

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

ДОПУЩЕНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук
А.В. Ларионов
23.06 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ
РЕСУРСОВ И ПРОБЛЕМЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

38.04.04. – государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу
студент 2 курса
очной формы обучения



Скрементов
Сергей
Александрович

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Хвоцин
Алексей
Александрович

Рецензент,
Заместитель руководителя
Управления
Россельхознадзора по
Тюменской области, ЯНАО и
ХМАО, канд. сельскохозяйств. наук



Иванюк
Николай
Федорович

Тюмень – 2016

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	12
1.1. Государственное управление использованием земель и регулирование землепользования	12
1.2. Критерии рационального использования земель и организация государственного контроля и надзора за их соблюдением	19
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25
2.1. Специфика земель сельскохозяйственного назначения, как объекта общественных отношений	25
2.2. Государственная политика в сфере управления и регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения.....	34
2.3. Организационно-правовой механизм обеспечения надлежащего и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения правообладателями	40
ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА..	51
3.1. Правовые основы и организация государственного земельного надзора в Российской Федерации.....	51
3.2. Деятельность органов Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения	55

3.3. Критерии рационального и надлежащего использования земель и проблемы правоприменительной практики при осуществлении государственного земельного надзора.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	80

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КНМ – контрольно-надзорные мероприятия

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Земля в качестве объекта правоотношений является уникальнейшим природным ресурсом, истощаемым в результате антропогенной деятельности и как следствие требующим значительных затрат на восстановление. Согласно статье 9 Конституции Российской Федерации – земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Обеспечение рационального использования земель объективно обусловлено двуединой функцией земли – как природного ресурса (объекта имущественных отношений) и природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде. Рациональное использование земельных ресурсов выражается в эффективном, целевом (либо с соблюдением иного правового режима) использовании земель, осуществляемом с соблюдением публичных интересов, с учетом экологических связей в окружающей среде и в сочетании с охраной земли как основы жизни и деятельности человека. Исходя из этого, обеспечение рационального использования земельных ресурсов и государственный земельный надзор должно учитывать в отношении земельных ресурсов наличие частного и публичного интересов. Проблемы рационального использования земельных ресурсов актуальны практически для всех категорий земель. В составе земельного фонда Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения занимают более 20 