предлагает под ненадлежащим использованием собственником земельного участка

⁵³ Проект приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» (опубликован 25 марта 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/23291.298.htm (дата обращения: 24.04.2013).

сельскохозяйственного назначения понимать систематическое и виновное невыполнение собственником в отношении земельного участка определенных законом обязанностей⁵⁴.

По мнению автора, потребность в легальном закреплении определения надлежащего/ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обусловлена проблемами правоприменения норм, содержащих в себе это понятие, а так же всего правового механизма, регламентирующего применение мер ответственности к субъектам прав на данную категорию земель, допустивших их ненадлежащее использование. Поэтому определение должно быть не теоретически структурированным, а соотносящимся с действующими в данной области правовыми нормами. Ранее нами отмечались имеющиеся правовые пробелы и невозможность однозначного толкования некоторых из правовых норм, регулирующих вопросы обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Здесь бы хотелось отметить, что поскольку вопросы надлежащего/ненадлежащего использования земель регулируются в нескольких правовых актах, между которыми имеются определенные смысловые и правовые противоречия, необходимо закрепить термин надлежащего/ненадлежащего использования земель, который позволит обеспечить единое толкование при правоприменении всех содержащих его норм.

Анализируя требования действующего земельного законодательства по целевому рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения можно предложить следующие определения надлежащего/ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

Под надлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения предлагается понимать непрерывное

⁵⁴ Турицин А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения: автореферат дис...канд.юридич.наук: 12.00.03. Владикавказ, 2010. С.18.

(допустимый максимальный перерыв 3 года) целевое использование земельного участка сельскохозяйственного назначения с соблюдением правил рационального использования земли.

Соответственно под ненадлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения предлагается: не использование земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение 3 лет, либо использование земельного участка сельскохозяйственного назначения с нарушением правил рационального использования земли.

1.3 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

⁵⁵ Хлопцов Д.М. Основы земельной политики России // Вестник Томского государственного университета. Общественно-научный периодический журнал. ТГУ. 2008. №312. С. 156-160.

принципах⁵⁶. 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 стран, необходимо отметить существование тенденции общности подходов к государственному регулированию земельных отношений. В мировой практике отмечаются следующие инструменты государственного регулирования земельных отношений: регулирование и учёт 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 ней, установление дифференцированных земельных платежей в соответствии с принципом платности землепользования⁵⁷.

⁵⁶ Горбунов Г.А. Государственное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения: дис. ...канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2010. С.51-53.

⁵⁷ Отчет о научно-исследовательской работе Государственное научное учреждение Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова (ГНУ ВИАПИ РОССЕЛЬХОЗАКАДЕМИИ), Москва, 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.viapi.ru/download/files/rep2012-viapi.pdf> (дата обращения: 24.04.2013).

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.

Как отмечает В.И. Назаренко, такая земельная политика проводится на трех уровнях:

- на государственном уровне формируется общая политика по сохранению сельскохозяйственного земельного фонда, причем не только самих сельскохозяйственных земель, но и в целом сельских районов, о запрете проникновения туда городской застройки и промышленности, имея ввиду сохранение природы и охраны окружающей среды, в особенности если речь идет об исторических ландшафтах;

- на уровне регионов с учетом решений первого уровня выделяются зоны землепользования, составляются карты и планы трансформации угодий, общегосударственная земельная политика привязывается к региональным условиям;

- на уровне районов или муниципалитетов проводится картирование земель на местности, отвод земель, определяются правила защиты сельхозугодий⁵⁸.

Законодательство большинства развитых стран позволяет продажу сельскохозяйственных земель. Это связано с тем, что рынок земли является мощным средством стимулирования роста сельскохозяйственного производства, способствует привлечению инвестиций в сельскохозяйственное производство. Однако чтобы земельный оборот способствовал сосредоточению земельных ресурсов в руках наиболее эффективных пользователей, государство, через выработку законодательных норм, контролирует земельные отношения, вводя значительные ограничения при приобретении земли в собственность⁵⁹. Среди таких ограничений традиционно отмечают установление максимальных и минимальных размеров приобретаемых земельных участков во избежание

⁵⁸ Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка//Имущественные отношения в Российской Федерации. 2003. № 9. С. 35- 44.

⁵⁹ Европейская экономическая комиссия. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы // Организация объединённых наций. Нью-Йорк – Женева, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

фрагментации сельхозугодий или образования латифундий, ограничение или запрет прав иностранцев на приобретение сельхозугодий, приоритет в предоставлении сельскохозяйственных земель физическим лицам перед юридическими, предъявление к физическим лицам, претендующим на использования сельхозугодий особых требований по наличию специального образования, необходимой материальной базы, проживанию непосредственно в сельской местности, опыта работы, непосредственному участию в сельскохозяйственном производстве. В целом, устанавливая данные правила, зарубежные страны исходят из принципа, согласно которому земля должна предоставляться потенциально эффективному землепользователю и находиться в руках тех, кто её обрабатывает.

Выше были проанализированы общие принципы и направления развития зарубежного права в отношении сельскохозяйственных земель. С учетом специфики исследования представляется небезынтересным изучить накопленный зарубежными странами опыт правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения, направленного на обеспечение их надлежащего использования. На наш взгляд, сравнительно-правовой анализ инструментов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, применяемых в России и зарубежных странах, позволит выявить существующие, но не используемые правовые механизмы, обеспечивающие сохранение качественного и количественного состояния указанных земель и проанализировать перспективу их внедрения в отечественное законодательство.

На примере Германии, в которой по признанию экспертов существует развитое земельное законодательство, можно убедиться в необходимости выработки последовательной земельной политики по вопросам землепользования. На уровне федерального законодательства определена приоритетная форма хозяйствования на сельхозземлях - крестьянское или фермерское хозяйство сельского типа, основное требование к деятельности

которого - соблюдение экологических требований при использовании земли. Исходя из этого разрабатываются меры по поддержке сельскохозяйственного производителя и сохранению за ним сельхозземель. В отличие от Германии в России приоритетная форма хозяйствования на землях сельскохозяйственного назначения на уровне земельной политики государства определена не была. По нашему мнению, выработка и научное обоснование приоритетной формы хозяйствования на землях сельскохозяйственного назначения возможно только на государственном уровне, после решения указанного вопроса возможно разработать более конкретные правовые механизмы, позволяющие передать сельхозугодья наиболее эффективным сельскохозяйственным производителям. Европейское земельное законодательство практически повсеместно в качестве оптимальной формы ведения хозяйственной деятельности на землях сельхозназначения определяет фермерское хозяйство крестьянского типа, препятствуя с одной стороны появлению латифундий, с другой, регламентируя процедуры по консолидации указанных земель. После определения приоритетной формы хозяйствования на земле становится возможным установить обоснованные оптимальные максимальные и минимальные размеры используемых для ведения сельскохозяйственного производства земельных участков. Кроме указанных соображений в Германии фермерское хозяйство рассматривается как форма хозяйствования на земле, способная обеспечить бережное отношение к почве и не нарушать экологический баланс. На территории страны осуществляется территориальное планирование земель сельскохозяйственного назначения, которое ограничивает перевод данных земель для других видов использования, что отражено в федеральном земельном законодательстве (Федеральный закон о территориальном планировании⁶⁰). Непосредственный землеотвод осуществляется на муниципальном уровне в рамках установленных сельскохозяйственных зон. В целях обеспечения сохранения целевого назначения

⁶⁰ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

сельхозземель законодательно закреплена возможность ее экспроприации в случае ее не использования по целевому назначению. В Германии для стабилизации сельского хозяйства законодательно регулируются условия аренды земель сельскохозяйственного назначения, создана система специальных судов в данной области.

Во Франции, также как в Германии, существует развитое многоуровневое земельное законодательство, направленное на сохранение целевого использования сельскохозяйственных земель. Планирование землепользования происходит путем определения и выделения на местности сельскохозяйственных зон, на которых запрещаются несельскохозяйственные виды деятельности. В стране требуется разрешение на сделку по переходу прав на сельхозземли, чем обеспечивается сохранение их целевого использования, а также защита от рационально необоснованного изменения максимальной или минимальной площади земли с учетом приоритета сохранения «семейных ферм» как формы хозяйствования на сельхозземлях. Однако при этом земельная политика направлена на объединение мелких хозяйств в более крупные как наиболее экономически эффективные. При создании нового фермерского хозяйства к фермеру предъявляются требования по наличию опыта работы и соответствующей квалификации. Таких специальных требований к сельскохозяйственному товаропроизводителю действующее российское законодательство не содержит. Представляется, что введение дополнительных квалификационных требований на современном этапе развития земельных отношений на землях сельхозназначения несвоевременно и характерно для стабильного землепользования. Гражданский Кодекс Франции⁶¹ предусматривает возможность изъятия неиспользуемых либо нерационально используемых земельных участков у собственников с выплатой компенсации, что аналогично существующему в российском земельном праве механизму изъятия

⁶¹ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

ненадлежащее используемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. В стране созданы специальные организации, занимающиеся развитием землепользования и сельскохозяйственных предприятий (SAFER). Указанные организации выявляют наиболее эффективных фермеров, а также молодых фермеров, нуждающихся в первоначальном капитале, которым продается большая часть земель сельскохозяйственного назначения. Опыт создания специализированных организаций, оказывающих помощь сельскохозяйственным производителям, на наш взгляд, был бы полезен для применения в нашей стране.

В Италии не созданы государственные институты землепользования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, что было исторически обусловлено различиями природных условий севера и юга страны и проходившими в связи с этим там земельными преобразованиями. Необходимость учета территориальных особенностей при правовом регулировании надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения характерно и для современной России. Среди общеевропейских тенденций в Италии также создаются условия для ведения сельского хозяйства в форме семейных ферм. Из законодательных ограничений в Италии Гражданским Кодексом⁶² установлен минимальный размер площади для жизнеспособности фермерского хозяйства, ниже которого запрещено дробление земельных участков. В целях обеспечения надлежащего использования сельхозземель правом закреплена возможность экспроприация и передача более эффективным пользователям, если земля используется с нарушением целевого назначения и ее плодородие ухудшается. В целях национальной безопасности запрещено иностранцам приобретать в собственность приграничные земли.

В Дании законодательство направлено на создание и функционирование крупных семейных ферм. Правом запрещается создание латифундий,

⁶² Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

сельхозземели передаются только физическим лицам с целью недопущения спекуляции в отношении указанных земель (Закон «О сельскохозяйственном землепользовании»⁶³). Для этого введено требование на получение официального разрешения при разделе хозяйства, также установлен максимальный размер площади используемой фермером сельхозземли. Как отмечают специалисты, в Дании существует развитая система государственного регулирования землепользования и оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако в отличие от российской действительности пределы государственного вмешательства в хозяйственные дела собственников сельхозземель в Дании не являются острым дискуссионным вопросом, так как в данном случае преследуется общегосударственная цель - сохранение указанных земель в сельскохозяйственном производстве. Интересно, что по датскому законодательству, собственником сельхозземли земли может являться только физическое лицо, в отношении которого предъявляются специфические требования - самостоятельно вести хозяйство, иметь сельскохозяйственное образование и проживать на территории хозяйства или в непосредственной близости от фермы. Нами уже отмечалось, что введение на настоящий момент дополнительных квалификационных требований к фермерам представляется несвоевременным. Однако на этапе устойчивого землепользования на землях сельхозназначения, как показывает зарубежный опыт, такие правовые инструменты являются весьма эффективными и позволяют определять намерения и возможности фермеров для ведения сельского хозяйства.

В США проводится многоуровневая государственная политика по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Федеральным законодательством регулируется общегосударственная политика по охране почв, контроль по целевому использованию земель в рамках сельскохозяйственных зон находится в ведении штатов. Такое функциональное

⁶³ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

разделение представляется вполне обоснованным с учетом потребности решать земельные вопросы в условиях различных природных и социальных особенностей штатов. В общем целом законодательство США направлено на сохранение сельских общин, ограничение урбанизации сельских территорий и предотвращение несельскохозяйственного использования земель. Именно в этих целях на территориях штатов реализуются государственные программы добровольного стимулирования, субсидирования, а также дополнительные льготы по налогообложению сельскохозяйственных производителей. В большинстве штатов, в целях предотвращения вывода земли из сельскохозяйственного производства, запрещается предоставлять землю не фермерам, установлен минимальный размер используемого ими земельного участка. Очевидно, что в стране большое внимание уделяется земельной политике, проводимой в отношении сельхозземель – на государственном уровне формулируются цели и разрабатываются комплексы научно-обоснованных практических мер по их достижению. Эффективность такого подхода неоспорима. Еще в 1981 году в США был принят Акт о политике защиты сельскохозяйственных земель, в котором обосновывается необходимость принятия мер на федеральном уровне по сохранению сельхозугодий и недопущению необоснованного перевода для иных целей⁶⁴. В США строго соблюдаются правила использования сельхозземель по целевому назначению, экологические нормы, определена ответственность в случае нарушения правил землепользования. Уделяется большое внимание мероприятиям, обеспечивающим развитие сельскохозяйственного производства, контроль за рациональным использованием земель, выполнением всех обязательств землевладельцев, для чего существуют специальные сельскохозяйственные суды. В отличие от России на поддержание и восстановление почвенного плодородия выделяются беспрецедентные бюджетные средства, что в очередной раз подтверждает необходимость и безальтернативность государственного финансирования таких

⁶⁴ Types of Zoning. Land Use Laws. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.realestate.findlaw.com> (дата обращения: 03.01.2013).

работ. Регулирование почвенного плодородия в США осуществляется через федеральные почвоохранные программы и программы борьбы с эрозией почв. Госпомощь включает в себя: техническую и финансовую помощь фермерам в проведении противозерозийных мер; материальное стимулирование землепользователей к участию в почвоохранных программах (программа так называемых «зеленых выплат»); вывод из оборота высокоэродированных земель. Таким образом, поддержание естественного плодородия земли, охрана земельных ресурсов, обеспечение экологической безопасности рассматриваются обязанностью не только сельского населения, но и общества и государства в целом.

В Великобритании была создана система планирования землепользования (Акт по планированию городских и сельских территорий 1947 года⁶⁵), согласно которой отвечают за планирование местные органы власти. В стране разработаны региональные планы землепользования с выделением различных зон в том числе сельскохозяйственного землепользования. В целях предотвращения необоснованного перевода сельхозугодий в иные категории для изменения вида землепользования требуется специальное разрешение, также установлена возможность изъятия таких земель при их нецелевом использовании. Примечательно, что в английском земельном законодательстве, как и в российском наибольшее внимание уделяется правовому регулированию оценки, учета и регистрации сделок с сельхозземлями, а не регламентации их надлежащего использования. Особенностью британской системы планирования использования сельскохозяйственных земель является отсутствие закрепленных законодательством специальных условий для сохранения сельскохозяйственных угодий, решение данной проблемы является частью управления земельными ресурсами. Представляется, что возложение таких широких функций по планированию и организации надлежащего использования земель

⁶⁵ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

сельскохозяйственного назначения на местные органы власти, неоправданным и требующим большего государственного вмешательства.

В Японии ввиду ограниченности площади сельхозугодий и высокой плотности народонаселения страны, проводится жесткая политика по охране земель сельскохозяйственного назначения. Спекуляция на земельном рынке в стране была преодолена с помощью национального планирования землепользования и крупного налога на прибыль от продажи земельных участков. В стране существует законодательство о разделении территории на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земли (Акт о городском планировании 1919 год, 1967 год и Закон о национальном планировании землепользования⁶⁶). Если первые используются исключительно в интересах сельского хозяйства и изменение их целевого назначения недопустимо, то несельскохозяйственные земли так же используются в сельскохозяйственном производстве, но возможно их использование и в несельскохозяйственных целях. С одной стороны, запрет перевода сельхозземель в иные категории в современной российской действительности не всегда практически оправдан, с другой, очевидно, что давно назрела необходимость установления аналогичного запрета в отношении особо ценных земель сельскохозяйственного назначения не по усмотрению региональных органов власти, а на федеральном уровне. Также для проведения сравнительного правового анализа примечательно, что в Японии организация может приобрести земельный участок, только если основной вид ее деятельности - сельскохозяйственное производство. В российском законодательстве такого ограничения нет, представляется актуальным применение данного правового опыта. В основном японскими сельскохозяйственными производителями являются фермеры, от которых требуется самостоятельно обрабатывать всю землю и проживать на ферме, заниматься сельскохозяйственным производством постоянно, иметь

⁶⁶ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

квалификацию и необходимые финансовые ресурсы для организации эффективного сельскохозяйственного производства.

В Швеции правовыми основами обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения являются Резолюция по аграрной политике (1947 год, 1967 год), Закон о приобретении земель (1979 год), Акт о защите сельскохозяйственных земель (1969 год) ⁶⁷. Для организации и планирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в Швеции составляются проекты консолидации земель. Разработанные планы землепользования на указанных землях могут носить как обязательный, так и рекомендательный характер, однако основная их функция информативная – возможно ли строительство на данном конкретном земельном участке. Шведские планы землепользования по содержанию и своей сути похожи на существовавшие в период советского земельного права проекты внутрихозяйственного землеустройства, разработка которых отечественными землеустроителями показала свою эффективность. Проводимый государственный курс на полное самообеспечение сельскохозяйственной продукцией обеспечивается мерами экономического характера, технологическими новинками, консолидацией земель, также предприняты меры по выкупу сельхозземель у пожилых фермеров и их продажа начинающим фермерам на льготных условиях ипотечного кредитования, более того государство вправе скупать сельхозземели для лимитирования процессов урбанизации. В стране для изменения собственником целевого использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения необходимо получение специального разрешения, на законодательном уровне запрещено ненадлежащее использование сельхозземли.

Для Нидерландов характерно развитое земельное планирование, но отсутствует специальная программа по сохранению сельскохозяйственных

⁶⁷ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

угодий. В целях планирования использования земель в Нидерландах на местном уровне власти утверждается план распределения территории⁶⁸, который не подлежит изменению. В Нидерландах собственник земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, не вправе перевести его из категории земель сельскохозяйственного назначения в иную. Однако допускается изъятие земли, если это необходимо для развития территорий, на возмездной основе.

Изучая зарубежный опыт организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения с целью выявления существующих эффективных механизмов правового регулирования, необходимо особо остановиться на существующей мировой практике создания специальных консультационных систем сельскохозяйственных товаропроизводителей. Практически в каждом государстве за рубежом существуют организации, оказывающие консультационную помощь фермерам. Данные организации бывают различных организационных форм, могут быть государственными или частными, финансироваться за счет бюджетных средств или взносов фермеров, однако все они выполняют важную для сельскохозяйственных товаропроизводителей функцию – консультирование по вопросам организации и ведения сельскохозяйственной деятельности. С учетом приоритета малых форм хозяйствования на земле, их потребности в информационном обеспечении для принятия эффективных решений в области сельскохозяйственного производства, такая форма поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей за рубежом оказалась очень результативной и востребованной. К сожалению, в России такие специализированные организации, оказывающие сельскохозяйственное консультирование, отсутствуют. Представляется, что создание системы информационно-консультативного обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей - своевременная и весьма актуальная задача для нашей

⁶⁸ Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

страны. Исторически так сложилось, что опыт эффективного землепользования на землях сельскохозяйственного назначения в рамках крестьянского хозяйства был утрачен в связи с созданием советских колхозов и совхозов как крупных форм сельскохозяйственного производства. Российские фермеры нуждаются в ликбезе по многим хозяйственным вопросам, требуются познания в области юриспруденции и экономики, но особо важными и сложными являются знания о поддержании и восстановлении почвенного плодородия, эффективном и экологически безопасном использовании земельных ресурсов. Предоставление необходимой информации и профессиональных консультаций по вопросам надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения могут стать в России одной из наиболее важных и эффективных форм государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Кроме административного регулирования сельскохозяйственного землепользования, направленного на сохранение наиболее продуктивных угодий в сельском хозяйстве, в этих же целях в мировой практике используется экономическое стимулирование использования сельскохозяйственных земель в аграрном производстве.

В состав мер прямого государственного регулирования входят выплаты сельскохозяйственным производителям в районах с неблагоприятными климатическими и почвенными условиями. Такими являются системы поддержки доходов части Финляндии, заболоченных районов Ирландии, труднодоступных районов Австрии. В Финляндии, например, в северных хозяйствах государство выделяет производителям повышенные субсидии. В Норвегии компенсационные платежи и прямые субсидии выплачиваются в рамках региональных, природоохранных и социальных проектов на селе.

Другим видом экономического стимулирования сельскохозяйственных производителей является предоставление льгот по уплате земельного налога. В различных зарубежных странах используют дифференцированный подход к налогообложению с вариацией этой дифференциации от полного освобождения

от уплаты земельного налога до определенного льготного порядка его исчисления. Странами, где сельскохозяйственные земли не облагаются земельным налогом являются Австрия и Швеция, частично освобождены от земельного налога фермеры Северной Америки. В США, в большинстве провинций Канады, кантонах Швейцарии, муниципалитетах Дании фермерская земля для налогообложения по ее сельскохозяйственной продуктивности, а не по рыночной, что значительно снижает налогооблагаемую стоимость земли. В ряде стран используется принцип так называемого «отложенного платежа», когда землю оценивают по первоначальной стоимости, которая обычно тоже существенно меньше текущей, так как в этом случае не учитываются расходы по ее улучшению; применяется также при оценке стоимости для налогообложения земель сельскохозяйственного назначения скидка к ее рыночной цене (Финляндия). В Японии из-за ограниченности земельных ресурсов и их стратегической важности принято несколько законов о налоговых льготах в отношении сельскохозяйственных земель, стимулирующих их закрепление в сельском хозяйстве.

Как отмечает С.А. Липски, большая часть (но не все) используемых в других странах механизмов, позволяющих регулировать использование и оборот сельскохозяйственных земель, применяется в современной России⁶⁹. Следует отметить, что если в вопросах использования сельскохозяйственных угодий имеется большой законодательный и правоприменительный опыт советского периода, то в вопросах их гражданского оборота (который в условиях СССР не допускался), формировать соответствующую законодательную базу потребовалось именно на основе механизмов, зарекомендовавших себя в зарубежной практике.

В общем целом, в зарубежных странах прослеживается тенденция особого внимания к проблеме надлежащего использования земель сельскохозяйственного

⁶⁹ 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.

назначения. Однако, в международном праве и в зарубежных государствах, как отмечает С.А. Боголюбов, также просматривается неопределенность требований к «надлежащей среде», которая обозначается как здоровая, благополучная, безопасная, чистая, незагрязненная, экологически сбалансированная, удовлетворительная, устойчивая, не ухудшающаяся, жизнеспособная, способствующая развитию человека⁷⁰. Исходя из мирового опыта, можно выделить три основные проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения: рациональное использование земельных ресурсов; количественная и качественная охрана земельных угодий; формирование рационального ведения хозяйства⁷¹. Решение указанных задач достигается за счет действия рыночных механизмов и государственного регулирования их использования и оборота, направленных на перераспределение сельскохозяйственных угодий к эффективным сельскохозяйственным производителям для ее непосредственного использования в сельскохозяйственном производстве.

Очевидно, что правовой опыт зарубежных стран по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения не может быть просто успешно скопирован и перенесен на действующее российское законодательство. Безусловно, необходимо учитывать историю развития земельных отношений на селе, социальные особенности, существующие экономические условия для разработки правовой системы, направленной на эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, зарубежный опыт регулирования использования и оборота сельскохозяйственных земель в значительной мере учтен в отечественном законодательстве. Вместе с тем, ряд инструментов правового регулирования может быть заимствован и на текущем этапе.

⁷⁰ Боголюбов С.А. Роль права и государства в реализации экологической политики.//Вестник МГТУ им.М.А.Шолохова. Социально-экологические технологии. 2012. №1. С.22.

⁷¹ Лаврова Е.Е. Формирование устойчивого землепользования сельскохозяйственных организаций в условиях оборота земельных долей: дис. ...канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2011. С.48.

Глава 2. Правовые основы обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения

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

Согласно положениям ЗК РФ для каждой из категорий земель земельного фонда Российской Федерации установлен правовой режим, определяющий порядок их целевого использования. Установлен правовой режим и для земель сельскохозяйственного назначения, который имеет свою специфику.

Несомненным достоинством ст.7 ЗК РФ является закрепление понятия правового режима земель, его взаимосвязи с целевыми категориями, разрешенным использованием, территориальным зонированием. Очевидно, что направленностью норм правового режима каждой категории земель является обеспечение их надлежащего использования по целевому назначению.

Так, Н.И. Краснов полагал, что под правовым режимом государственного земельного фонда следует понимать установленный нормами советского земельного права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, государственного управления земельным фондом, права землепользования и правовой охраны, направленные на обеспечение ее рационального использования в качестве всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве⁷².

Г.А. Аксененок считал, что определить правовой режим любой категории земель - это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями, и, наконец, в-четвертых, указать на

⁷² Общая теория советского земельного права / Отв. ред.: Аксененок Г.А., Иконичкая И.А., Краснов Н.И. М.: Наука, 1983. С. 346.

те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей⁷³.

По мнению И.А. Иконицкой, правовой режим земель - это установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как к объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-экономические функции - основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории⁷⁴.

Согласно мнению С.А. Боголюбова, правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории⁷⁵.

О.И. Крассов указывал, что правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов) представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования⁷⁶.

Экономист Н.А. Голышев рассматривает правовой режим земель как совокупность правовых норм, определяющих содержание и особенности таких его элементов, как право собственности на землю, права на землю лиц – не собственников земельных участков, управление в сфере использования и

⁷³ Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. М., 1977. С. 55.

⁷⁴ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

⁷⁵ Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. М., 1997. С. 34, 35.

⁷⁶ Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // "Экологическое право". 2003. №1. С.4.

охраны земель, основания и порядок принудительного прекращения прав на землю и регулирование оборота земельных участков⁷⁷.

Таким образом, правовой режим земель сельскохозяйственного назначения определяется совокупностью правовых норм, содержащихся в ГК РФ, ЗК РФ, ФЗ от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ от 11 июня 2003 года №74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», ФЗ от 7 июля 2003 г. №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», ФЗ от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», ФЗ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁷⁸, ФЗ от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»⁷⁹, Постановлении Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном надзоре»⁸⁰ и других.

В рамках исследуемой темы автор находит возможным условно разделить нормы, определяющие правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, на две составляющие - правовое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения и правовое регулирование их гражданского оборота, которые имеют существенные особенности:

- при правовом регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения земля в основном рассматривается как объект недвижимого имущества; при правовом регулировании использования земель сельскохозяйственного назначения - как природный ресурс и средство производства в сельском хозяйстве;

- основные принципы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения определяются гражданским правом с учетом

⁷⁷ Гольшев Н.А. Правовой режим земель с/х назначения: дис....канд.экономич.наук: 08.00.05. М.,2010. С.34.

⁷⁸ Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" // СЗ РФ. 2004. №52 (ч.1). ст.5276.

⁷⁹ Федеральный закон от 10.01.1996 №4-ФЗ "О мелиорации земель"// СЗ РФ. 1996. № 3. ст. 142.

⁸⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // СЗ РФ. 2015. №2. ст.514.

особенностей, определенных ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения - земельным и экологическим правом;

- основной целью правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является переход прав на земли сельскохозяйственного назначения к эффективному сельскохозяйственному производителю, в то время как основной целью правового регулирования использования данной категории земель является сохранение и восстановление качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения;

- существующими проблемами оборота земель сельскохозяйственного назначения являются: тенденции к сокращению количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения, большой массив не вовлеченных в оборот земель сельскохозяйственного назначения, нелегальный оборот земель сельскохозяйственного назначения; к проблемам использования земель сельскохозяйственного назначения можно отнести: не использование земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, использование земель сельскохозяйственного назначения способами, приводящими к ухудшению плодородия почв.

В рамках настоящей работы в целях правового анализа и соотношения понятий надлежащее/ ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения представляется наиболее интересным исследование существующего правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения. Однако действующим законодательством в большей степени урегулирован оборот земель сельскохозяйственного назначения, вопросы же правового регулирования использования данной категории земель не освещены в полной мере.

Представляется, что именно с отсутствием должного правового регулирования использования сельскохозяйственных земель в рамках государственного управления земельным фондом связана проблема

ненадлежащего использования данных земель. Рассмотрим и проанализируем существующие правовые механизмы, направленные на регулирование вопросов использования земель сельскохозяйственного назначения. К ним можно отнести:

- установление правового режима в отношении конкретного земельного участка путем указания в правоустанавливающем документе на землю принадлежности к категории земель сельскохозяйственного назначения и виду разрешенного использования;

- нормы, определяющие целевое назначение сельскохозяйственных земель (цели, виды использования, перечень субъектов прав, особенности использования);

- установление прав и обязанностей субъектов прав по использованию земель сельскохозяйственного назначения;

- запрет самовольного перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории, установление особого порядка и условий для такого перевода на уровне федерального законодательства;

- установление правовых последствий ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения;

- государственная поддержка мероприятий по сохранению и восстановлению плодородия почв, экономическое стимулирование ведения сельского хозяйства.

Как отмечалось ранее, в силу ст.7 ЗК РФ правовой режим земель, а значит и правовое регулирование их использования, определяются исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Категоризация земель, установление видов разрешенного использования являются одним из существующих правовых механизмов, обеспечивающих целевое использование конкретного земельного участка, путем закрепления указанных характеристик в правоустанавливающем документе на землю, а так же сведениях о нем в кадастре недвижимости. Кроме информативной функции,

содержащей в себе сведения для субъекта права на землю о целевом назначении земли, принадлежность земельного участка к категории земель сельскохозяйственного назначения и определенному виду разрешенного использования должна согласно конституционным положениям определять условия и порядок его использования.

Однако правовая регламентация использования отдельных видов сельскохозяйственных угодий, несельскохозяйственных угодий в действующем законодательстве отсутствует. Очевидно, что такой правовой пробел отнюдь не способствует надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения, когда каждый субъект прав на земли сельскохозяйственного назначения произвольно, по своему усмотрению, с учетом собственных знаний и опыта в рамках установленного вида разрешенного использования определяет условия и порядок использования земель сельскохозяйственного назначения. Как указывает А.А. Забелышенский, в современных условиях, когда сельскохозяйственное производство все более строится на строго научных основах, осуществляются глубокая специализация, концентрация и интенсификация сельскохозяйственного производства, такая поверхностная и самая общая регламентация правового режима отдельных сельскохозяйственных угодий совершенно недостаточна. Дальнейшее развитие науки земельного права и земельного законодательства в части классификации земель сельскохозяйственного назначения должно пойти по пути более всестороннего и глубокого изучения и правового регулирования режима пользования отдельными видами сельскохозяйственных угодий⁸¹.

Кроме этого в правовом регулировании использования земель сельскохозяйственного назначения необходимо отметить отсутствие правовых норм, регулирующих возможность перевода сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой и отсутствие законодательной регламентации такой процедуры.

⁸¹Забелышенский А.А. Земли сельскохозяйственного назначения, их правовой режим и управление ими //Правоведение. 1964. № 1. С.109-121.

По мнению О.И. Крассова, действующее законодательство не допускает возможности перевода одного вида сельскохозяйственных угодий в другой по усмотрению лица, использующего земельный участок на соответствующем титуле⁸².

Согласно позиции Н.А. Голышева, сельскохозяйственный производитель, использующий землю, должен иметь право выбора направления ведения сельскохозяйственного производства, специализации своего хозяйства. Поэтому в ст. 79 ЗК следует предусмотреть право лица, использующего земли сельскохозяйственного назначения, по своему усмотрению решать вопросы перевода равнозначных или примерно равноценных с экономической точки зрения одних сельскохозяйственных угодий в другие на основании классификации сельскохозяйственных угодий в том или ином районе⁸³.

Действительно, легализация перевода сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой будет способствовать упорядочиванию землепользования сельскохозяйственных земель, позволит субъектам прав на данные земли свободно и на законных основаниях осуществлять наиболее выгодные для себя трансформации видов использования земель сельскохозяйственного назначения. Но, необходимо отметить, что законодательное закрепление механизма перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие невозможно без решения вопроса о критериях обоснованности такого перевода, приоритетности видов использования конкретного земельного участка не только с позиции экономической эффективности, но и с учетом экологических требований.

Очевидно, что отсутствие детального правового регулирования условий и порядка использования отдельных видов сельскохозяйственных угодий, закрепления, к примеру, продуктивности земли, как основополагающего критерия при принятии решений о приоритетных видах использования конкретного земельного участка, делает невозможным создание функционирующего правового

⁸² Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. №1. С.35-40.

⁸³ Голышев Н.А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие// Юридический мир. 2010. №2. С.28-30.

механизма по переводу одного вида сельскохозяйственных угодий в другой.

В этой связи Н.А. Голышев, на наш взгляд абсолютно правильно, предлагает классифицировать такие виды сельскохозяйственных угодий, как пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями, путем определения приоритета использования одних угодий по отношению к другим в зависимости от природно-климатических и экономических условий ведения сельского хозяйства. Отраслевые направления ведения сельскохозяйственного производства (растениеводство, животноводство) обусловлены природно-климатическими и экономическими условиями, в которых находится сельскохозяйственный производитель. Поэтому в одном регионе, а нередко просто в каком-то конкретном месте наиболее эффективно растениеводство, а другом - животноводство или еще какое-то направление⁸⁴.

Правовое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения, а также особенностей использования сельскохозяйственных угодий осуществляется в том числе на основании ст.ст.78-79 ЗК РФ. Указанными нормами устанавливаются следующие основы использования сельскохозяйственных земель:

- цели использования - ведение сельскохозяйственного производства, создание защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством цели;

- субъекты прав, которые могут использовать землю - граждане, в том числе ведущие крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество; хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации; некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации; казачьи общества; опытно-производственные, учебные, учебно-

⁸⁴ Голышев Н.А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие// Юридический мир. 2010. №2. С.28-30.

опытные и учебно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений; общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

- виды использования сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

- приоритет в использовании и требование особой охраны сельскохозяйственных угодий;

- право субъектов Российской Федерации по включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий (то есть сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования; сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу));

- использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, представляется, что под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения следует понимать их непосредственное использование в сельскохозяйственном производстве и иных связанных с сельскохозяйственным производством целях в соответствии с видом разрешенного использования, определенным при предоставлении таких земель.

Еще одним существующим правовым инструментом правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения является

установление прав и обязанностей субъектов прав по использованию земель сельскохозяйственного назначения. К ним можно отнести:

а) общие (ст.ст. 40-42 ЗК РФ, ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

б) по охране земель (то есть предотвращению и восстановлению земель, подвергшихся негативным воздействиям хозяйственной деятельности, ст.13 ЗК РФ);

в) в области обеспечения плодородия почв (ст.ст.7-8 ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»).

Согласно ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- осуществлять мероприятия по охране земель;

- своевременно приступать к использованию земельных участков;

-соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий.

В силу п.1 ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель 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.

В действующем законодательстве требования к использованию земель сельскохозяйственного назначения раскрыты через установление прав и обязанностей субъектов прав на данные земли, а также путем закрепления в земельном праве института охраны земель. Учеными-аграриями отмечается, что охрана земель является важным институтом земельного права и элементом организационно-правового механизма рационального использования земель, предусмотренного российским законодательством⁸⁵. В соответствии со ст. 13 ЗК РФ собственники земельных участков обязаны проводить мероприятия по: сохранению почв и их плодородия; защите земель от водной и ветровой эрозий, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям); ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; сохранению достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Переоценить важность института охраны земель, особенно в отношении сельскохозяйственных земель, невозможно. Необходимость охраны земель

⁸⁵ Земельное право: учебник /С.А. Боголюбов.-3-е изд., перераб. и доп.-М.:Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. С.113.

вызвана существующими объективными процессами ухудшения состояния почв, данная проблема весьма актуальна и требует законодательного решения. Однако содержание правового регулирования охраны земель не раз подвергалось критике в связи с декларативностью его норм. Так, К.Х. Ибрагимов отмечает, что основные положения главы «Охрана земель» ЗК РФ имеют преимущественно рекомендательную научно-методическую направленность и в основном не наполнены необходимым императивным нормативно-правовым, т.е. обязательственным, содержанием⁸⁶. Отмечается также отсутствие практических механизмов, направленных на обеспечение повышения плодородия почв, не подвергавшихся ни природным, ни антропогенным негативным воздействиям.

Такая критика правового содержания норм по охране земель представляется конструктивной. Очевидно, что при совершенствовании правового регулирования охраны земель очень важно предусмотреть и наладить механизм осуществления мероприятий по охране использования земли на практике в целях претворения в действие существующих закрепленных норм законодательства⁸⁷. Необходимо отметить, что требования к использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения имеют выраженную экологическую направленность, реализуют заложенный конституционный принцип охраны окружающей среды. Поэтому кроме ЗК РФ и ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», положения о правах и обязанностях субъектов прав на земли, имеющие отношение и к землям сельскохозяйственного назначения, содержатся в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁸⁸.

В соответствии с ст.8 ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» собственникам земельных участков предписано осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство

⁸⁶ Ибрагимов К.Х. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 5 - 6. С. 70 – 71.

⁸⁷ Чаркин С.А. Проблемы, возникающие на практике при реализации положений законодательства, регламентирующего осуществление полномочий по охране земель // Российская юстиция. 2008. №11. С.18-21.

⁸⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // СЗ РФ. 2002. №2. ст.133.

плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду, и, кроме того, соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий.

Исследование прав и обязанностей субъектов прав по использованию земель сельскохозяйственного назначения позволило выделить общие требования действующего земельного законодательства:

- использование земельного участка по целевому назначению;
- использование земельного участка способами, которые обеспечивают сохранение плодородия почв.

Неоднократное применение в правовых актах таких формулировок, как «способы, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту», «способы, которые не должны причинить вред земле как природному объекту», «способы, обеспечивающие воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящие или ограничивающие неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду», без раскрытия содержания названных способов, уменьшает практическую результативность правовых норм. Возможно, подразумевается, что способы использования земель сельскохозяйственного назначения, обеспечивающие сохранение их плодородия, будут определены с принятием правил рационального использования земли, так как есть указание на связь между их соблюдением и сохранением природных свойств земли. Необходимо отметить, что многочисленные отсылки действующего законодательства к правилам рационального использования земли, способам использования земельного участка, обеспечивающим сохранение почвенного плодородия, свидетельствуют о невозможности регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения без конкретных правовых норм с целью организации их рационального использования.

В этой связи необходимо согласиться с утверждением Е.В. Пантина о том, что условия использования земель сельскохозяйственного назначения в производственном процессе обуславливают необходимость осуществления регулирования методов воздействия на землю. Именно правовое регулирование агротехнических вопросов обработки земли позволяет гарантировать использование земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с установленной для них целью⁸⁹.

Общеизвестно, что использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением является обязанностью всех правообладателей, изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения возможно только в случаях, указанных в земельном законодательстве.

Законодатель предусматривает определенную процедуру перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, требующую решения компетентного органа управления (п. 1 ст. 8 ЗК РФ). При этом должен соблюдаться принцип, закрепленный в ст. 1 ЗК РФ, устанавливающей приоритет сохранения особо ценных земель, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. С учетом этого принципа в ст. 7 ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» определены условия перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения допускается в исключительных случаях, перечень которых является исчерпывающим: в связи с консервацией земель; с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения; с установлением или изменением черты населенных пунктов; с размещением промышленных объектов на землях,

⁸⁹ Пантин Е.В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения// М.: Юрлит-информ, 2012. С.107.

кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов; с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса; со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее - линейные объекты) при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов; с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель; с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Действующее земельное законодательство для обеспечения сохранения плодородных угодий в сельскохозяйственном производстве вводит такие понятия как особо ценные продуктивные угодья и земли, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), с которыми связывает повышенные требования к переводу их в иные категории земель.

Так, устанавливается, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных

угодий в другую категорию не допускается за исключением отдельных случаев. Исключительными случаями использования этих земель для иных нужд является: установление или изменение черты населенного пункта; строительство дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений; выполнение международных обязательств РФ, обеспечение обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; добыча полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель (п.2 ст.7 ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»).

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (п.4 ст.79 ЗК РФ).

Однако законодательного определения, что понимать под «существенным превышением среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу)», нет, поэтому применить на практике указанные меры, направленные на сохранение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, проблематично. Более того, вызывает недоумение, почему законодатель не вменил в обязанность включать особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья в перечень земель, которые не подлежат переводу в иные категории земель, закрепив только такую возможность на усмотрение субъектов РФ.

Оценивая результативность такого правового механизма, как ограничение возможности перевода земель сельскохозяйственного назначения, в целях сохранения их в сельскохозяйственном производстве, необходимо отметить следующее. По нашему мнению, не все случаи, которые действующее законодательство называет исключительными и связывает с ними возможность перевода в сельхозземель в иные категории, являются таковыми. Вопрос в приоритете частных или публичных интересов при правовом регулировании возможных случаев перевода земель сельскохозяйственного назначения. Так, к примеру, весьма спорной представляется возможность перевода сельхозземель в иные категории в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов. На практике именно на этом основании в том числе и продуктивные сельхозугодья переводятся в категорию земель населенных пунктов с целью последующей застройки. Представляется, что именно правовое регулирование должно способствовать соблюдению баланса частного и публичного интереса по использованию земли, в данном случае необходимо найти разумное соотношение потребностей общества в расширении населенных пунктов и сохранении продуктивности прилегающих продуктивных сельхозземель. Необходимо с помощью правовых инструментов установить критерии возможности и целесообразности перевода сельхозземель в иные категории, например, установив в качестве одной из характеристик земельного участка его продуктивность. На наш взгляд, необходимо сократить существующий перечень исключительных случаев перевода сельхозземель в иные категории, а возможность перевода земель сельскохозяйственного назначения поставить в зависимость от продуктивности – в первоочередном порядке должны переводиться в иные категории малопродуктивные и непродуктивные сельхозугодья.

Подразумевается, что использование земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их целевым назначением и видом разрешенного использования, с соблюдением обязанностей, установленных для субъектов прав, использующих землю, в части требований к использованию земель

сельскохозяйственного назначения и их охраны, является надлежащим использованием земель сельскохозяйственного назначения. Однако правовой механизм, обеспечивающий надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, был бы не полным без установления мер ответственности за ненадлежащее использование земли.

Более подробно процедура выявления ненадлежаще используемых земель сельскохозяйственного назначения и применение мер ответственности к лицам, допустившим нарушение требований законодательства по использованию сельскохозяйственных земель, будет рассмотрена ниже. Здесь же хотелось бы отметить, что наличие правовых последствий в случае ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения является необходимой составляющей обеспечения действенного правового регулирования использования данной категории земель.

Дополнительным способом правового регулирования использования земель является государственная поддержка мероприятий по сохранению и восстановлению плодородия почв, экономическое стимулирование ведения сельского хозяйства. Данное направление в основном касается не используемых земель сельскохозяйственного назначения и является попыткой вовлечения в сельскохозяйственного производство наибольшего количества не используемых земель, путем предоставления средств на осуществление необходимых мероприятий по улучшению состояния почв и решения социальных проблем села. Правовой базой государственной поддержки в данной области являются такие нормативно-правовые документы, как ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года», утвержденная Постановлением

Правительства РФ №99 от 20.02.2006 года⁹⁰ и другие.

Проблема обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения всегда стояла остро. В последние годы в связи со значительным ухудшением их качественных и количественных характеристик данный вопрос имеет широкий общественный резонанс, он стал предметом научных дискуссий и активного поиска решений в рамках совершенствования правового регулирования. Как справедливо отмечает Е.А. Галиновская, разработка любого механизма правового воздействия на общественные отношения не может иметь умозрительный характер, поэтому частью разработки любого правового механизма, в том числе и в аграрной сфере, должно быть тщательное исследование предмета регулирования – реальных общественных отношений и их участников⁹¹.

Проведенное исследование показало, что слабым звеном существующего правового механизма, обеспечивающего надлежащее использование сельскохозяйственных земель, является неурегулированность, игнорирование социально-экономических проблем в данной области. Так, длительное не использование земель сельскохозяйственного назначения чаще всего связано с экономической нецелесообразностью их использования, отсутствием мотивации к реоформлению или отказу от прав на не используемую землю. Причиной использования земель сельскохозяйственного назначения способами, приводящими к ухудшению плодородия почв, зачастую является отсутствие необходимых знаний и навыков рационального использования земли, отсутствие необходимых средств на проведение мероприятий по восстановлению и сохранению плодородия почв.

Действующее законодательство, регламентирующее вопросы целевого использования сельхозземель, в общем виде регулирует целевое назначение, права и обязанности субъектов прав на данные земли. Правовое регулирование

⁹⁰ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. №99 "О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года"// СЗ РФ. 2006. №10. ст.1101.

⁹¹ Галиновская Е.А. Оборот земель и направления Российской аграрной политики//Журнал российского права.2010. №10. С.53-61.

надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения носит разрозненный характер, отсутствует концептуальный подход к решению проблемы ненадлежащего использования земель. Основным звеном в рассмотренном нами выше правовом механизме, обеспечивающем надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, является закрепление правовой нормы о возможности изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования. Наличие юридической ответственности за ненадлежащее использование сельскохозяйственных земель, безусловно, выполняет превентивную функцию и является действенным правовым инструментом, стимулирующим субъекта прав на данные земли к их надлежащему использованию. Однако, с учетом современных реалий, закрепления в действующем законодательстве норм о санкциях за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения явно недостаточно. Практика показывает, что проведение в рамках земельного надзора проверок соблюдения требований законодательства по надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения в подавляющем большинстве случаев приводит к выявлению фактов ненадлежащего использования сельхозземель. Представляется, что массовое изъятие ненадлежаще используемых сельскохозяйственных земель в собственность муниципалитетов не соответствует проводимой земельной политике. Во-первых, увеличится количество сельхозземель, не вовлеченных в гражданский оборот, и соответственно уменьшатся бюджетные поступления от платы за землю, во-вторых, изъятые земли, поступив в фонд перераспределения земель, не будут использоваться для сельскохозяйственных целей, в-третьих, велика вероятность их экономической малопривлекательности как средства производства и, как следствие, в последующем вряд ли они будут востребованы для сельскохозяйственного производства.

Нами ранее отмечалось, что так или иначе, все правовые нормы, регулирующие вопросы использования земель сельскохозяйственного назначения

содержат в себе указания на способы воздействия на землю. Действующее законодательство отмечает, что такие способы не должны ухудшать плодородие сельхозземель. Однако содержание таких способов законом не регулируется, отмечается только, что должны быть установлены правила рационального использования земли. Представляется, что именно с отсутствием правовой регламентации эффективного и безопасного использования земель сельскохозяйственного назначения, разработанные с учетом региональных особенностей и специфики каждого вида сельхозугодий связана односторонность и неэффективность существующего правового регулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Действующее законодательство не содержит требований по планированию использования конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, приобретенного сельскохозяйственным товаропроизводителем. В то же время представляется, что изучение, планирование и организация использования земель сельскохозяйственного назначения являются действенным правовым инструментом обеспечения их надлежащего использования.

С учетом изложенного, нами предлагается проведение следующих организационно-правовых мероприятий:

- инвентаризации всех земель сельскохозяйственного назначения в целях изучения их почвенного плодородия;

- долгосрочное планирование использования земель сельскохозяйственного назначения - наличие у субъекта прав на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения долгосрочного плана надлежащего использования конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;

- организация надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. В этих целях представляется необходимым:

- детальная правовая регламентация использования земель сельскохозяйственного назначения в зависимости от вида угодий, а также процедуры изменения одного вида угодий на другой;
- утверждение правил рационального использования сельскохозяйственных земель;
- разработка научно-обоснованных рекомендаций по эффективному их использованию с учетом региональных особенностей, типовых региональных проектов целевого использования земель сельскохозяйственного назначения;
- создание координирующего государственного органа, осуществляющего консультационную помощь сельскохозяйственным производителям;
- увеличение государственной поддержки в рамках финансирования работ, направленных на проведение мероприятий по сохранению и восстановлению плодородия почв, улучшение социально-экономических аспектов жизни села.

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

Ранее отмечалось, что одной из приоритетных задач правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является обеспечение сохранения их целевого использования. Повышенный общественный интерес именно к обороту земель сельскохозяйственного назначения связан с проводимыми земельными преобразованиями и длительными дискуссиями по поводу форм собственности на земли сельскохозяйственного назначения. С.А. Боголюбов считает, что привлечение внимания к формам собственности на природные ресурсы и объекты обусловлено их двуединым характером: с одной стороны, принадлежностью к общему достоянию, к природе, с другой - возможностью персонифицированных и внесенных в государственный реестр участков природы находиться в гражданском обороте⁹². С учетом этого представляется необходимым исследовать существующие правовые нормы, регламентирующие оборот сельскохозяйственных земель, с позиции анализа правовых инструментов, призванных сохранить земли сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственном производстве в процессе их гражданского оборота.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения, несмотря на то, что имеет свои особенности, установленные земельным законодательством, все же относится к гражданско-правовым сделкам и соответственно преимущественно регулируется гражданским правом. Земельный участок с точки зрения гражданского законодательства является вещью, недвижимым имуществом, объектом права собственности и иных прав. В силу п.1 ст.130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению

⁹² Боголюбов С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 5 - 13.

невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

В силу ст.129 ГК РФ гражданское законодательство под оборотоспособностью подразумевает, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Таким образом, оборот в соответствии с гражданским законодательством - это переход прав к новому собственнику, смена собственника.

Земля, являясь недвижимым имуществом и выступая как объект гражданских прав, наряду с гражданским законодательством регулируется нормами земельного права, которые учитывают специфику объекта регулирования. Однако до настоящего времени в земельном законодательстве термин оборот земель не раскрыт.

Коллектив авторов во главе с В.В. Милосердовым определяет земельный оборот как «совокупность сделок, совершаемых в форме наследования, дарения, мены, изъятия и наделения землей, покупки, продажи, залога». Сделки, связанные с отчуждением прав на земельные участки путем их обмена на денежный эквивалент, включаются в так называемый рыночный сектор земельного оборота – рынок земли⁹³.

И.А. Иконицкая определяет земельный оборот как переход земельных участков от одних лиц к другим, а также переход государственных и муниципальных земель к гражданам и юридическим лицам. Здесь же отмечается, что земельный оборот может быть рыночным и внерыночным. Объектами внерыночного земельного оборота являются, во-первых, такие земельные участки, распределение и перераспределение которых осуществляется в порядке административной процедуры; во-вторых, земли, приватизация которых не

⁹³ Милосердов В.В., Панкова К.И., Родин А.З., Волков С.Н. Концепция развития земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации. М.: РАСХН, 1999. С. 15, 32.

допускается. В качестве примера вне рыночного земельного оборота приводится изъятие земельных участков для государственных и общественных нужд⁹⁴.

Таким образом, научные исследования позволяют сделать вывод, что под оборотом земли подразумевается переход прав на землю в результате сделок. Представляется, что наличие указания на возмездную и безвозмездную форму указанных сделок по отчуждению не является обязательным, а вот указание на специфику регулирования земельного оборота нормами земельного права наряду с общими положениями гражданского законодательства об обороте недвижимого имущества представляется актуальным. С учетом специфики оборота земель сельскохозяйственного назначения, как одной из категорий земельного фонда, кажется очень важным указание в определении земельного оборота не только на земельные участки, но и на земельные доли. В связи с изложенным, предлагается такое определение земельного оборота - совокупность сделок по переходу прав на земельные участки, а также доли земельных участков, осуществляемых в соответствии с нормами гражданского законодательства и с учетом особенностей, установленных земельным законодательством.

Из смысла ст.1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» следует, что данный закон регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Это сделки, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и на доли земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, изъятие их в государственную или муниципальную собственность.

⁹⁴ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 93, 247.

Таким образом, правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения осуществляется на основании положений гражданского законодательства, регулирующего гражданский оборот недвижимого имущества, а также норм ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», отражающих особенности вовлечения в гражданский оборот земельных участков и земельных долей из состава земель сельскохозяйственного назначения как специфичных объектов недвижимого имущества.

Среди существующих правовых механизмов, обеспечивающих надлежащее использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в процессе их гражданского оборота, можно выделить следующие:

- закрепление принадлежности конкретного земельного участка к категории земель сельскохозяйственного назначения (правоустанавливающий документ на землю, земельный кадастр, государственная регистрация прав и сделок);

- законодательное установление принципов и особенностей оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и земельных долей;

- стимулирование вовлечения не используемых земель сельскохозяйственного назначения в гражданский оборот.

Неслучайно в качестве первого принципа оборота земель сельскохозяйственного назначения в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» выделяется принцип сохранения целевого использования земельных участков. Этот принцип является приоритетным, так как основной задачей правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является сохранение в процессе перехода прав их целевого назначения, а именно использования в сельском хозяйстве. Однако, как нам представляется, данный принцип носит декларативный характер и должен быть дополнен принципом долгосрочного планирования использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Необходимость

разработки плана использования приобретенного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения будет являться действенным правовым механизмом, обеспечивающим внутрихозяйственную организацию его использования. Такой план должен быть разработан на основании правил надлежащего использования земли, предлагаемых нами в 1 Главе диссертации.

Кроме установленного земельным законодательством в отношении земель сельскохозяйственного назначения принципа сохранения целевого использования земли, в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» закреплены еще и следующие принципы: принцип установления максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, принцип преимущественного права субъектов РФ покупки земельного участка при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов, принцип преимущественного права участников долевой собственности либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина - члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок при возмездном ее отчуждении.

Несмотря на то, что данные принципы на прямую не регулируют вопрос надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, они являются базовыми нормами, стимулирующими стабилизацию землепользования сельскохозяйственных земель, так как являются научно обоснованными мерами ограничения свободы оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Как отмечалось выше, нормативно-правовое регулирование гражданского оборота земель сельскохозяйственного назначения осуществляется как гражданским, так и земельным законодательством. Сложившееся в ходе проведения земельной реформы отношение к земле как объекту имущественных прав, недвижимому имуществу определило регулирование их оборота с помощью правовых инструментов гражданского права. Однако специфика земель

сельскохозяйственного назначения как объекта правового регулирования потребовала дополнительных правовых норм, отражающих особенности правового режима данной категории земель. Указанные нормы были разработаны и приняты на уровне земельного законодательства. Так, в частности, Главой II ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» регулируются особенности совершения таких гражданско-правовых сделок как купля-продажа земельных участков данной категории земель, аренда, наследование, предоставление в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной или государственной собственности.

Особенностью правового регулирования купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения является реализация закрепленного в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» принципа преимущественного права покупки продаваемого земельного участка субъектом РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальным образованием. В соответствии со ст. 8 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» продавец земельного участка обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, его местоположения и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет, который не может быть более чем девяносто дней. Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении. Если субъект РФ или орган местного самоуправления откажется от покупки либо в течение тридцати дней со дня поступления извещения не уведомит в письменной форме Продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок, продавец вправе продать его третьему лицу. При этом ограничивается срок и цена, по которой он может быть продан. Совершение сделки возможно в течение года и по цене не ниже указанной в извещении. При продаже земельного участка по цене,

ниже ранее заявленной, или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение. Сделка, совершенная с нарушением этих требований, считается ничтожной.

Необходимо отметить, что преимущественное право субъекта Российской Федерации, либо муниципального образования покупки земель сельскохозяйственного назначения предусмотрено законом для обеспечения публичных интересов. Очевидным результатом такого требования к собственнику земель сельскохозяйственного назначения является возможность субъекта Российской Федерации, муниципального образования с учетом наличия такой необходимости приобрести продаваемый земельный участок, а также вести соответствующий учет и анализ сделок по отчуждению земельных участков из состава земель данной категории.

Другой не менее важной с позиции государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения задачей указанного правового инструмента является обеспечение прозрачности цены, за которую продается участок, с целью получения в полном объеме соответствующих налогов. На практике, в большинстве случаев субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не используют свое преимущественное право на покупку продаваемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, однако изменять цену в сторону уменьшения продаваемого земельного участка действительно стало нецелесообразно. В тоже время, ввиду отсутствия всесторонней информации о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, особенностях их оборота и государственного регулирования очень важно получаемую в связи с институтом преимущественного права покупки информацию о совершаемых сделках формировать в информационный ресурс для последующей обработки и анализа. На настоящий момент сбор указанной важной информации о землях сельскохозяйственного назначения, которая могла бы быть применена для усовершенствования правового регулирования данной категории земель, не производится.

Очевидно, что особенности правового регулирования купли-продажи земельных участков земель сельскохозяйственного назначения направлены на предотвращение спекуляций сельскохозяйственными угодьями, однако на практике они показали свою неэффективность. Более того, в научной литературе высказываются мнения об утрате своей актуальности преимущественного права покупки субъектом РФ земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Действительно, в начале земельной реформы указанный правовой механизм выполнял определенную государственную задачу по предотвращению и сдерживанию возможных земельных конфликтов, способствовал легализации сделок с землей, однако на этапе развития рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения, такая возможность, предоставленная субъекту РФ, имеет лишь декларативный характер, так как на практике субъекты РФ, за незначительным исключением, не используют свое право на преимущественный выкуп сельскохозяйственных земель. Существующая же процедура по извещению субъекта и необходимость выждать определенный временной период для совершения сделки купли-продажи может негативно сказаться на намерениях сторон сделки, так как возможно изменение материального положения сторон, появление иных, более перспективных вариантов для предполагаемого покупателя. Автор предполагает, что отмена права преимущественной покупки субъектом РФ продаваемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на настоящий момент, в период формирования стабильного рыночного оборота земли, преждевременна, однако в перспективе, когда большинство земель сельскохозяйственного назначения будут вовлечены в гражданский оборот и находится в частной собственности, исключение данного правового инструмента будет неизбежно.

Представляется, с учетом принципа долгосрочного планирования использования сельскохозяйственных земель, что в целях сохранения земельного участка в сельскохозяйственном производстве действенным правовым механизмом будет введение в земельное законодательство требования о

предоставлении покупателем после совершения сделки купли-продажи в специализированный орган при муниципалитете плана долгосрочного использования земельного участка, разработанного на основании правил надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Ранее нами рассматривались правовые механизмы, которые используются в зарубежных странах в целях обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Многие среди них применяются действующим законодательством, но ряд из них в условиях формирующегося земельного рынка неприменимы. Представляется, что возможным ограничением оборота земель сельскохозяйственного назначения до формирования на них стабильного землепользования, является введение запрета на перепродажу приобретенного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в течение определенного срока, например, трех лет. С одной стороны, такой непродолжительный срок не будет существенно влиять на оборотоспособность земли, с другой – сделает нецелесообразным спекулятивные покупки сельхозземель. Зарубежный опыт показал действенность такого правового механизма, который, в сравнении, например, с получением согласия госоргана на сделку, не требует дополнительных процедур, подразумевающих временные затраты и бюрократические препоны.

Анализ правового регулирования аренды земельных участков земель сельскохозяйственного назначения показал, что основные положения, закрепленные в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», просто раскрывают требования, содержащиеся в гражданском законодательстве в отношении указанного института.

Так, закрепленное в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» требование к арендуемым земельным участкам указанной категории земель об обязательном прохождении ими кадастрового учета отражает тенденции гражданского законодательства, согласно положениям которого

предметом договора аренды может выступать только индивидуально определенное имущество (п.3 ст.607 ГК РФ).

Также дублируют положения ГК РФ закрепленные в п.4 ст.9 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» возможности по передаче арендуемого земельного участка в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены (ст.624 ГК РФ), и указанное в п.5 ст.9 преимущественное право арендатора, надлежащим образом исполнявшего свои обязанности, на заключение договора аренды на новый срок по истечении срока договора аренды при прочих равных условиях (ст.621 ГК РФ). Поэтому представляется, что назвать указанные положения особенностями правового регулирования аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения нельзя и практической пользы от закрепления их в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» нет.

С учетом принципа долгосрочного планирования использования сельхозземель, предполагающего стабильность землепользования и на арендованных землях, на наш взгляд, необходимо в действующем законодательстве дополнительно урегулировать вопросы компенсации произведенных арендатором работ по улучшению почвенного плодородия, а также ответственности в случае существенного снижения плодородия арендуемого земельного участка в период действия срока договора аренды.

Пунктом 3 ст.9 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлены предельные сроки заключаемых договоров аренды, а именно:

- максимальный срок договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который составляет 49 лет;
- минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий, который составляет 3 года;
- для сенокосения и выпаса скота договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или

муниципальной собственности, заключается на срок до трех лет.

Целесообразность установления минимального срока аренды очевидна - такое требование направлено на обеспечение стабильности землепользования сельскохозяйственных земель, защищает права арендатора на использование земли в течение срока, необходимого для получения сельскохозяйственной продукции. Установление максимального срока аренды земель сельскохозяйственного назначения сроком именно 49 лет логически ничем не обоснованно и очевидно является нормой, перенятой из зарубежного законодательства в тождественном виде без какого-либо обоснования.

Кроме этого согласно положениям, закрепленным в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается. Данное положение позволяет арендатору аккумулировать необходимый для вида его сельскохозяйственной деятельности и масштаба производства по площади земельный участок (либо участки) из состава земель сельскохозяйственного назначения. Отдельно в ст.9 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» упоминается возможность аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности. Для этого такие участки должны быть поставлены на кадастровый учет, предусматривается право подписания договора аренды лицом, уполномоченным решением общего собрания участников долевой собственности совершать без доверенности сделки с таким земельным участком.

Таким образом, регулирование аренды в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, в основном сводится к установлению минимального и максимального срока аренды. Рассмотренный ранее зарубежный опыт использования сельскохозяйственных земель показал, что в странах с многовековым опытом развития арендных отношений земли установлены дополнительные требования к заключаемым договорам аренды, такие как установление предельных размеров

арендной платы, требований к образованию и месту жительства арендатора и т.п.. Все эти меры направлены на обеспечение целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, формирование стабильных земельных отношений. Однако представляется, что в условиях современной российской действительности, введение дополнительных требований и ограничений в отношении аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, снизит темп развития арендных отношений земель данной категории, что недопустимо.

Кроме купли-продажи и аренды, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» регулирует особенности наследования и предоставления в собственность или аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно положениям ст.11 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» особенностью порядка наследования земель данной категории является то, что в случае, если принятие наследства привело к переходу права собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения к иностранным лицам, либо к нарушению предельных размеров и требованиям к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ст.3,4 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), то наследники обязаны произвести отчуждение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который не может ему принадлежать на праве собственности.

Наиболее интересным с позиции исследования правового обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения представляются нормы ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», регламентирующие предоставления в собственность или аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Наличие большого массива земель данной категории в государственной или муниципальной собственности, то есть фактически не

используемых по целевому назначению, а также не используемых земель, находящихся в частной собственности, которые потенциально могут стать государственной или муниципальной собственностью в ближайшее время, требует выработки в отношении данных земель действенных правовых механизмов перераспределения в пользу эффективных сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Однако, к сожалению, тенденции развития земельного законодательства свидетельствуют о превалировании представлений о земле как об объекте недвижимого имущества под влиянием норм гражданского права. Такой подход не может способствовать выработке дополнительных правовых механизмов, обеспечивающих надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. Как известно, с 01.03.2015 года в связи с принятием Федерального закона от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹⁵ были признаны утратившими силу положения ст.38 ЗК РФ и ст.10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в соответствии с которыми предоставление земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности было возможно по результатам торгов в том числе в форме конкурса, на настоящий момент такие торги могут проводиться только в форме аукциона. Конкурсная основа предполагала предоставление сельхозземель сельскохозяйственному производителю, предоставившему наиболее эффективный план использования земли. На настоящий момент данный правовой механизм утрачен. Критерием аукциона является только цена земли, что не позволяет на стадии предоставления земельного участка выявить намерения приобретателя по надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения и наличие необходимых материально-технических средств для такого использования. Кроме того, в ряде случаев основной интерес общества заключается не в

⁹⁵ Федеральный закон от 23.06.2014 N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СЗ РФ. 2014. №26 (часть I). ст. 3377.

единовременной выгоде от единовременного дохода от 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. В этой связи законодательное ограничение форм проведения торгов только аукционом представляется ошибочным. Для исправления этой ошибки потребуется внести изменения в действующее законодательство в части предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, по результатам торгов, в том числе в форме конкурса. Конкурсная основа обеспечит предоставление сельхозземель сельскохозяйственному производителю, предоставившему наиболее эффективный долгосрочный план использования земли.

Нами предлагаются следующие критерии при определении победителя конкурса:

- предложения по охране земель, их рациональному и эффективному использованию;

- наличие плана мероприятий и обязательств по введению и сохранению системы севооборотов, повышению почвенного плодородия;

- предложения по использованию земель с внедрением передовых агротехнологий;

- положительное заключение экспертной группы по бизнес-плану (производственной программе):

- соответствие цели использования испрашиваемого земельного участка, указанной заявителем, видам разрешенного использования;

- наличие инвестиционных ресурсов для реализации бизнес-плана (производственной программы) – собственных средств, справка о кредитоспособности, документы, подтверждающие привлечение ресурсов от третьих лиц;

- фактическое наличие необходимых сельскохозяйственных машин для возделывания сельскохозяйственных культур, а также поголовья сельскохозяйственных животных и (или) договора (или протокола намерений) на их приобретение (аренду, покупку услуг и так далее);

- копия диплома об образовании (при его наличии) или автобиография с указанием сведений о трудовой деятельности и стаже работы в отраслях сельского хозяйства, либо (для юридического лица) сведения о наличии в штате предприятия не менее двух специалистов в соответствующих отраслях сельского хозяйства с указанием их квалификации и стажа работы;

- проектная мощность сельскохозяйственного производства;

- создание дополнительных рабочих мест, решение вопросов социального значения для работников и жителей сельской местности.

Среди существующих насущных правовых проблем, требующих оперативного разрешения, является невозможность (затруднительность) применения на практике положения п.4 ст.10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому гражданин или юридическое лицо, которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду и которые осуществляют надлежащее использование такого земельного участка, вправе приобрести такой земельный участок в собственность или заключить новый договор аренды такого земельного участка в случае и в порядке, которые предусмотрены Земельным кодексом Российской Федерации.

Указанное положение закона призвано обеспечить установление стабильного землепользования и создания предпосылок долгосрочной аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Перечень документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части,

касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель. Ранее были рассмотрены попытки Минсельхоза РФ утвердить перечень документов, подтверждающих надлежащее использование сельхозугодий, однако разработанные проекты приказов утверждены не были. Таким образом, ввиду недостаточного правового регулирования указанного вопроса затруднительно в административном порядке получить в собственность земельный участок по этому основанию. Очевидно, что единственным документом, подтверждающим законное использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, может являться договор аренды земельного участка, оформленный в установленном законом порядке. Гораздо сложнее для арендатора подтвердить надлежащее использование земельного участка, так как данное понятие является комплексным и многоаспектным. Предполагается, что заключение о надлежащем, либо ненадлежащем использовании земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения может подготовить только эксперт, который имеет соответствующую квалификацию и полномочия для проведения оценки качественного состояния земли.

Проведенное исследование показало, что основными проблемами оборота земель сельскохозяйственного назначения, подлежащими научному осмыслению и выработке правовых предложений по их решению, является большой массив не вовлеченных в оборот земель сельскохозяйственного назначения и отсутствие механизмов, обеспечивающих переход земель сельскохозяйственного назначения в процессе их оборота к эффективному сельскохозяйственному производителю.

Для решения проблемы невовлеченных в гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения представляется необходимым проведение следующих организационно-правовых мероприятий:

- учет всех невовлеченных в гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения и создание общедоступной базы о свободных

от прав третьих лиц земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения;

- сокращение размера платы за аренду и приобретение в собственность указанных земельных участков, упрощение по возможности порядка перехода прав к новому собственнику или арендатору;

- урегулирование вопроса финансирования работ на улучшение почвенного плодородия малопродуктивных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (с учетом зарубежного опыта возможно бюджетное финансирование, частичное покрытие затрат сельскохозяйственного товаропроизводителя, специальные программы по повышению почвенного плодородия).

Совершенствование же существующего правового регулирования с целью предоставления сельскохозяйственных земель эффективным сельскохозяйственным производителям, на наш взгляд, должно осуществляться на основании принципа долгосрочного планирования. С этой целью предлагается:

- обязать сельскохозяйственного производителя составить долгосрочный план использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на основе правил надлежащего использования земли;

- запретить быструю перепродажу земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;

- предоставлять земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам в собственность по результатам конкурса (выигравшим торги по конкурсу будет признано лицо, которое предложит лучшие условия рационального и эффективного использования предоставляемых земель сельскохозяйственного назначения в долгосрочной перспективе).

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

Проведение земельной реформы в 90 годы XX века обусловило обновление земельного законодательства, причем особенно вводимые изменения затронули земли сельскохозяйственного назначения. Ввиду выбранного реформаторами курса на установление рыночных отношений на земле взамен существовавшей монополии государственной собственности на землю радикальные изменения правового регулирования земельных отношений были неизбежны. Установление права частной собственности на сельхозугодья проходило в рамках общенародной дискуссии о наиболее эффективном и социально справедливом виде права на земли сельскохозяйственного назначения. Появление такого правового института как земельная доля явилось результатом проводимых земельных преобразований. Конечно, как отмечалось неоднократно, такой вид права на землю как право на земельную долю изначально закладывал в земельные отношения последующие правовые и экономические трудности, связанные с необходимостью выделения земельных участков из земельных долей и ограниченностью их оборота. Введение института земельных долей лишь позволило реформаторам ускорить темпы проводимых земельных преобразований по передаче сельскохозяйственных земель в частную собственность, оставив без рассмотрения вопросы правовой неопределенности их дальнейшего оборота и возможности надлежащего использования. Именно данные вопросы, связанные со спецификой правового статуса земельной доли, пытались разрешить нормативно-правовые акты, регулирующие оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Исследуя институт земельных долей, следует отметить ведущуюся научную дискуссию об их правовом статусе. Так, В.В. Устюкова указывает, что несовершенство юридического «сопровождения» аграрной и земельной реформ привело к правовой неопределенности положения сельскохозяйственных земель,

когда на один и тот же земельный участок были выданы свидетельства и гражданам (о передаче в общую долевую собственность), и юридическим лицам (бывшим колхозам и совхозам)⁹⁶. Отмечая юридическую смесь субъектов прав на один и тот же земельный участок, Г.Е. Быстров предлагал признать для описываемых правоотношений конструкцию «разделенной собственности»⁹⁷. В последующем данное предложение было признано необоснованным, так как разделения права собственности не усматривается, каждый из видов прав на землю существует самостоятельно⁹⁸. В этом ключе Л.Б. Шейнин отмечает, что собственники земельных долей по закону являются коллективными долевыми собственниками земли. Однако когда они объединились в кооператив, то «коллективная собственность» исчезает. Собственность кооператива, как юридического лица, поглощает «не организованную» коллективную собственность⁹⁹.

Более того, В.А. Евсигнеев считает, что собственниками земельных массивов прежних хозяйств надо признавать образовавшиеся на их месте сельскохозяйственные хозяйства или их правопреемников. По его мнению, называть не выделенные в натуре и не закрепленные за конкретными лицами земельные доли – долевой земельной собственностью, является юридической ошибкой. Члены КП имеют не право долевой собственности на землю, а лишь право требовать, чтобы причитающаяся им земельная доля была выделена в натуре и передана в их собственность. Из-за того, что земельное законодательство о «долевой собственности» создавалось и развивалось вне связи с гражданскими законами, возникли неизбежные коллизии между их нормами¹⁰⁰.

Действительно, как показывает практика, институт земельной доли, введенный в действующее законодательство в период земельной реформы с

⁹⁶ Устюкова В.В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность? // Экологическое право. 2007. №2. С.19-24.

⁹⁷ Быстров Г.Е. Земельная реформа в России: правовая теория и практика // Государство и право. 2000. №4. С.49-50.

⁹⁸ Черноморец А.Е. Право собственности в сельском хозяйстве. М., 1993. С.23., Евсигнеев В. А. Нерешенные вопросы приватизации государственных земель в России // Аграрное и земельное право. 2013. № 7. С. 100 – 108.

⁹⁹ Шейнин Л.Б. Недвижимость: пробелы и несоответствия в правовом регулировании. М., 2011. С.97.

¹⁰⁰ Евсигнеев В. А. Нерешенные вопросы приватизации государственных земель в России // Аграрное и земельное право. 2013. № 7. С. 100 – 108.

целью ускорить процесс приватизации сельскохозяйственных земель, не смог решить поставленной перед ним задачи – обеспечить перераспределение земель сельскохозяйственного назначения к сельскохозяйственному товаропроизводителю с учетом социальных интересов жителей села. Данная правовая конструкция, которая возможно была допустима в период начала земельных преобразований, однако в настоящее время препятствует полноценному обороту земель сельскохозяйственного назначения, которые по тем или иным причинам не были выделены в натуре.

Согласно имеющимся официальным данным из всех земель России, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения на 1 января 2014 года приходилось 96,5% (128,2 млн. га), из них 71,9% (92,2 млн. га) составили земельные доли граждан в общей собственности на землю¹⁰¹. Именно из-за того, что подавляющую часть земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, на сегодняшний день составляют невыделенные в натуре доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащие физическим лицам, возникает необходимость особого регулирования оборота земельных долей и обеспечения их надлежащего использования.

Существующие особенности оборота долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, регулируемые Главой III ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», можно условно разделить на две составляющие – правовое регулирование оборота долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения без выделения земельного участка в счет земельной доли и правовое регулирование выделения земельного участка в счет земельной доли.

¹⁰¹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

В силу п.1 ст.12 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, отказаться от права собственности на земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли.

С момента принятия ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» неоднократно менялся объем прав собственника земельной доли. Так, изначально, в первой редакции закона, собственник земельной доли не был ограничен в праве распоряжения ею. В последующем сложилась тенденция ограничения распоряжения невыделенной в натуре земельной долей. Такой законодательный подход к вопросу регулирования оборота долей земель сельскохозяйственного назначения ни раз критиковался в научных кругах. Так, Ялбулганов А.А.¹⁰² отмечает, что новая редакция комментируемой статьи совсем не облегчает оборот земельных долей, а скорее, с учетом длительности и дороговизны землеустроительных работ, саботажа согласования уже готовых земельных дел отделениями Роснедвижимости (бывших земельных комитетов), создает новые препятствия для превращения их в полноценные земельные участки. Обосновывая данную позицию, хотелось бы отметить, что задача всех земельных преобразований в отношении земель сельскохозяйственного

¹⁰²Научно-практический комментарий к ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"/А.А. Ялбулганов, А.А. Антонов, П.В. Евдокимов и др.; под ред. А.А. Ялбулганова; Центр публично-правовых исследований. М.:Иваново, 2007. С.44.

назначения сводится к тому, чтобы обеспечить переход сельхозугодий к эффективному собственнику. Очевидно, что в целях использования земли сельскохозяйственный товаропроизводитель будет вынужден выделить земельный участок в счет приобретенной земельной доли для определения ее границ на местности. В переходный период, именно в целях реализации вышеуказанной задачи представляется несвоевременным усложнение процедуры передачи собственником земельной доли своих прав на нее третьим лицам, это действительно в определенной мере затрудняет оборот земель сельскохозяйственного назначения.

В случае, если участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения продает свою земельную долю без выделения земельного участка в счет своей земельной доли другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю не требуется. На практике возникает ряд вопросов к пониманию терминологии указанной нормы. Очевидно, что направленность регулирования в данном случае сводится к упрощению процедуры перехода прав на земельные доли к сельскохозяйственной организации или КФХ, использующей угодья для сельскохозяйственного производства. Однако отсутствие правового закрепления понятия какая именно сельскохозяйственная организация или КФХ считаются использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, а также какими документами возможно подтвердить факт использования создают на практике проблемы в применении данных норм. Представляется, что отсутствие закрепления критериев такого использования участка сельскохозяйственной организацией, либо КФХ делает возможным при наличии земельного спора воспользоваться предоставленными законом преимуществами только по решению суда.

Необходимо отметить, что основное внимание в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» уделяется именно вопросам выделения земельного участка в счет земельной доли, таким как порядок образования земельного участка из земельного участка, находящегося в долевой собственности, и порядок оформления невостребованных земельных долей.

Ранее отмечался особый правовой статус земельной доли, причины и порядок формирования такого вида права на земли сельскохозяйственного назначения. Со спецификой правового института земельной доли напрямую связаны правовые дискуссии о пределах и ограниченности права собственности на такие земли, а так же порядок формирования из земельной доли земельного участка, как полноценного объекта гражданских прав. Поскольку долевая собственность подразумевает под собой заинтересованность множества лиц, первоначально предлагалось ставить вопрос о выделении и формировании земельного участка в счет принадлежащей собственнику земельной доли в зависимость от решения общего собрания участников долевой собственности. В последующем, с учетом того, что в большинстве случаев собрать правомочное общее собрание дольщиков не представлялось возможным, механизм выделения земельной доли в натуре был дополнен альтернативным инструментом - надлежащим извещением сособственников общей долевой собственности и производящемся выделе через средства массовой информации. По существу данные правовые конструкции не смогли урегулировать многочисленные земельные споры, касающиеся порядка выделения земельной доли. Представляется, что проблема состоит в особенностях правового положения земельной доли, исторического контекста ее формирования, несоизмеримости данного правового института нормам действующего гражданского права.

С одной стороны, действительно, в связи с тем, что у дольщиков не возникает какой-либо обязанности по участию в общем собрании и обязательному принятию решения о выделе или отказе в выделе земельной доли, законодательно для реализации предусмотренного права собственника на

выделение земельного участка в счет земельной доли пришлось предусмотреть возможность извещения сособственников земельных долей через средства массовой информации. Такая либеризация действующего земельного законодательства позволила большому количеству заинтересованных лиц выделить свои земельные участки из долевой собственности на земли сельскохозяйственного назначения и распорядиться ими в дальнейшем по своему усмотрению.

Однако очевидно, что упрощение порядка выделения земельного участка в счет земельной доли привело к наличию многочисленных земельных споров, так как само по себе объявление в средствах массовой информации о выделении земельного участка в счет земельной доли не является решением общего собрания относительно возможности выделения, места расположения выделяемого участка и так далее. В большинстве случаев, ввиду несовершенства данного правового механизма, сособственники общей долевой собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения не знали о происходящем выделе земельной доли. По смыслу правовых норм, регулирующих отношения долевой собственности, такого происходить не должно, поскольку вопрос выдела является важным с экономической точки зрения, с позиции возможности дальнейшего рационального использования сельскохозяйственных угодий. Представляется, что выделение земельного участка в счет земельной доли все же должно происходить на основании решения общего собрания собственников.

Кроме указанных выше особенностей правового регулирования долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, содержащихся в Главе III ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в пп.4 п.3 ст.1 указан принцип преимущественного права участников долевой собственности либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина - члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок при возмездном ее

отчуждении. Этот принцип реализуется в соответствии с требованиями ст. 250 ГК РФ. Продавец доли обязан известить в письменной форме остальных участников долевой собственности, сельскохозяйственную организацию или гражданина - члена крестьянского (фермерского) хозяйства, использующих этот земельный участок, о намерении продать свою долю постороннему лицу с указанием цены и других условий, на которых продает ее. Если остальные участники долевой собственности откажутся от покупки или не приобретут продаваемую долю в течение месяца, продавец вправе продать ее любому лицу. При продаже доли с нарушением преимущественного права покупки любой другой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя.

В отличие от норм ст. 250 ГК РФ, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» равные права на приобретение доли в праве общей собственности на земельный участок при возмездном ее отчуждении предоставляет не только сособственникам, но и сельскохозяйственному предприятию или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок.

С учетом этого принципа сформулирована норма, содержащаяся в п. 2 ст. 12 вышеуказанного Закона. Если участник долевой собственности продает свою земельную долю другому участнику долевой собственности либо сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю не требуется.

Важно отметить, что до 2005 года преимущественное право покупки земельных долей (если от их покупки отказываются другие участники долевой собственности) принадлежало не сельскохозяйственным организациям или членам крестьянских (фермерских) хозяйств, использующим соответствующие земельные участки, а органам публичной власти. Это было обусловлено тем, что

главной проблемой, связанной с земельными долями, был и остается баланс интересов собственников долей (более 10 млн. человек, ставших частными земельными собственниками – социальный аспект) и сельскохозяйственных организаций, земли которых оказались поделенными на доли (экономический аспект). Кроме того, на рубеже XX-XXI веков весьма важен и правовой аспект – статус, который имели в 90-х годах земельные доли, не соответствовал общим правилам гражданского законодательства о распоряжении общим имуществом. Поэтому, как отметил С.А.Липски, применительно к земельным долям ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции 2002 года решал как экономическую задачу (защита интересов сельскохозяйственных организаций), так и юридическую – корректировка статуса земельных долей. Поэтому в тот период возможности органов публичной власти в части преимущественного права покупки были унифицированы для земельных долей и земельных участков¹⁰³. К настоящему же времени, как отмечено выше, указанное право перешло к сельскохозяйственным организациям и крестьянским хозяйствам.

Отдельно хотелось бы выделить проблему неурегулированности правом вопросов использования земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий. Согласно ст.79 ЗК РФ данный вопрос должен регулироваться ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», однако такие нормы в вышеуказанном законе отсутствуют. В виду специфики правового института земельных долей абсолютно очевидно, что невозможно с помощью существующих правовых механизмов осуществлять регулирование не выделенной в натуре земли - отсутствие установленных границ участка на местности делает невозможным выводы о ее надлежащем либо ненадлежащем использовании.

В соответствии с п.1 ст.14 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» владение, пользование и распоряжение земельным участком из

¹⁰³ Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2013. № 2. С. 81-86.

земель сельскохозяйственного назначения, находящимся в долевой собственности более чем пяти лиц, осуществляются в соответствии с решением участников долевой собственности, которое принимается на общем собрании участников долевой собственности. Однако в п.3 ст.14 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в котором содержится исчерпывающий перечень полномочий общего собрания, отсутствуют положения о принятии общим собранием участников долевой собственности решений по вопросам непосредственного использования по целевому назначению земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в долевой собственности.

Получается, что действующим законодательством урегулированы только вопросы использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности, границы расположения которых установлены. Данная проблема – отсутствие правовых рычагов воздействия с целью обеспечения надлежащего использования не выделенных земельных долей ввиду их многочисленности представляется весьма актуальной. Однако иных способов ее решения, кроме стимулирования выделения земельных участков в счет существующих земельных долей, на практике не существует. Аналогичным образом должна решаться и проблема невостребованных земельных долей, так как без их выделения в отдельный массив и определения их местонахождения невозможен, во-первых, их полноценный гражданский оборот, а во-вторых, правовое регулирование обеспечения их надлежащего использования.

Согласно ст.12.1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» невостребованной земельной долей может быть признана:

- 1) земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. При этом земельные доли, права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 21 июля

1997 года №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», не могут быть признаны не востребованными земельными долями по основанию, указанному в настоящем пункте;

2) земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, либо земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника.

Для вовлечения в гражданский оборот не востребованных земельных долей из земель сельскохозяйственного назначения был разработан правовой механизм, позволяющий признать земельную долю не востребованной и признать на нее право муниципальной собственности.

Рассматривая правовой механизм, регулирующий оборот и использование долей в праве общей долевой собственности на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, необходимо понимать, что основным направлением указанных норм является стимулирование собственников земельных долей к передаче их непосредственному сельскохозяйственному товаропроизводителю, либо выделение в счет них земельного участка для осуществления на нем сельскохозяйственного производства. Такая направленность земельного законодательства отражает цели и задачи государственной политики по управлению землями сельскохозяйственного назначения, а так же потребности современного АПК. Очевидно, что использование невыделенной в натуре земельной доли невозможно ввиду неопределенности ее границ и месторасположения на местности, а для использования всего земельного участка сельскохозяйственного

назначения, находящегося в долевой собственности необходимо соответствующее решение общего собрания собственников, что на практике практически недостижимо. Выход из данной ситуации возможен только в случае проведения землеустроительных работ по формированию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности, в счет имеющихся земельных долей.

Как отмечалось ранее, при проведении земельной реформы предполагалось, что данные работы по формированию земельных участков в счет земельных долей будут произведены практически сразу после наделения сельского населения правами на земельные доли. Определенная логика в таких предположениях есть, ведь непосредственное использование земли для сельскохозяйственных нужд осуществляется на конкретных, образованных земельных участках, поэтому те, кто решил заниматься сельскохозяйственным производством, получив землю (свою, либо выкупив у нежелающих заниматься сельским хозяйством собственников земельных долей), должны были первым делом определить ее местоположение. Однако в расчет не были приняты сложившиеся на селе в то время условия, когда ввиду проводимых экономических реформ произошло резкое ухудшение финансового положения сельских жителей. Именно отсутствие возможности финансирования работ по межеванию земли и многократное увеличение их стоимости повлияло на формирование нелегального землепользования на землях сельскохозяйственного назначения, впоследствии данный процесс только усугубился.

ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции ФЗ от 29.12.2010 года №435-ФЗ были предприняты попытки решить существующую проблему по выделению земельных участков в счет земельных долей. Прямо не обязывая собственников земельной доли обязательно произвести работы по ее выделению в натуре, п.3 ст.19.1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает, что если до 1 июля 2012 года участники долевой собственности не приняли решение об утверждении проекта межевания

земельных участков или не зарегистрировали свое право собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения данного земельного участка до 1 июля 2013 года обязан обеспечить подготовку проекта межевания земельных участков и проведение в их отношении кадастровых работ. До настоящего времени работы по повсеместному формированию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в счет земельных долей не проведены. Очевидно, что решение данного вопроса зависит от финансирования работ по межеванию, однако прямого указания на источник финансирования таких работ в законе нет.

Представляется, что возложение расходов по межеванию сельхозземель на муниципальные образования, либо собственников земельных долей ввиду отсутствия денежных средств сведет на нет все положительные перспективы законодательных нововведений. Наверное, будет исторически обоснованно и справедливо возложить такие расходы на государство, как инициатора проведения земельной реформы, и соответственно отвечающего за негативные последствия и «перекосы» сложившихся в результате земельных отношений. В целях минимизации расходных обязательств государства по проведению межевания сельскохозяйственных угодий возможно установить предельную цену за проведение землеустроительных работ в отношении земель сельскохозяйственного назначения, которую определить путем экспертных оценок.

Автор считает, что нерешенности проблемы выделения земельных долей в натуре необоснованно уделяется мало внимания. Ранее указывалось, что в процентном соотношении земельные доли на настоящий момент составляют подавляющее большинство земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности. Поэтому задача обеспечения их надлежащего использования стоит особенно остро. Поскольку правовой механизм, обеспечивающий надлежащее использование земель

сельскохозяйственного назначения, возможно применять только в отношении сформированных земельных участков земель данной категории, очевидно, что процесс выделения в натуре долей, находящихся в общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, должен происходить в максимально ускоренных темпах. Необходимо в кратчайшие сроки внести в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» изменения, обязывающие муниципальные образования за счет выделяемых средств федерального бюджета в установленный срок повсеместную инвентаризацию земель сельскохозяйственного назначения и межевание земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в счет имеющихся земельных долей.

Глава 3. Проблемы правового применения и направления совершенствования земельного законодательства в части обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения

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

Наличие правовых последствий ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения является, на наш взгляд, действенным правовым инструментом воздействия на субъектов прав на указанные земли. В случае ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения лицо, допустившее указанные нарушения, может быть подвергнуто уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Понимание принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего использования как земельной либо земельно-правовой ответственности является спорным вопросом в научной литературе. Существование данного вида ответственности в качестве самостоятельного признается рядом ученых¹⁰⁴. Автор не находит оснований выделять изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего использования в качестве какой-то иной, отличной от гражданско-правовой ответственности. Наиболее правильной представляется позиция, изложенная в монографическом издании «Институты экологического права», согласно которой отсутствие выделения в законодательстве такого вида ответственности как земельно-правовая, возможно связано с тем, что изъятие земель в случаях их ненадлежащего использования представляет собой не столько карательную меру, сколько меру обеспечения

¹⁰⁴ Елисеева, И.А. Юридическая ответственность за порчу земли: дис. ... канд. юрид. наук/12.00.06. Саратов, 2002. С.113; Аверьянова Н.Н. Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность. Нотариус. 2008. №2. С.38-39.

наиболее рационального использования земель в интересах всего общества путем перераспределения земельных ресурсов¹⁰⁵.

Важность существующего правового механизма принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду его ненадлежащего использования очевидна. Однако, к сожалению, реальная эффективность указанных норм на сегодняшний день гораздо ниже возможной¹⁰⁶. Результаты практики правоприменения показали, что причиной такой неэффективности является низкое качество правовой техники правовых норм, регламентирующих процедурные аспекты принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду его ненадлежащего использования.

Для выработки предложений по совершенствованию действующего правового механизма, регламентирующего порядок изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду его ненадлежащего использования, необходимо поэтапно проанализировать существующую процедуру в целях выявления трудностей в правоприменении указанных норм, их причин и возможностей доработки.

Среди оснований прекращения права собственности, прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком действующее законодательство (ст.ст.44,45 ЗК РФ) отдельно выделяет принудительное изъятие земельного участка.

Порядок и условия принудительного прекращения прав на земельный участок сельскохозяйственного назначения различны для собственников земельных участков и лиц, использующих сельхозугодья на вторичных правах. Согласно ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается в порядке, установленном гражданским законодательством, а право постоянного (бессрочного) пользования

¹⁰⁵ Институты экологического права// С.А. Боголюбов и др.- М.:Эксмо, 2010. С.277.

¹⁰⁶ Там же

земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются в порядке, которые предусмотрены ст.53 ЗК РФ.

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 ненадлежаще 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 ненадлежаще используемого земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, то есть в порядке, предусмотренном для изъятия ненадлежаще 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.

Для защиты прав пользователей земель сельскохозяйственного назначения, предусмотрена возможность судебного обжалования принятого решения об изъятии ненадлежаще используемого земельного участка на вторичных правах.

Необходимо отметить, что нормы, регулирующие порядок принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, содержатся, кроме норм ГК РФ и ЗК РФ, также в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Согласно основополагающим требованиям закона собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель 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.

Существенные дополнения и изменения в ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», регламентирующую принудительное изъятие и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, были внесены ФЗ от 29 декабря 2010 года №435-ФЗ, вступившим в силу с 1 июля 2011 года, который качественно изменил правовые нормы, обеспечивающие надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

Предыдущая редакция ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» фактически не содержала в себе смысловой нагрузки, так как дублировала общие положения гражданского и земельного законодательства о возможностях принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Получалось, что основным закон, регулирующий правовое

положение сельскохозяйственных земель, не содержал в себе необходимый понятийный аппарат и последовательную регламентацию процедуры изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, в которых так нуждались правоприменители.

Изменения, внесенные ФЗ от 29 декабря 2010 года, коренным образом улучшили сложившуюся ситуацию. Если в ранее действующей редакции рассматриваемой статьи существовал правовой пробел в раскрытии понятий случаев ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, то в редакции ФЗ от 29 декабря 2010 года, несмотря на отсутствие конкретного определения, по смыслу правовой нормы, ненадлежащее использование, неиспользование по целевому назначению земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения определяется через устанавливаемые Правительством РФ критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, критерии значительного ухудшения экологической обстановки, признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации.

Анализ утвержденных Правительством Российской Федерации нормативных документов показывает, что в правоприменительной практике возникнет ряд вопросов по применению установленных критериев.

В качестве таких вопросов различные исследователи указывают, например, невозможность учесть в них региональной специфики (хотя это требование федерального закона), недостаточность оснований для оперативного реагирования, когда факт правонарушения очевиден, наличие отдельных внутренних противоречий. Вместе с тем, даже признавая наличие в них ряда спорных положений, критики отмечают, что, их принятие важно для реализации экономически целесообразных и на протяжении уже многих лет

предусмотренных федеральными законами мер по принудительному изъятию неиспользуемых и ненадлежаще используемых сельскохозяйственных угодий¹⁰⁷.

ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции ФЗ от 29 декабря 2010 года установил следующие процедурные правила:

- принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника ввиду ненадлежащего использования возможно только в случае не устранения фактов ненадлежащего использования земельного участка после назначения административного наказания и при его своевременном предупреждении о возможности такого изъятия;

- решение об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием принимается исключительно судом;

- в случае если публичные торги по продаже земельного участка не состоялись, земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность;

- средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

Эти положения были крайне важными для решения возникающих на практике вопросов применения порядка принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду его ненадлежащего использования. Фактически данные кардинальные изменения сделали возможным применение мер ответственности к лицам, допускающим нарушения земельного законодательства в отношении земель сельскохозяйственного назначения, так как до принятия ФЗ от 29 декабря 2010 года из-за неурегулированности процедурных

¹⁰⁷ Липски С.А. Правовые аспекты ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительного прекращения прав на них. // Право и инвестиции. 2012. № 3-4 (50). С. 36-40.

аспектов, имевшийся правовой механизм по выявлению фактов ненадлежащего использования таких земель и применению мер ответственности не работал.

На настоящий момент условно можно выделить четыре процедурных этапа принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего использования:

- установление факта ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения (в рамках земельного контроля Россельхознадзор):

- выявление факта ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения,

- вынесение предписания об устранении допущенных нарушений и привлечение к административной ответственности, предупреждение о возможности изъятия,

- установление в процессе повторной проверки неустранения факта ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения,

- передача материалов в уполномоченный орган.

- обращение в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

- принятие решения об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием (суд);

- организация проведения публичных торгов по продаже изъятых земельного участка (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации).

В случае, если публичные торги по продаже изъятых участка не состоятся, закон предусматривает, что земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися.

Рассматриваемая нами конструкция правового механизма, регламентирующего порядок принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, на практике показала наличие подлежащих устранению правовых проблем.

По смыслу положений ст.ст.285-286 ГК РФ и ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» резолютивная часть судебного решения должна иметь следующую общую формулировку «Изъять земельный участок и продать его с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием». Такая формулировка вызывает массу вопросов ввиду ее неоднозначности. С одной стороны, так как изъятие предполагает лишение права, необходимо указать к кому переходят права на спорный земельный участок (например, муниципалитету), с другой стороны, законодательство не предусматривает такого перехода, указав только на возможность приобретения в муниципальную или государственную собственность, если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися.

Абсолютно непонятна также юридическая судьба спорного земельного участка в случае, если муниципалитет не воспользуется своим правом на выкуп ненадлежащее используемой земли – получается она будет возвращена лишенному на нее прав лицу? Вынесенное судом решение в таком случае остается не исполненным, и его исполнение не представляется возможным.

Проблема заключается в том, что термин «изъятие», которое в правовом смысле воспринимается как лишение прав, в данном случае имеет иную смысловую нагрузку, согласно которой земля изымается фактически, юридически оставаясь при этом на имеющихся правах у лица, допустившего ненадлежащее использование, даже после вынесения решения судом. Получается, что логика построения рассматриваемого правового механизма отсутствует, можно отметить его незавершенность, требующую определенного правового разрешения.

На настоящий момент, когда отсутствуют какие-либо официальные комментарии, а также еще не сложилась судебная практика, суды принимают

решения по данному вопросу, руководствуясь своими представлениями о возможном разрешении имеющейся правовой коллизии и применяя аналогию права.

Например, показательно в этом ключе Решение Вадинского районного суда Пензенской области от 09.08.2012 года¹⁰⁸, которое содержит следующую резолютивную часть: «Прекратить право собственности ФИО на земельный участок, общей площадью ...га, расположенный по адресу:..., в связи с неиспользованием земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства в указанных целях в течении трех лет. Изъять у ФИО земельный участок, общей площадью ...га, расположенный по адресу:..., и продать с публичных торгов». Несмотря на отсутствие указания на переход прав на землю к муниципалитету, суд все же находит необходимым прекратить право на него, хотя это и не предусмотрено действующим законодательством. В результате существующих правовых коллизий, юридический статус вышеуказанного земельного участка в случае признания торгов несостоявшимися и не оформления на него прав муниципалитетом, неизвестен.

В принципе разрешение этой правовой проблемы возможно, как видится, только в двух направлениях – либо определить под существующим в законе термином «изъятие» переход прав на спорную землю к муниципалитету (что очевидно с правовой точки зрения было бы правильнее, учитывая значимость совершенного земельного правонарушения), либо исключить термин «изъятие», оставив в качестве правового рычага воздействия возложение на субъекта права, допустившего ненадлежащее использование земли сельскохозяйственного назначения, обязанности по продаже земли на торгах (в данном случае не будет достигнута основная задача юридической ответственности – предотвращение и пресечение ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель).

¹⁰⁸ Решение Вадинского районного суда Пензенской области от 09.08.2012 года // СПС КонсультантПлюс.

3.2 Земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения: проблемы правоприменительной практики

Нами неоднократно подчеркивалось, что правовое регулирование земель сельскохозяйственного назначения направлено на решение главной задачи – обеспечение целевого, надлежащего использования этой категории земель. Выявление и установление фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения независимо от вида права на землю осуществляется в рамках государственного земельного надзора, осуществляемого на основании ряда нормативно-правовых актов, определяющих порядок и условия осуществления такой деятельности.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1¹⁰⁹, надзор за соблюдением земельного законодательства в установленной сфере деятельности осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

В силу п.п. в,г,е ст.3 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1, земельный надзор за соблюдением требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению, требований земельного законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, возложен на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии и ее

¹⁰⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // СЗ РФ. 2015. №2. ст.514.

территориальные органы. Указанное противоречие, а именно отсутствие четкого законодательного закрепления полномочий Россельхознадзора по привлечению виновных лиц, допустивших ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, к установленной законом ответственности, препятствует нормальному функционированию разработанного правового механизма, направленного на решение указанной проблемы.

Представляется, что для эффективного осуществления государственного земельного надзора в целях обеспечения целевого (надлежащего) использования земельных участков земель сельскохозяйственного назначения и расширения вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственное производство необходимо закрепить за конкретным государственным органом, а именно за Россельхознадзором, полномочия по контролю за соблюдением требований земельного законодательства по надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения.

Необходимо отметить, что вступивший 15.02.2014 года ФЗ от 3 февраля 2014 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹¹⁰, предусматривающий усиление административной ответственности за неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, предусматривает возложение полномочий по рассмотрению административных дел, предусмотренных ч.1.1 ст.8.8 КоАП РФ (неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в течение срока, установленного законом), на Россельхознадзор. Однако всех полномочий по рассмотрению административных дел, предусмотренных ст.8.8 КоАП РФ (кроме ч.1.1 данная статья предусматривает административную ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным

¹¹⁰ Федеральный закон от 03.02.2014 №6-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"// СЗ РФ. 2014. №6. ст. 557.

использованием или неиспользованием земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом – ч.1; невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению – ч.2), за Россельхознадзором не было закреплено.

Данная проблема отмечается в Докладе Министерства сельского хозяйства РФ о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2013 год: «Инициирование Россельхознадзором процедуры изъятия земель сельскохозяйственного назначения затрудняет также отсутствие полномочий по привлечению к административной ответственности за нарушения земельного законодательства, предусмотренные статьей 8.8 КоАП РФ».

Это также сказывается на судебной практике. Например, Постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 апреля 2009 г. №А39-3866/2008-167/1¹¹¹ было отменено Постановление Россельхознадзора о привлечении ИП к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ, в связи с тем, что представителям Россельхознадзора не подведомственны вопросы целевого использования земельных участков. Судьи отменили постановление, как вынесенное неуполномоченным должностным лицом. В обоснование своей позиции они сослались на то, что нецелевое использование земель является нарушением порядка использования участка, как природного объекта, а не как природного ресурса, а сфера деятельности Россельхознадзора ограничивается вопросами охраны, защиты и контроля за земельными участками, как источниками природных ресурсов.

Кроме отсутствия полномочий Россельхознадзор по привлечению к административной ответственности за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, на практике были выявлены проблемы применения критериев существенного снижения плодородия земель

¹¹¹ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 апреля 2009 г. №А39-3866/2008-167/1// СПС КонсультантПлюс.

сельскохозяйственного назначения, критериев значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, признаков неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации, как оснований привлечения к административной ответственности.

Проблемы правоприменения связаны с тем, что правовыми актами, устанавливающими вышеуказанные критерии и признаки, не урегулированы все аспекты процедуры их соотношения с качественным состоянием конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Общими вопросами, возникающими по поводу применения установленных критериев и признаков, является, во-первых, отсутствие указания размера площади земельного участка, на которой должно произойти изменение качественных характеристик, а во-вторых, отсутствие детальной регламентации закрепления выявленных фактов ненадлежащего использования.

Поскольку по отношению к некоторым критериям доля от общей площади земельного участка, на которой должно произойти ухудшение качественных характеристик, указана, логично было бы предположить, что в отношении критериев, по которым таких требований не закреплено, необходимо учитывать общую площадь участка. Однако анализ критериев доля от общей площади земельного участка, на которой должно произойти ухудшение качественных характеристик, не указана, показывает нецелесообразность такого подхода, потому как, например, в отношении критерия «загрязнение почв химическими веществами...» представляется достаточным просто наличия данного факта, без учета площади загрязнения. В связи с необходимостью индивидуального подхода при решении указанного вопроса, нужно установить требование к размеру площади земельного участка, на которой должно произойти изменение

качественных характеристик для каждого имеющегося критерия.

Вопрос с учетом площади качественных изменений характеристик напрямую связан с проблемой фиксации допущенных земельных правонарушений. Общий порядок проведения мероприятий земельного контроля, установленный Административным регламентом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии не регламентирует деятельность по отбору проб (способы, количество, требование специальных познаний в области почвоведения, порядок направления на экспертизу и прочее). Упоминается только, что в случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований и экспертиз, такой акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю (п.3.39). Среди мероприятий, осуществляемых при проведении выездной проверки должностными лицами Росреестра, указанными в п. 3.34. Административного регламента, а именно - обмер границ земельного участка, составление фототаблицы, схематического чертежа земельного участка и иных документов, подтверждающих соблюдение (нарушение) земельного законодательства, отбор проб для анализа качественных характеристик почв не указан. Можно предположить, что деятельность по установлению наличия критериев и признаков ненадлежащего использования сельскохозяйственного назначения, должны осуществлять упомянутые в п.3.31 Административного регламента эксперты, представители экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, однако прямых указаний на это нет, более того очевидно, что проведение экспертных исследований возможно только в лабораторных условиях.

Такой правовой пробел ощутимо сказывается на результатах земельного контроля, так как если процедура выявления фактов допущенных земельных правонарушений не основан на конкретных правовых нормах, акт проведенной проверки не может являться доказательством ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, а, следовательно, не может быть

положен в основу привлечения к административной, либо гражданско-правовой ответственности.

Кроме указанных общих проблем применения установленных критериев и признаков, требующих методологической и правовой доработки, существуют еще и специфические проблемы, выявленные в процессе правоприменения отдельных критериев.

Так, практически установлено, что Критерии существенного снижения плодородия малоприменимы, так как установить снижение более 3-х показателей, установленных указанными критериями, одновременно невозможно. Не ясно применим ли критерий «снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов или более» для всех видов угодий, либо его используют только в отношении проверки снижения плодородия пашни.

При применении Признаков не использования установлены следующие практические проблемы:

- невозможна градация обследуемых участков по видам сельскохозяйственных угодий, требуемая Признаками, так как в правоустанавливающих документах на землю, а также кадастре недвижимости отсутствуют сведения о видах используемых сельскохозяйственных угодий;

- отсутствие на местности четко определенных границ обследуемого земельного участка;

- отсутствие законодательного определения используемых в Признаках неиспользования понятий залесения и закустаренности, не определен процент содержания сорных в травостое;

- необходимо предусмотреть возможность изъятия не всего земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, а его части, которая используется ненадлежащим образом;

- правонарушителями применяется схема переоформления земельных участков сельскохозяйственного назначения на иных лиц с целью пролонгации сроков освоения земельных участков.

Учитывая изложенное, целесообразно пересмотреть установленные критерии и признаки, порядок и условия их применения в целях обеспечения выявления всех фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения и применения установленных законом мер ответственности к виновным лицам.

Согласно данным Россельхознадзора, подавляющее количество (88%) решений судебных органов первой инстанции, в том числе и арбитражных судов, об административных правонарушениях (земельных правонарушениях, связанных с ненадлежащим использованием земель) вынесено в пользу территориальных управлений Россельхознадзора¹¹².

Однако такая статистика, к сожалению, не свидетельствует об особом подходе при рассмотрении данной категории дел, основанном на конституционных гарантиях защиты прав и презумпции невиновности, о полном и всестороннем изучении судом материалов дела, направленного по результатам земельного контроля, а скорее основана на определенном обвинительном уклоне, при котором в основу судебных решений положены имеющиеся административные материалы без правовой оценки имеющихся в них доказательств.

Например, Апелляционным определением Московского областного суда от 12.03.2013 года по делу №33-5669/13¹¹³ были удовлетворены иски Коломенского городского КУМИ об изъятии земельного участка ввиду его не использования более трех лет по целевому назначению, что якобы было установлено в рамках дела об административном правонарушении. Однако доводы суда, изложенные в мотивировочной части, ставят под сомнение обоснованность принятого решения. Суд указывает, что согласно протоколу осмотра территории и акту проверки «спорный земельный участок не используется в соответствии с видом разрешенного использования. Земельный

¹¹² Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

¹¹³ Апелляционное определение Московского областного суда от 12.03.2013 года по делу №33-5669/13 // СПС КонсультантПлюс.

участок по-прежнему не обрабатывается, на большей части поверхность покрыта плотной дерниной из дикорастущих многолетних трав, местами встречаются дикорастущие растения, поросли молодых деревьев. Данные признаки указывают на то, что на протяжении многих лет земельный участок не используется по целевому назначению с видом разрешенного использования: для сельскохозяйственного производства (ведение фермерского хозяйства). Условия для содержания перепелов на земельном участке отсутствуют. На земельном участке не обнаружены какие-либо факторы, указывающие на ведение фермерской деятельности». Данные обстоятельства положены в основу решения суда по прекращению прав на указанный земельный участок и его изъятию. Представляется, что суд не утрудил себя анализом правового механизма, регулирующего порядок выявления фактов ненадлежащего использования, соблюдение которого является обязательным требованием для принятия обоснованного решения по требованию об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения ввиду ненадлежащего использования. Очевидно, что в ходе проведенной в рамках земельного контроля проверки сделан вывод о не использовании спорного земельного участка по целевому назначению. Чтобы являться доказательством по делу, данный вывод должен быть обоснованным и документально подтвержденным. Основания подтверждения не использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения изложены в Признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ №369 от 23.04.2012 года, то есть действующих как на момент принятия рассматриваемого решения, так и на момент проведения проверки органом земельного контроля. Отсутствие указания на применяемый в качестве основания признания использования земельного участка ненадлежащим образом (не использования), по мнению автора, является грубой процессуальной ошибкой,

которая свидетельствует о незаконности принятого решения. Кроме того, анализ признаков неиспользования показывает, что два основания на которые ссылается суд - длительность не использования и «большой части поверхность покрыта плотной дерниной из дикорастущих многолетних трав, местами встречаются дикорастущие растения, поросли молодых деревьев» не основаны на действующем законодательстве. В силу вышеуказанных Признаков неиспользования, а также ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» для применения по данным основаниям мер административной ответственности, а также решения об изъятии спорного земельного участка необходимо было доказать либо 3 летний срок не использования в соответствии с видом разрешенного использования (сведений нет, так как проверка проводилась 2 раза в 2012 году), либо зафиксировать и документально подтвердить требуемый признаками неиспользования процент от общей площади земельного участка, на котором наблюдается залесенность, закустаренность, содержание сорных трав (такие сведения также отсутствуют, нет ссылок ни на фототаблицы, ни на заключения экспертов, установивших данный факт). С учетом изложенного, нельзя признать рассматриваемое решение суда законным и обоснованным.

Калужским областным судом вынесено аналогичное определение, основанное исключительно на выводах, содержащихся в административном материале (по делу №33-1225/2013 от 20.05.2013года)¹¹⁴. Согласно указанному определению «Судом установлено, что 26.10.2011 года в рамках проведения государственного земельного контроля Управлением Росреестра по Калужской области был составлен акт проверки земельного законодательства, согласно которому П. было допущено нарушения земельного законодательства, выражающееся в неиспользовании по назначению – для ведения сельскохозяйственного производства- в течение трех лет с момента приобретения права собственности, принадлежащего ему земельного участка категории земель сельскохозяйственного назначения...». Применения признака не использования

¹¹⁴ Решение Калужского областного суда от 20.05.2013года по делу №33-1225/2013 // СПС КонсультантПлюс.

земельного участка в течение трех лет, как представляется, должно быть подтверждено документально, либо быть признано ответчиком. Отсутствие таких данных, по мнению автора, исключает принятия судом решения, основанного на выводах о наличии в действиях ответчика состава административного правонарушения, предусмотренного ст.8.8 КоАП РФ.

Аналогичной является вся существующая судебная практика по делам, связанным с применением мер ответственности в отношении лиц, допустивших ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. Принимая решения, как видится, суд должен в первую очередь проверить доказан ли факт ненадлежащего использования земельного участка, то есть установлено ли в рамках земельного контроля изменение качественных характеристик конкретного земельного участка в соответствии с критериями и признаками неиспользования (либо установлен трех летний срок не использования земли).

Такие судебные дела можно условно разделить на две группы: обжалования вынесенных органом земельного контроля постановлений о привлечении к административной ответственности и иски по прекращению прав на ненадлежащее используемые земли сельскохозяйственного назначения и их изъятии с целью продажи с торгов.

Особенно актуальной данная проблема является в отношении выносимых решений по обжалованию постановлений о привлечении к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ.

Необходимо учитывать, что согласно п.1 ст.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Административным законодательством закрепляется презумпция невиновности лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а обязанность доказывания вины возлагается на орган, расследующий дело об административном правонарушении. Неустранимые

сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Учитывая все эти особенности административного производства хотелось бы отметить, что в случае отсутствия достаточных доказательств, однозначно подтверждающей факт ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, обвиняемое в совершении земельного правонарушения лицо не должно быть привлечено к административной ответственности. Однако данная позиция, как показывает практика, не разделяется действующей судебной системой, в большинстве случаев наличия составленного административного материала является решающим аргументом в пользу принятия решения о привлечении к административной ответственности. Такой подход тем более вреден, что принятие судом решения об отказе в обжаловании постановления об административной ответственности, кроме административного наказания для лица, влечет еще и последующее применение мер гражданско-правовой ответственности, так как факт совершения административного правонарушения окончательно установлен.

Хотелось бы отметить, что данная проблема правоприменения должна быть рассмотрена в рамках задач, поставленных перед современным земельным законодательством, обеспечивающим надлежащее использование сельскохозяйственных земель. Ведь конечной целью существующего механизма, осуществляющего регулирование данного вопроса, в который входит и земельный контроль, и судебная система, является ни привлечение виновных лиц к ответственности, ни изъятие участка, а сохранение целевого использования земель сельскохозяйственного назначения. В рамках указанной задачи представляется, что привлечение лиц к административной ответственности по данному основанию, изъятие земли должно осуществляться только в случае отсутствия сомнений в наличии в их действиях состава административного правонарушения. Такое возможно в рамках совершенствования работы Россельхознадзора по сбору и оформлению в ходе земельного контроля в

отношении земель сельскохозяйственного назначения доказательств о допущенных нарушениях требований земельного законодательства.

Однако нельзя говорить о том, что принятие судами спорных решений по поводу ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения имеет повсеместный характер.

Отмечается, что судами принимались решения о прекращении производства по таким делам об административных правонарушениях с указанием на недостаточность доказательств; отсутствие события и состава административного правонарушения; малозначительность совершенного административного правонарушения; отсутствие доказательств, отсутствие надлежащих доказательств состава административного правонарушения; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; отсутствие доказательств того, что в результате невыполнения юридическим лицом установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв произошло ухудшение качественного состояния земель¹¹⁵.

Так, к примеру, согласно Постановлению Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 08.06.2010 года по делу №А62-9083/2009¹¹⁶, отменено постановление надзорного органа о привлечении к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ в связи с недоказанностью состава административного правонарушения. Судом справедливо отмечается, что «представленные материалы дела и документы не позволяют индивидуализировать земельный участок, в отношении которого составлен акт осмотра...Согласно кадастрового паспорта площадь всего земельного участка ориентировочна, границы земельного участка не определены. При этом в ходе проверки земельный участок в полном объеме не осматривался...», что дало судам основание прийти к правомерному выводу, что представленные в материалы дела доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о

¹¹⁵ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

¹¹⁶ Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 08.06.2010 года по делу №А62-9083/2009 // СПС КонсультантПлюс.

наличии в действиях кооператива состава вменяемого ему административного правонарушения.

Кроме привлечения к административной ответственности лиц, допустивших ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, Россельхознадзор принимает меры к возмещению ущерба, наносимого почве как объекту охраны окружающей среды в результате нарушений, имеющего финансовое выражение. Обоснованно отмечается, что возмещение нарушителями нанесенного ущерба является важным инструментом, предупреждающим и пресекающим нарушения земельного законодательства, и характеризует эффективность осуществления государственного земельного надзора¹¹⁷.

Общие положения по возмещению вреда, причиненного земельными правонарушениями, регулируются ст.76 ЗК РФ, согласно которым причиненный вред должен быть возмещен в полном объеме, самовольно используемые земельные участки должны быть возвращены законным правообладателям без возмещения произведенных улучшений, а их качественное состояние должно быть приведено в пригодное для их использования за счет виновных лиц.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения согласно ст.6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае причинения вреда земле как природному объекту, 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 ФЗ «Об охране окружающей среды».

В соответствии со ст.78 ФЗ «Об охране окружающей среды» компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление

¹¹⁷ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Ю.Г. Жариков предостерегает от смешения в земельных правоотношениях понятий возмещение убытков и компенсация, отмечая, что зачастую на практике эти термины используются как синонимы. Однако возмещение убытков согласно ст.15 ГК РФ подразумевает полное покрытие причиненного ущерба, тогда как компенсация может быть неполной, частичной. Возмещение убытков предполагает наличие некоторой не только субъективной, но и объективно возникшей потери (ущерб имуществу, неполученный доход, вред природе)¹¹⁸.

Согласно данным Россельхознадзора в результате проведения работ по взысканию вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, выявлено более 2 тысяч случаев нарушения земельного законодательства с нанесением вреда почвам на площади 16,1 тыс. га, общая сумма причиненного ущерба составила 8,3 млрд. рублей. Возмещение производилось добровольно или по результатам вынесенных судебных решений в денежном эквиваленте либо путем проведения рекультивационных работ¹¹⁹.

Ю.Г.Жариков, исследующий правовое регулирование возмещения убытков в земельных правоотношениях, указывает на разницу понятия потерь в гражданском и земельном праве. Для гражданского права – это разновидность убытков, подлежащих возмещению, потери для отрасли сельского хозяйства – это специальные мероприятия по поддержанию существующего потенциала этой сложной отрасли экономики и вложения средств в повышение плодородия используемых земель и т.д. Поэтому в земельном законодательстве долгое время

¹¹⁸ Жариков Ю.Г. Возмещение убытков и упущенной выгоды в земельных правоотношениях//Журнал российского права. 2009. №1. С.91-98.

¹¹⁹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).

при расчете потерь сельскохозяйственного производства использовались нормативы стоимости освоения новых земель, однако под влиянием идей гражданского права о возмещении только убытков, понесенных субъектами правоотношений, а не отрасли сельского хозяйства, исчез этот приоритет ценных сельскохозяйственных угодий¹²⁰.

Подводя итоги изложенному, необходимо отметить существующие проблемы правоприменения норм, направленных на привлечение к юридической ответственности лиц, допустивших ненадлежащее использование сельскохозяйственных земель. Среди основных проблем, требующих срочного законодательного разрешения возможно выделить следующие:

-отсутствие четко обозначенных полномочий органа Россельхознадзора по привлечению виновных лиц к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ;

-необходимость в доработке критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, критериев значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, признаков неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации, так как применение содержащихся в них показателей либо малоприменимо, либо недостаточно урегулировано;

-необходимость более детальной регламентации документального закрепления в рамках земельного контроля доказательств, свидетельствующих о допущенном ненадлежащем использовании сельскохозяйственных земель с учетом фиксации вышеуказанных критериев и признаков.

¹²⁰Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений//Журнал российского права. 2011. №11. С.33-39; Жариков Ю.Г. Понятие убытков в гражданском и земельном праве//Журнал российского права. 2013. №1. С.70-78.

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

Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы, утвержденными Распоряжением Правительства РФ №297-р от 03.03.2012 года, установлено, что целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. В рамках данной работы важно отметить, что среди основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом отмечена необходимость совершенствования порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием, в том числе определение мер по государственной поддержке мероприятий по вовлечению неиспользуемых земельных участков в хозяйственный оборот и эффективному использованию мелиорированных земель. Выделение указанной проблемы в основополагающем документе, определяющем государственное управление земельным фондом, свидетельствует о необходимости внесения изменений в правовой механизм, обеспечивающий порядок изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, а также повышенном внимании государства к вопросу обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Среди мер, косвенно направленных на обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, на сохранение и повышение качественного состояния этих земель, Основами государственной политики по управлению земельным фондом установлена необходимость

совершенствования государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также развитие государственного мониторинга земель.

Именно Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации предложено исключить из земельного законодательства принцип деления земельного фонда по категориям и заменить его территориальным планированием. Было установлено, что совершенствование порядка определения правового режима земельных участков предусматривает в том числе:

определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в том числе создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков;

обеспечение защиты от произвольного и (или) необоснованного изменения видов разрешенного использования земельных участков при осуществлении территориального зонирования, в том числе обеспечение сохранения особо ценных земель;

установление допустимого соотношения между основными и вспомогательными видами разрешенного использования земельных участков;

установление порядка определения видов разрешенного использования земельных участков при отсутствии документов территориального планирования.

Для реализации установленной Основами государственного управления земельным фондом задачи совершенствования земельного законодательства в части перехода от категоризации земельного фонда к территориальному планированию Правительством РФ на рассмотрение в Государственную Думу РФ был внесен законопроект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании

утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹²¹.

Положения указанного законопроекта отражают тенденции, заложенные Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы. Предлагается заменить понятие целевого назначения земельного участка и его разрешенного использования на разрешенное использование земельного участка с соблюдением требований регламентов использования территории. При этом под разрешенным использованием земельного участка понимается вид хозяйственной или иной деятельности, которая может осуществляться на земельном участке. Возможен один или несколько видов разрешенного использования земельного участка.

Согласно рассматриваемому законопроекту разрешенное использование земель и земельных участков определяется их принадлежностью к определенной территориальной зоне. Классификатор видов разрешенного использования с описанием каждого вида разрешенного использования должен утверждаться нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Предполагается, что виды разрешенного использования в отношении земельных участков в границах зон сельскохозяйственного назначения будут устанавливаться сельскохозяйственным регламентом, в рамках которого осуществляется планирование и организация рационального использования земель, расположенных в границах зон сельскохозяйственного назначения.

Организация разработки сельскохозяйственного регламента возлагается на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который создает комиссию по обеспечению разработки и согласования сельскохозяйственного регламента из числа представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного

¹²¹ Законопроект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [Электронный ресурс]. URL:<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date>.

самоуправления, на территории которых установлены зоны сельскохозяйственного назначения.

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.

¹²² Серов О.О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2013. №3. С. 34 - 38.

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. Это земли:

1) предназначенные для производства сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственные угодья (пашня, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения);

2) предназначенные для семеноводства, сортоиспытаний, племенной работы, воспроизводства коллекций генетических ресурсов растений.

Предлагается, чтобы федеральный орган исполнительной власти в области агропромышленного комплекса за счет средств федерального бюджета обеспечил установление границ особо ценных сельскохозяйственных земель. Сведения о границах особо ценных сельскохозяйственных земель подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости.

Особо ценные сельскохозяйственные земли могут находиться исключительно в территориальных зонах сельскохозяйственного назначения. При этом решение об установлении и изменении границ особо ценных сельскохозяйственных земель принимается федеральным органом исполнительной власти.

Безусловно, такой подход свидетельствует об особой ценности продуктивных сельскохозяйственных угодий как незаменимого природного ресурса для государства и общества. Установление в отношении особо ценных сельскохозяйственных земель особого правового режима, обеспечивающего гарантии их защиты от необоснованного перевода в иные виды территориальных зон, ненадлежащего использования в настоящее время абсолютно оправдано. В целом введение указанных норм будет содействовать использованию особо ценных сельскохозяйственных земель строго по целевому назначению, то есть для непосредственного сельскохозяйственного производства.

Одним из существующих недостатков действующего законодательства, как отмечалось ранее, является отсутствие правового регулирования перевода одного вида сельскохозяйственных угодий в другие, возможности перевода сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственные земли, возведения на них строений и сооружений, необходимых для осуществления

сельскохозяйственного производства, а также непосредственного проживания сельскохозяйственного товаропроизводителя и членов его семьи. Данные вопросы, несмотря на свою остроту и актуальность, до сих пор законодательно не решены.

Рассматриваемым законопроектом предлагается заполнить существующие правовые пробелы следующим образом: собственник земельного участка вправе выбрать любой вид разрешенного использования из перечня основных и вспомогательных видов разрешенного использования, установленных регламентом использования территории для территориальной зоны, в границах которой расположен данный земельный участок. Вспомогательным использованием земельного участка признается вид деятельности, который необходим для обеспечения использования земельного участка в соответствии с его основным или условно разрешенным видом использования и осуществляется совместно с ними. Перечень вспомогательных видов разрешенного использования для определенной зоны устанавливается соответствующим регламентом использования территории. Использование земельного участка на условиях вспомогательного вида разрешенного использования осуществляется без дополнительных разрешений и согласования. Кроме основного и вспомогательного вида разрешенного использования выделяют условно разрешенный вид использования, под которым понимают вид разрешенного использования, который предоставляется правообладателю земельного участка при соблюдении ряда объективно достижимых условий, закрепленных в регламенте использования территории (размер земельного участка, параметры его благоустройств и т.п.). После предоставления права на условно разрешенный вид использования земельного участка он становится основным видом разрешенного использования для данного земельного участка. Решение об изменении вида разрешенного использования на условно разрешенный принимает местная администрация в течение месячного срока со дня поступления соответствующего заявления. Отказ в удовлетворении требований, либо разрешение изменения вида

использования ставиться в зависимость от доказательства заявителем соблюдения условий, которыми обусловлено предоставление условно разрешенного вида разрешенного использования.

Таким образом, в законопроекте предложено для соблюдения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения упорядочить условия фактического использования земли путем закрепления возможных видов разрешенного использования территориальных зон сельскохозяйственного использования.

Разделение видов разрешенного использования земли на основной, вспомогательные и условно разрешенные является оправданным, так как, с одной стороны, способствует упорядочиванию землепользования, с другой стороны, предоставляет возможность сельскохозяйственному товаропроизводителю в случае возникновения объективной необходимости изменить вид разрешенного использования на экономически более оправданный в данный момент времени. Создание указанного механизма в перспективе должно свести к минимуму случаи необоснованного перевода сельскохозяйственных угодий в менее продуктивные, а так же принятие самовольных решений (негативные результаты которых зачастую ими не предвидятся) собственниками или пользователями сельскохозяйственных угодий об изменении вида разрешенного использования земли, так как следующим шагом законодателя после введения данных правовых норм очевидно станет введение норм ответственности за нарушения порядка изменения вида разрешенного использования земельного участка. Представляется, что такие нововведения в действующее земельное законодательство своевременны и будут способствовать упорядочиванию землепользования сельскохозяйственных угодий.

Также долгожданнами и обсуждаемыми фермерским сообществом являются предлагаемые законопроектом нормы о возможности жилой застройки на земельном участке, предоставленном для осуществления КФХ. Устанавливается, что на земельном участке, предоставленном или приобретенном

для создания и (или) осуществления деятельности фермерского хозяйства в границах зон сельскохозяйственного назначения, допускается строительство одного объекта индивидуального жилищного строительства с количеством этажей не более чем три и предназначенного для проживания членов такого хозяйства. Необходимо отметить социальную значимость указанной нормы, так как получая право на возведения жилого дома на используемом земельном участке, фермер одновременно получает возможность участвовать в государственных программах, обеспечивающих финансовую поддержку жителям сельской местности. Конечно, строительство жилого дома в границах зон сельскохозяйственного назначения должно осуществляться фермером на менее продуктивных участках предоставленной земли. Данное ограничение разумно, в таком подходе заинтересован и сам фермер, и общество в целом в целях обеспечения надлежащего использования сельскохозяйственных угодий.

Анализируемым законопроектом также предлагается решить вопрос о возможности изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения в целях использования их для ведения дачного хозяйства и садоводства. С учетом того, что действующее законодательство не закрепляло должным образом приоритет использования земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства по сравнению с использованием указанных земель для дачного хозяйства и садоводства, на практике сложилась неблагоприятная тенденция перевода сельскохозяйственных угодий под дачное строительство, которое по своей сути предполагает не использование данной категории земель по целевому назначению, а отдых населения, строительство в этих целях дачных поселков на пригодных для сельскохозяйственного производства землях.

Законопроектом предлагается, что изменение вида разрешенного использования земельных участков, отнесенных к категории земель сельскохозяйственного назначения, на вид разрешенного использования, предусматривающий ведение дачного хозяйства и (или) садоводства, не

допускается со дня опубликования настоящего Федерального закона и до дня его вступления в силу. Таким образом, решение вопроса о переводе будет поставлено в зависимость от наличия объективных факторов, подтверждающих необходимость такого изменения.

Подводя итог анализа предлагаемых законопроектом норм, хотелось бы отметить его направленность на решение существующих проблем в области правового регулирования использования сельскохозяйственных земель. Наверное, еще длительное время будут вестись дискуссии о своевременности перехода к территориальному зонированию, о неизбежных трудностях переходного периода, однако уже сейчас очевидно, что тенденция изменения способа регулирования правового режима сельскохозяйственных земель назрела уже давно. Как отмечалось ранее, работы по зонированию сельскохозяйственных территорий неизбежно повлекут за собой землеустроительные работы, инвентаризацию сельскохозяйственных земель, что давно уже является необходимостью для развития села. Речь о создании информационной базы, содержащей в себе сведения о качественном и количественном состоянии всех сельскохозяйственных земель ведется уже давно, необходимость такого ресурса неоспорима, поэтому еще одна положительная роль в проведении территориального зонирования видится в получении по итогам указанных работ достоверных и полных сведений о состоянии и использовании сельскохозяйственных земель.

Также необходимо отметить перспективы установления видов разрешенного использования сельхозземель. Кроме упорядочивания использования сельхозугодий, закрепление за конкретными участками основных, вспомогательных и условно разрешенных видов использования представляет собой организационный аспект осуществления сельскохозяйственной деятельности. Так как зонирование сельскохозяйственных территорий и разработка сельскохозяйственных регламентов будут осуществляться с учетом территориальных особенностей, почвенных и климатических характеристик, экономического обоснования сельскохозяйственный товаропроизводитель не

будет нести риски самостоятельного принятия решения относительно способа и формы использования предоставленных сельхозугодий, что, безусловно, будет способствовать более эффективному землепользованию.

Наличие разработок и законопроектов по внесению изменений в действующее земельное законодательство в части отмены принципа деления земельного фонда на категории, усовершенствования существующих форм и методов правового регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве, попытки устранить имеющиеся правовые пробелы, выявляемые в связи с правоприменением существующих норм, свидетельствует о новом этапе в развитии современного земельного законодательства.

Осознание необходимости внесения изменений в действующее законодательства в части обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения связано, на наш взгляд, с неэффективностью существующего правового регулирования. Негативные тенденции в состоянии земель сельскохозяйственного назначения являются установленным фактом, однако автор не считает переход от категоризации земель к территориальному планированию панацеей от решения всех проблем в данной области. Как было отмечено ранее, проведение в рамках землеустройства работ по территориальному планированию земель сельскохозяйственного назначения, является допустимым механизмом обеспечения их надлежащего использования. Однако введение альтернативного способа правового регулирования обеспечения надлежащего использования сельхозземель, на наш взгляд, не изменит кардинально их правового режима, более того после перехода от категоризации земель сельскохозяйственного назначения к их территориальному планированию возникнут свои специфичные правовые проблемы, которые потребуются осмыслить и разрешить. Кроме этого, к существующим проблемам правового регулирования, добавятся проблемы переходного периода, которые, как показывает опыт последней земельной реформы, могут свети на нет все положительные цели и задачи нововведений.

В целом, территориальное планирование земель сельскохозяйственного назначения в рамках института землеустройства оценивается нами как возможный альтернативный вариант определения их правового режима. Однако до принятия окончательного решения об отказе от категоризации земель, мы находим необходимым разработку предложений по совершенствованию существующего законодательства, регулирующего вопросы надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

В результате проведенного выше правового исследования можно обозначить следующие основные проблемы правового регулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения:

-во-первых, действующее законодательство в области правового регулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения распространяется не на все земли данной категории земельного фонда страны. Применение мер юридической ответственности за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения возможно только в отношении сформированного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, имеющего установленные границы. Таким образом, с учетом количества сформированных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, более половины площади земель сельскохозяйственного назначения находятся вне правового поля, регламентирующего их надлежащее использование;

- во-вторых, не все земли сельскохозяйственного назначения вовлечены в сельскохозяйственное производство. Большой массив земель данной категории находится в государственной или муниципальной собственности и не используются по целевому назначению;

-в-третьих, отсутствуют правовые инструменты организации надлежащего использования конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

На наш взгляд, перспективными направлениями совершенствования действующего законодательства как раз является разрешение в рамках правового поля указанных проблем. Однако, как справедливо отмечает Галиновская Е.А., несмотря на то, что положения Земельного кодекса РФ, Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в целом направлены на решение задачи предотвращения сокращения сельскохозяйственных угодий и включение земельных ресурсов в рыночные отношения, действенность закрепленных механизмов на практике невысока. Правда, причины сокращения сельскохозяйственных земель связаны не столько с несовершенством законодательства, как это иногда представляется (правом предоставлен достаточный перечень правовых методов защиты прав собственников и пользователей сельскохозяйственных земель), а, скорее, с отсутствием возможности и заинтересованности основных собственников земли, самих сельскохозяйственных товаропроизводителей сохранить за собой сельскохозяйственные угодья¹²³.

Поскольку надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения напрямую зависит от возможности получения экономической выгоды в результате такого использования, необходимо в рамках правового поля создание требуемых для этого социальных и экономических условий. Нами ранее отмечалось, что для решения коренных причин ненадлежащего использования сельхозземель необходим комплексный подход, который позволит учесть все накопившиеся противоречия и изменить проводимую в отношении земель сельскохозяйственного назначения земельную политику. Проведенный анализ причин негативных тенденций в состоянии земель сельскохозяйственного назначения подтверждает несостоятельность существующих представлений о возможности регулирования земельных

¹²³ Галиновская Е.А. Основные правовые проблемы государственного регулирования АПК России //Журнал российского права. 2006. №4. С. 62-70.

отношений инструментами гражданского права. Нововведения в действующее законодательство показывают, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения все больше рассматривается как объект недвижимого имущества и государство устраняется от разработки дополнительных правовых средств, способных обеспечить сохранение плодородия данной категории земель. Такой подход крайне недальновиден и не соответствует поставленным перед государством и обществом глобальным задачам, таким как экологическая безопасность, продовольственная безопасность, импортозамещение. На наш взгляд, необходимо переосмысление отношения к землям сельскохозяйственного назначения как объекту правоотношений, выработка новой концепции правового регулирования сельхозземель. Как нам представляется, именно в отношении земель сельскохозяйственного назначения особо важно восстановление нарушенного баланса между нормами гражданского и земельного права, когда принципы земельного законодательства, такие как правовое регулирование, основанное на представлениях о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, будут преобладать при регулировании земельных правоотношений. При этом само существующее земельное законодательство требуется дополнить разработанным на основе изучения состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения комплексом организационно-правовых мер по планированию и организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Заключение

По результатам комплексного научного исследования проблем правового обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения автор делает следующие выводы и предложения:

1. Негативные тенденции в состоянии земель сельскохозяйственного назначения, характеризующиеся качественным ухудшением их характеристик и сокращением площади данной категории земель, требуют комплексного научного исследования причин их возникновения и выработки комплекса мер, в том числе правового характера, по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

2. Термин надлежащее и ненадлежащее использование применительно к земельным правоотношениям появился в современном законодательстве в 1994 году в ГК РФ (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ст.286), потом был использован в ЗК РФ (ст.45) и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст.6). Соответственно, в период советского земельного права надлежащее и ненадлежащее использование земли как правовая терминология не рассматривались, наукой исследовались проблемы правового регулирования целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Появление термина надлежащее/ ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения в действующем законодательстве требует теоретического осмысления, выработки обоснованного и применимого на практике определения, подлежащего закреплению в правовых нормах. Научных исследований в данном направлении не проводилось, более того современные авторы, продолжая научные разработки советского периода, исследуют правовое обеспечение целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, не рассматривая термин надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения как общее определение этих явлений. Предлагается закрепить определения надлежащего и ненадлежащего использования земли сельскохозяйственного назначения. Под

надлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения предлагается понимать непрерывное (допустимый максимальный перерыв 3 года) целевое использование земельного участка сельскохозяйственного назначения с соблюдением установленных правил рационального использования земли. Соответственно под ненадлежащим использованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения предлагается не использование земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение 3 лет, либо его использование не по целевому назначению, либо использование с нарушением установленных правил рационального использования земли.

3. В ходе работы над диссертацией были проанализированы существующие в земельном законодательстве требования по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, а также разработанные региональные правила рационального использования данной категории земель. Необходимо отметить, что как легальное определение рационального землепользования, так и правила рационального использования земли, которые в соответствии с требованиями ст.285 ГК РФ должны содержаться в земельном законодательстве, отсутствуют. На основе проведенного исследования были 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 противозерозионные и иные мероприятия, разработанные в соответствии с региональными особенностями;

-регулярно проводить почвенное и агрохимическое обследование почв;

-разработать долгосрочный план использования земельного участка, включая оптимальную организацию территории (внутрихозяйственное землеустройство), регулярную фиксацию плодородия почв и уровня урожайности выращиваемых сельскохозяйственных культур (паспорт земельного участка), применяемые агрономические мероприятия и их результаты (технологическая карта выращивания сельскохозяйственных культур, книга истории полей и севооборотов).

4. Существенным недостатком современного земельного законодательства является то, что вопросам организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения не уделяется должного внимания. В работе предлагается ряд организационных и правовых предложений решения указанной проблемы, таких как инвентаризация всех земель сельскохозяйственного назначения в целях изучения их почвенного плодородия, долгосрочное планирование использования земель сельскохозяйственного назначения (наличие у субъекта прав на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения долгосрочного плана надлежащего использования конкретного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения), детальная правовая регламентация использования земель сельскохозяйственного назначения в зависимости от вида угодий, а также процедуры изменения одного вида угодий на другой, утверждение правил рационального использования сельскохозяйственных земель, разработка научно-обоснованных рекомендаций по эффективному их использованию с учетом региональных особенностей, типовых региональных проектов целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, создание координирующего государственного органа, осуществляющего консультационную помощь сельскохозяйственным производителям, увеличение государственной поддержки в рамках финансирования работ, направленных на проведение мероприятий по сохранению и восстановлению плодородия почв, улучшение социально-экономических аспектов жизни села.

5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения, кроме создания функционирующего рынка земли, должно иметь своей конечной целью перераспределение земель сельскохозяйственного назначения в пользу эффективного сельскохозяйственного производителя. Однако, тенденции развития земельного законодательства свидетельствуют о превалировании представлений о земле как об объекте недвижимого имущества под влиянием норм гражданского права. Нами крайне негативно оцениваются внесенные ФЗ от 23.06.2014 года №171-ФЗ изменения, в соответствии с которыми были признаны утратившими силу положения ст.38 ЗК РФ и ст.10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». После указанных нововведений с 01.03.2015 года предоставление земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, возможно по результатам торгов только в форме аукциона. В то время как именно конкурсная основа позволяла на этапе предоставления земли выявить намерения приобретателя по надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения и наличие необходимых материально-технических средств для такого использования. В этой связи законодательное ограничение форм проведения торгов только аукционом представляется ошибочным. Для исправления этой ошибки потребуются внести изменения в действующее законодательство в части предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, по результатам торгов, в том числе в форме конкурса.

Нами предлагаются следующие критерии при определении победителя конкурса:

- предложения по охране земель, их рациональному и эффективному использованию;
- наличие плана мероприятий и обязательств по введению и сохранению системы севооборотов, повышению почвенного плодородия;
- предложения по использованию земель с внедрением передовых

агротехнологий;

- положительное заключение экспертной группы по бизнес-плану (производственной программе):

- соответствие цели использования испрашиваемого земельного участка, указанной заявителем, видам разрешенного использования;

- наличие инвестиционных ресурсов для реализации бизнес-плана (производственной программы) – собственных средств, справка о кредитоспособности, документы, подтверждающие привлечение ресурсов от третьих лиц;

- фактическое наличие необходимых сельскохозяйственных машин для возделывания сельскохозяйственных культур, а также поголовья сельскохозяйственных животных и (или) договора (или протокола намерений) на их приобретение (аренду, покупку услуг и так далее);

- копия диплома об образовании (при его наличии) или автобиография с указанием сведений о трудовой деятельности и стаже работы в отраслях сельского хозяйства, либо (для юридического лица) сведения о наличии в штате предприятия не менее двух специалистов в соответствующих отраслях сельского хозяйства с указанием их квалификации и стажа работы;

- проектная мощность сельскохозяйственного производства;

- создание дополнительных рабочих мест, решение вопросов социального значения для работников и жителей сельской местности.

6. Проведенное исследование показало, что основными проблемами оборота земель сельскохозяйственного назначения, подлежащими научному осмыслению и выработке правовых предложений по их решению, является большой массив не вовлеченных в оборот земель сельскохозяйственного назначения и отсутствие механизмов, обеспечивающих переход земель сельскохозяйственного назначения в процессе их оборота к эффективному сельскохозяйственному производителю. Для решения указанных проблем предлагается проведение следующих

организационно-правовых мероприятий, основанных на соответствующих решениях федерального законодателя:

- учет всех невовлеченных в гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения и создание общедоступной базы о свободных от прав третьих лиц земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения;

- сокращение размера платы за аренду и приобретение в собственность указанных земельных участков, упрощение по возможности порядка перехода прав к новому собственнику или арендатору;

- урегулирование вопроса финансирования работ на улучшение почвенного плодородия малопродуктивных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- обязать сельскохозяйственного производителя составить долгосрочный план использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на основе правил надлежащего использования земли;

- запретить быструю перепродажу земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;

- предоставлять земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам в собственность по результатам конкурса (выигравшим торги по конкурсу будет признано лицо, которое предложит лучшие условия рационального и эффективного использования предоставляемых земель сельскохозяйственного назначения в долгосрочной перспективе).

7. В диссертации предпринято развитие и обобщение научных исследований, связанных с особенностями правового регулирования использования земельных долей, а также невостребованных земельных долей. При этом сделан вывод о необходимости в минимальный срок провести землеустроительные работы по формированию земельных участков в счет земельных долей, что позволит ввести их в полноценный гражданский оборот и

распространить на них весь комплекс правовых мер, обеспечивающих надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

8. Одним из способов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения является предусмотренная действующим земельным законодательством возможность принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в связи с его ненадлежащим использованием. Однако на практике была выявлена неэффективность данного правового механизма из-за наличия следующих организационно-правовых проблем:

- незавершенность правовой базы, регламентирующей процедурный порядок выявления и фиксации фактов ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения;

- малоприменимость на практике установленных критериев и признаков ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения;

- правовая неопределенность юридического статуса земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, в отношении которого судом принято решение об изъятии и продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием.

Для решения данных проблем предлагается:

- разработка детальной правовой регламентации способов документальной фиксации 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.

9. Проанализированы законодательные инициативы, связанные с введением института сельскохозяйственных регламентов. Сделан вывод о целесообразности такой инициативы. Причем разработку указанных регламентов следует осуществлять в составе землеустройства. Для этого потребуется пересмотреть действующий Федеральный закон от 18.06.2001 года №78-ФЗ «О землеустройстве» либо разработать отдельный федеральный закон, регулирующий проведение землеустроительных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения.

Список использованной литературы

Федеральное законодательство

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2009. № 4. ст. 445.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон №51-ФЗ от 30.11.1994 г.// СЗ РФ. 1994. №32. ст.3301.
3. Земельный Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон №136-ФЗ от 25 октября 2001 г.// СЗ РФ. 2001. №44. ст.4147 .
4. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: Федеральный закон №195-ФЗ от 30 декабря 2001 г.//СЗ РФ. 2002. №1 (ч.1). ст.1.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). ст. 16.
6. Федеральный закон от 10.01.1996 №4-ФЗ "О мелиорации земель"// СЗ РФ. 1996. № 3. ст. 142.
7. Федеральный закон от 15.04.1998 №66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" // СЗ РФ. 1998. №16. ст.1801.
8. Федеральный закон от 16.07.1998 №101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"// СЗ РФ. 1998. № 29. ст. 3399.
9. Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ "О землеустройстве" // СЗ РФ. 2001. №26. ст.2582.
10. Федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"// СЗ РФ. 2001. №44. ст. 4148.
11. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // СЗ РФ. 2002. №2. ст.133.

12. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // СЗ РФ. 2002. №30. ст.3018.
13. Федеральный закон от 11.06.2003 №74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // СЗ РФ. 2003. №24. ст.2249.
14. Федеральный закон от 07.07.2003 №112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве" // СЗ РФ. 2003. №28. ст.2881.
15. Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" // СЗ РФ. 2004. №52 (ч.1). ст.5276.
16. Федеральный закон от 29.12.2006 №264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" // СЗ РФ. 2007. №1 (ч.1). ст.27.
17. Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" // СЗ РФ. 2007. №31. ст.4017.
18. Федеральный закон от 29.12.2010 №435-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения" // СЗ РФ. 2011. №1. ст.47.
19. Федеральный закон от 03.02.2014 №6-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 2014. №6. ст. 557.
20. Федеральный закон от 23.06.2014 №171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. №26 (часть I). ст. 3377.

Подзаконные нормативные правовые акты

21. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. №99 "О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года" // СЗ РФ. 2006. №10. ст.1101.

22. Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 №612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"// СЗ РФ. 2011. №30 (2). ст.4655.

23. 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"// СЗ РФ. 2012. №30. ст.4290.

24. Постановление Правительства РФ 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.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 №1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // СЗ РФ. 2015. №2. ст.514.

26. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы»// СЗ РФ. 2012. №12. ст.1425.

27. Приказ Минэкономразвития РФ от 30.06.2011 №318 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. №44.

28. Постановление Правительства Воронежской области от 06.05.2010 года №376 «Об утверждении Правил рационального использования земель

сельскохозяйственного назначения в Воронежской области» // СПС Консультант Плюс.

29. Постановление Правительства Ставропольского края №299-п от 07.09.2010 года «О правилах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае»// СПС Консультант Плюс.

30. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [Электронный ресурс]. URL:<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date>.

31. Проект приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» (опубликован 12 апреля 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/18482.285.htm (дата обращения: 24.04.2013).

32. Проект приказа «О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» (опубликован 25 марта 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/23291.298.htm (дата обращения: 24.04.2013).

Законы и иные нормативные правовые акты, утратившие силу

33. Постановление о введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии 30.10.1922 года// Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М., 1950. Ст.1573-1574.

34. Постановление ЦИК СССР от 15.12.1928 года "Об Утверждении общих начал землепользования и землеустройства"// Собрание Законов и Распоряжений. М., 1928. №69. Ст. 642.

35. Закон СССР от 13.12.1968 №3401-VII "Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик"//Ведомости Верховного Совета СССР.1968. № 51. Ст. 485.

36. Закон РСФСР от 01.07.1970 (ред. от 05.01.1988) "Об утверждении Земельного кодекса РСФСР" (вместе с "Земельным кодексом РСФСР")//Ведомости ВС РСФСР. 1970. №28. ст. 581.

37. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) //Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991. №22. ст.768.

Стандарты

38. ГОСТ 26640-85 Земля. Термины и определения. Охрана природы. Земли: Сб. ГОСТов.-М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

Материалы судебной практики

39. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 12.11.2014 года по делу №А62-6270/2013 // СПС КонсультантПлюс.

40. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 23.01.2014 года по делу №А14-9818/2012 // СПС КонсультантПлюс.

41. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 08.06.2010 года по делу №А62-9083/2009 // СПС КонсультантПлюс.

42. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 апреля 2009 г. №А39-3866/2008-167/1// СПС КонсультантПлюс.

43. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.10.2014 года по делу №А12-4254/2014 // СПС КонсультантПлюс.

44. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.09.2014 года по делу №А13-11131/2013 // СПС КонсультантПлюс.

45. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.07.2014 года по делу №А11-3121/2013 // СПС КонсультантПлюс.
46. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.12.2013 года по делу №А44-1711/2013 // СПС КонсультантПлюс.
47. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.03.2013 года по делу №А53-6297/2012 // СПС КонсультантПлюс.
48. Апелляционное определение Московского областного суда от 12.03.2013 года по делу №33-5669/13 // СПС КонсультантПлюс.
49. Решение Калужского областного суда от 20.05.2013 года по делу №33-1225/2013 // СПС КонсультантПлюс.
50. Решение Вадинского районного суда Пензенской области от 09.08.2012 года // СПС КонсультантПлюс.

Материалы конференций, сборники и доклады

51. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения/ Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. - М., 2013. -61 с.
52. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, 2010 – 2014 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14237.133.htm (дата обращения: 05.01.2015).
53. Европейская экономическая комиссия. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы // Организация объединённых наций. Нью-Йорк – Женева, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).
54. Отчет о научно-исследовательской работе Государственное научное учреждение Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им.

А.А. Никонова (ГНУ ВИАПИ РОССЕЛЬХОЗАКАДЕМИИ). - М., 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.viapi.ru/download/files/rep2012-viapi.pdf> (дата обращения: 24.04.2013).

55. Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications.- Wetherby, West Yorkshire. – 2004.// URL:<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf> (дата обращения: 03.01.2013).

56. Types of Zoning. Land Use Laws.//URL: <http://www.realestate.findlaw.com> (дата обращения: 03.01.2013).

Научная литература

57. Аверьянова, Н.Н. Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность/Н.Н. Аверьянова// Нотариус. - 2008. - №2. - С.38-39.

58. Аграрное право: Учебное пособие / Отв. ред. С.А. Боголюбов, Е.Л. Минина. - М.: Норма, 2000. - 480 с.

59. Аксененок, Г.А. Вопросы правового обеспечения наиболее правильного и производительного использования земли/Г.А. Аксененок//Советское государство и право. - 1955. -№4. – С.3-10.

60. Аксененок, Г.А. Обеспечение рационального использования земли/Г.А. Аксененок//Советское государство и право. - 1968. -№10. – С.12-19.

61. Аксененок, Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. - М., 1977. -160 с.

62. Аллакоз, В.В. Землеустройство - инвестиционная карта России в аграрном секторе / В. В. Аллакоз, А. В. Никонов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 4. - С. 6-12.

63. Башмаков, Г.С. Государственное управление земельным фондом и рациональное использование земли // Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. – М.: Наука, 1969. С.43-93.

64. Башмаков, Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли/ Г.С. Башмаков, Н.И. Краснов// Государство и право. – 1999. - №10. – С.38-44.
65. Башмаков, Г.С. Проблемы сельскохозяйственного землепользования/ Г.С. Башмаков, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов// Советское государство и право. – 1965. - №9. – С.21-29.
66. Белякова, А.М. Управление оборотом земель сельскохозяйственного назначения/ А. М. Белякова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2012. - № 3. - С. 16-22.
67. Боголюбов, С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право - интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог/ С.А. Боголюбов // Экологическое право. - 2014. - № 4. - С. 32 – 38.
68. Боголюбов, С.А. Административная ответственность за загрязнение атмосферного воздуха // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: КОНТРАКТ, 2014. Вып. 19. С. 188 - 195.
69. Боголюбов, С.А. Главное - прогнозирование реализации экологической политики / С.А. Боголюбов // Экологическое право. - 2011. - № 6. - С. 2 - 9.
70. Боголюбов, С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (отв. ред. Боголюбов С.А.). 7-е изд., перераб. и доп. - Проспект, 2011 г. - 332 с.
71. Боголюбов, С.А. Основные направления развития земельных отношений в Российской Федерации/ С.А. Боголюбов //Имущественные отношения в РФ.- 2004. -№11(38). -С.33.
72. Боголюбов, С.А. Право и единая государственная экологическая политика / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. - 2011. - №3. - С. 5 - 8.
73. Боголюбов, С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем / С.А. Боголюбов // Экологическое право. - 2013. - №3. - С. 2 - 11.

74. Боголюбов, С.А. Роль права и государства в реализации экологической политики/ С.А. Боголюбов //Вестник МГГУ им.М.А.Шолохова. Социально-экологические технологии.- 2012. - №1.- С.22.
75. Боголюбов, С.А. Экологический потенциал Конституции/ С.А. Боголюбов // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 5 - 13.
76. Боголюбов, С.А. Экономико-правовые проблемы охраны окружающей среды / С.А. Боголюбов// Законодательство и экономика. - 2009. - №7. - С.80.
77. Бондаренко, С. И. Нормативно-правовое регулирование совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения / С. И. Бондаренко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2012. - № 6. - С. 13-16.
78. Буров, В.А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков /В.А. Буров//Законодательство и экономика . -2009. - № 8. - С. 45 – 50.
79. Буров, В.А. О правовой природе целевого назначения земель/В.А. Буров//Аграрное и земельное право . -2011. - № 6. - С. 29-350.
80. Быстров, Г.Е. Земельная реформа в России: правовая теория и практика/ Г.Е. Быстров// Государство и право.-2000.- №4.- С.49-50.
81. Веденин, Н.Н. Рациональное использование земли – основа повышения эффективности сельскохозяйственного производства/Н.Н. Ведение// Советское государство и право. - 1972. - №.10. - С.64-67.
82. Волков, С.Н. О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации / С.Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2007. - № 9. - С.4-8.
83. Волков, С.Н. Повысить эффективность управления земельными ресурсами/ С. Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 1. - С. 1.

84. Волков, С.Н. Экспертиза и надзор - важные и необходимые звенья землеустройства / С. Н. Волков, С. А. Боголюбов, С. А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 2. - С. 18.

85. Все о земельных отношениях : учебно-практическое пособие /С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Е.Л. Минина, В.В. Устюкова. -Учеб. изд. -М. :Проспект,2010. -656 с.

86. Галиновская, Е.А. Оборот земель и направления Российской аграрной политики/ Е.А. Галиновская //Журнал российского права.-2010.- №10.- С.53-61.

87. Галиновская, Е.А. Основные правовые проблемы государственного регулирования АПК России / Е.А. Галиновская // Журнал российского права. - 2006. -№4 - С. 62-70.

88. Галиновская, Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие / Е.А. Галиновская. – М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2013. – 272 с.

89. Галиновская, Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. Монография / Е.А. Галиновская. – М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, Юрид. фирма «КОНТРАКТ», 2009. – 320 с.

90. Галятин, М.Ю. Зонирование-способ правового регулирования земельных отношений в США/М.Ю. Галятин//Правоведение. – 1983. - №6. – С.86-90.

91. Голышев, Н.А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие/ Н.А. Голышев// Юридический мир. - 2010. - №2. - С.28-30.

92. Голышев, Н.А. Правовой режим сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения /Н.А. Голышев// Адвокатская практика. - 2010.-№ 2.-С.5.

93. Грачкова, Ю.Л. Судебные споры о праве собственности на доли в праве собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения

("земельные доли") // Актуальные проблемы российского права. - М.: Изд-во МГЮА, 2012, № 2 (23). - С. 171-178.

94. Гречихин, В.Н. Земельные доли и вопросы права собственности на землю в России/ В. Н. Гречихин, А. Г. Исакова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 2. - С. 53-58.

95. Гречко, В.В. Приоритет сельскохозяйственного землепользования и его законодательное закрепление/В.В. Гречко // Вопросы государства и права: Сб.статей. - М.: Юрид.лит., 1970. - 223-229 с.

96. Евсегнеев, В. А. Нерешенные вопросы приватизации государственных земель в России / В. А. Евсегнеев//Аграрное и земельное право. -2013. - № 7. - С. 100 - 108.

97. Елисеева, И.А. Земли сельскохозяйственного назначения: проблемы эффективного гражданско-правового режима/ И.А. Елисеева, К.С. Комкова// Теория и практика общественного развития. - 2014. - №15. - С.140.

98. Жаворонкова, Н. Г. Состояние и совершенствование законодательства в области приватизации земель / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова//Аграрное и земельное право. -2013. - № 10. - С. 45 - 51.

99. Жариков, Ю.Г. Возмещение убытков и упущенной выгоды в земельных правоотношениях/ Ю.Г. Жариков//Журнал российского права. - 2009. - №1. - С.91-98.

100. Жариков, Ю.Г. Государственное регулирование земельных отношений в России/ Ю.Г. Жариков //Право и экономика. -1998.- №№ 4, 5. - С.4.

101. Жариков, Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений/ Ю.Г. Жариков //Журнал российского права. -2011.- №11.- С.33-39.

102. Жариков, Ю.Г. Охрана почв – обязанность землепользователей/Ю.Г. Жариков. - М.: Юрид.лит., 1965. - 76 с.

103. Жариков, Ю.Г. Понятие убытков в гражданском и земельном праве/ Ю.Г. Жариков //Журнал российского права.- 2013.- №1.- С.70-78.
104. Жариков, Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования/Ю.Г. Жариков. - М.: Юрид.лит., 1969. - 200 с.
105. Жариков Ю.Г. Правовые нормы обеспечения рационального использования земель/ Ю.Г. Жариков// Советское государство и право. - М.: Наука, 1974, № 8. - С. 40-46.
106. Желяскин, А.Л. О необходимости ведения качественного учета сельскохозяйственных угодий/ А. Л. Желясков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 9. - С. 70-75.
107. Забелышенский, А.А. Земли сельскохозяйственного назначения, их правовой режим и управление ими/ А.А. Забелышенский //Правоведение. - 1964. - № 1. - С.109-121.
108. Земельное право России: учебник под ред. В.В. Петрова.-М.:Зерцало, 1998.-300 с.
109. Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов. - 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011. - 402 с.
110. Землеустройство и рациональное использование земли/под общ. ред. Г.А. Кузнецова, В.П. Прошлякова. – М.: Колос, 1977. – 247с.
111. Землеустроительное обеспечение оборота земель сельскохозяйственного назначения / С.Н. Волков // Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы: аналитический вестник. / Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации.- 2012.- №37 (480). - С. 38-47.
112. Земля и право: пособие для российских землевладельцев. - М., 1997.- 360 с.
113. Ибрагимов, К.Х. Новая парадигма эффективной административно-правовой охраны и рационального использования земель

сельскохозяйственного назначения в России/ К.Х. Ибрагимов//Юрист. -2013. - №7. - С.13-17.

114. Ибрагимов, К.Х. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения/ К.Х. Ибрагимов // Экологическое право. - 2009.- № 5 - 6.- С. 70 - 71.

115. Ибрагимов, К.Х. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны/ К.Х. Ибрагимов, А.К. Ибрагимов// Право и политика.- 2004.- № 4.- С.82-85.

116. Иванов, Н. И. Исследование эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне муниципального образования/ Н. И. Иванов, А. И. Соловьев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2012. - № 12. - С. 11-13.

117. Иващук, И.С. Проблемы совершенствования правового регулирования использования сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения / И.С. Иващук// Экологическое право. - 2011. - № 4. - С. 12 - 21.

118. Иконицкая, И.А. Земельное право Российской Федерации/ И.А. Иконицкая. - М., 1999. - 127 с.

119. Иконицкая, И.А. Проблемы эффективности в земельном праве / И А. Иконицкая; отв. ред. Н.И. Краснов. – М.: Наука, 1979. – 180 с.

120. Иконицкая, И.А. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР/ И.А. Иконицкая, Б.Д. Клюкин//Советское государство и право. – 1968. - №5. – С.144-147.

121. Иконицкая, И.А. Правовое регулирование рыночного оборота сельскохозяйственных земель /И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов// Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. - С. 79-101.

122. Ильюшихин, И. Обзорный комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об

обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве"/ И. Ильюшихин // Хозяйство и право. - 2005. - №12. - С. 13.

123. Институты экологического права / Боголюбов С.А. - М.: Эксмо, 2010. - 480 с.

124. Кабатов, В.А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения/ В.А. Кабатов. - М.: Госюриздат, 1958. - 116 с.

125. Калинин, Н.И. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения/ Н.И. Калинин// Имущественные отношения в Российской Федерации.-2013.- №12. – С.32-48.

126. Козырь, М.И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. / М.И. Козырь. - М.: Право и государство, 2003. - 208 с.

127. Козырь, М.И. Юридическая природа права на земельную долю/ М.И. Козырь//Право и государство: теория и практика. – 2008. -№11 (47). – С.77-84.

128. Комментарий к Земельному кодексу РФ//под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. - М., 2001.-640 с.

129. Комментарий к Земельному Кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Юрайт-Издат, 2006. -560 с.

130. Комов, Н.В. Государственная земельная политика и землеустройство в современной России / Н. В. Комов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2012. - № 1. - С. 15-21.

131. Корогодина, И.Т. Эффективный механизм регулирования земельных отношений / И. Т. Корогодина // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 3. - С. 23-27.

132. Краснов, Н.И. Право пользования землями сельскохозяйственного назначения/ Н.И. Краснов //Аграрная реформа в РФ. Правовые проблемы и решения. - М.: Институт государства и права РАН, 1998.- С.155.

133. Крассов, О.И. Земельное право: учебник/ О.И. Крассов. - М., 2007.- 671 с.
134. Крассов, О.И. Понятие и содержание правового режима земель/ О.И. Крассов // Экологическое право. -2003.- №1.- С.4.
135. Крассов, О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения/ О.И. Крассов // Экологическое право. -2005.- №1.- С.35-40.
136. Крассов, О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка/О.И. Крассов// Экологическое право. – 2012. - №2. – С.16-21.
137. Крассов, О.И. О понятии земель сельскохозяйственного назначения О.И. Крассов, Н.А. Гольшев// Экологическое право. - М.: Юрист. - 2010. - № 1. - С. 2-8.
138. Лемешенко, А.А. Правовое регулирование рационального использования пастбищ/ А.А. Лемешенко. - Фрунзе,1976.-132 с.
139. Лемешенко, А.А. Правовые вопросы рационального использования земли/ А.А. Лемешенко. - Фрунзе: Кыргызстан, 1974. - 68 с.
140. Липски, С.А. Государственная земельная политика и землеустройство на современном этапе / С. А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 1. - С. 23-29.
141. Липски, С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности/ С.А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 3. - С. 15-20.
142. 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.

143. Липски, С.А. Правовые аспекты оборота земель сельскохозяйственного назначения в постсоветской России/ С.А. Липски// Журнал российского права. -2014. - № 4. – С.12-19.

144. Липски, С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения/ С.А. Липски // Аграрное и земельное право. - 2013. - № 2. - С. 81-86.

145. Липски, С.А. Правовые аспекты ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительного прекращения прав на них/ С.А. Липски // Право и инвестиции. - 2012. - № 3-4 (50). - С. 36-40.

146. Лойко, П.Ф. К вопросу создания системы управления землепользованием Российской Федерации на современном этапе/ П. Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель . - 2012. - № 4. - С. 6-15.

147. Лукьянчикова, А.А. Земельная собственность как основа формирования системы земельных отношений в сельском хозяйстве / А. А. Лукьянчикова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2012. - № 2. - С. 33-39.

148. Малько, А.В. Правовые режимы в российском законодательстве/ А.В. Малько, О.С. Родионов// Журнал российского права. - 2001. - №9. - С.19-25.

149. Мельников, Н.Н. Земельные споры. Комментарий судебной практики / Н.Н. Мельников. Подготовлен для Консультант плюс. 2010.

150. Милованов, П.В. Особенности и проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения/ П. В. Милованов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2011. - № 8. - С. 27 - 32.

151. Милосердов, В.В. Концепция развития земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации /В.В. Милосердов, К.И. Панкова, А.З. Родин, С.Н. Волков - М.: РАСХН, 1999. - 33с.

152. Миндрин, А.С. Земельные отношения в сельском хозяйстве/А.С. Миндрин, В.А. Грачев и др.// - М., 2005. - 301 с.

153. Миндрин, А.С. Теоретические и методологические основы планирования мероприятий по организации рационального использования и охране сельскохозяйственных земель/А.С. Миндрин, О.Б. Леппке и др.// - М., Восход-А, 2011. - 223 с.

154. Минина, Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения/ Е.Л. Минина // Журнал российского права. - 2012. - №1. - С. 62-67.

155. Минина, Е.Л. Споры сельскохозяйственных организаций с гражданами - собственниками имущественных паев и земельных долей/ Е.Л. Минина // Право и экономика. - 1998. - №7. - С. 94-100.

156. Минина, Е.Л. Правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий/ Е.Л. Минина // Журнал российского права. - 2009. - №12. - С.31-37.

157. Михайлова, А.Л. О праве собственности муниципальных образований на вымороченные земельные доли/А.Л. Михайлова, К.И. Михайлов// Российская юстиция. - 2008. -№11. - С. 21-24.

158. Назаренко, В.И. Государство и сельское хозяйство на Западе/ В.И. Назаренко. - М.: Огни ТД. - 2006. - 324 с.

159. Назаренко, В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка/В.И. Назаренко//Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2003. - № 9. - С. 35- 44.

160. Научно-практический комментарий к ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"/А.А. Ялбуганов, А.А. Антонов, П.В. Евдокимов и др.; под ред. А.А. Ялбулганова; Центр публично-правовых исследований. - М.:Иваново, 2007.- 222 с.

161. Никонов, В.Н. Как восполнить пробел в законодательстве (о нормах и правилах по использованию и охране земельного участка сельскохозяйственного, назначения)/ В.Н Никонов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.- 2011.-№ 2.- С.52-60.

162. Носов С.И. Вопросы управления землепользованием с учетом оценки качества и зонирования земель (на примере Тамбовской области)/ С. И. Носов, А. Р. Филимошин // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 4. - С. 38-46.

163. Общая теория советского земельного права/отв. ред.: Аксененок Г.А., Иконицкая И.А., Краснов Н.И. -М.: Наука, 1983. - 357 с.

164. Организация сельскохозяйственного производства: учебник/ под ред. Ф.К. Шакирова. - М., 2000.-504 с.

165. Пантин, Е.В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения/ Е.В. Пантин. - М.: Юрлит-информ, 2012. - 184 с.

166. Право природопользования в СССР / отв. ред. И.А. Иконицкая. -М., 1990. - 196 с.

167. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР/ Авт.кол.: Н.И.Краснов, Г.С.Башмаков, О.С. Колбасов и др.; Отв. ред. Н. И.Краснов; Академия наук СССР. Институт государства и права. - М.:Наука,1969. -216 с.

168. Рассказова, А.А. Определение факторов, оказывающих влияние на эффективность сельскохозяйственного землепользования в регионе (муниципальном образовании)/ А. А. Рассказова // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 10. - С. 61-64.

169. Севостьянов, А.В. Анализ земель сельскохозяйственного назначения в целях выявления не востребованных земельных долей/ А.В. Севостьянов, А.В. Долгушин.// Землеустройства, кадастр и мониторинг земель. - 2011. - №8. С.59-64.

170. Серов, О.О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства/ О.О. Серов // Юрист. - 2013. - №3. - С. 34 - 38.

171. Скачкова, М.Е. Землеустроительная экспертиза как инструмент для разрешения земельных споров / М. Е. Скачкова, М. В. Шмидт // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 4. - С. 62-67.

172. Советское земельное право: учебник/В. П. Балезин, В. А. Бережной, Р. К. Гусев [и др.]; отв. ред. Н. И. Краснов, В. П. Балезин. -М. : Юрид. лит.,1977. - 448 с.

173. Стайфичук, И.Д. Нормативно-правовое обеспечение мониторинга земель/ И. Д. Стайфичук, А. Н. Кутлияров, Д. Н. Кутлияров // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2011. - № 9. - С. 36 – 39.

174. Стариков, А.С. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения / А.С. Стариков, В.П. Самарина // Современные проблемы науки и образования. - 2012. - № 4. - С. 215.

175. Сулин М.А. Рациональное использование земель в агропромышленном комплексе/ М.А. Сулин, А.Я. Мордвинцев. - Л.:Лениздат, 1988. - 184 с.

176. Сухова, Е.А. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. - М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. - 160с.

177. Тагиров Т.Т. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения/ Т.Т. Тагиров. - Волгоград: Ниж.-Волж. кн. изд-во, 1979. - 128 с.

178. Троязыков, Д.Д. Опыт вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земельных долей/ Д.Д. Троязыков, П.М. Пуляевский, О.К. Алексенцева// Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. - №6 – С.14-19.

179. Улюкаев, В.Х, Чуркин, В.Э., Нахратов, В.В., Литвинов, Д.В. Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов, Д.В. Литвинов. - М.: Юридическая фирма « Частное право», 2010. - 344 с.

180. Устюкова, В. В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность? / В. В. Устюкова// Экологическое право. - 2007. - №2. - С.19-24.

181. Устюкова, В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства в условиях аграрной реформы/ В. В. Устюкова. - М.: Ин-т гос. и права РАН, 2000. - 193 с.
182. Фатыхов, М. Изменение разрешённого использования земель сельскохозяйственного назначения/ М.Фатыхов// Законность. - 2014. -№ 5.- С.18-20.
183. Харитонов, А.Ю. Сельскохозяйственные земли: правовые основы / А.Ю. Харитонов //Пищевая промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2011. - № 12. - С. 16.
184. Хлопцов, Д.М. Основы земельной политики России/ Д.М. Холодцов // Вестник Томского государственного университета: общенаучный периодический журнал/ ТГУ. - 2008. - №312. - С. 156-160.
185. Чаркин, С.А. Проблемы, возникающие на практике при реализации положений законодательства, регламентирующего осуществление полномочий по охране земель/ С.А. Чаркин // Российская юстиция. - 2008. - №11. - С.18-21.
186. Черноморец, А. Е. Право собственности в сельском хозяйстве РФ/ А.Е. Черноморец. - М.: Ин-т. государства и права, 1993. - 140 с.
187. Чайнов, А.В. Избранные труды/А.В. Чайнов. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 432 с.
188. Шейнин, Л.Б. Недвижимость: пробелы и несоответствия в правовом регулировании/ Л.Б. Шейнин. - М., 2011. - 184 с.
189. Шеляков, И.М. К вопросу об управлении земельными ресурсами / И. М. Шеляков, И. Д. Стафийчук, Г. Р. Губайдуллина // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2013. - № 4. - С. 30-37.
190. Энгельгардт, А.Н. Из деревни. 12 писем.1872-1887/ А.Н. Энгельгардт. - М.: Гос.изд-во сельскохозяйственной литературы, 1956. -714 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

191. Голышев, Н.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: дис....канд.экономич.наук: 08.00.05 /Голышев Николай Андреевич.- М.,2010. - 242 с.

192. Горбунов, Г.А. Государственное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф.дис.... канд.экономич.наук: 08.00.05/ Горбунов Геннадий Александрович. - М., 2010. - 23 с.

193. Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.03/ Гринь Елена Анатольевна. - Краснодар, 2012. -27 с.

194. Елисеева, И.А. Юридическая ответственность за порчу земли: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Елисеева Инга Александровна. - Саратов, 2002. - 174 с.

195. Жариков, Ю.Г. Теоретические проблемы права сельскохозяйственного землепользования в СССР: автореф.дис. ... док.юрид.наук: 12.00.06/ Жариков Юрий Георгиевич. - М., 1974. – 37 с.

196. Забелышенский, А.А. Правовое обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (колхозов и совхозов): автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06/ Забелышенский А.А. - Свердловск, 1964. - 23 с.

197. Лаврова, Е.Е. Формирование устойчивого землепользования сельскохозяйственных организаций в условиях оборота земельных долей: дис. ...канд. экон. наук: 08.00.05/ Лаврова Елена Евгеньевна. - М., 2011. -138 с.

198. Липски, С.А. Государственное регулирование рыночного оборота сельскохозяйственных угодий: теория, методология, практика : диссертация ... д-ра экономических наук : 08.00.05 / Липски Станислав Анджеевич.- Москва, 2007.- 293 с.

199. Никитина, Е.Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06/ Никитина Елена Николаевна. - М.,2001. - 26 с.
200. Пантин, Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06/ Пантин Евгений Вадимович.- М., 2013. -24 с.
201. Румянцев, Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: автореф.дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.06/ Румянцев Федор Полиэктович. -М., 2011. -56 с.
202. Суржан, Д.А. Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06/ Суржан Дмитрий Арсентьевич.-М., 1979. - 18 с.
203. Сыроедов, Н.А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: автореф.дис. ... док.юрид.наук: 12.00.06/ Сыроедов Николай Алексеевич. - М., 1990. - 49 с.
204. Турицин, А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения: автореферат дис....канд.юридич.наук: 12.00.03/ Турицин Александр Викторович. - Владикавказ, 2010. -24 с.
205. Чмыхало, Е.Ю. Правовая охрана сельскохозяйственных угодий: автореф.дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.06/ Чмыхало Елена Юрьевна.- Саратов, 1982. -21 с.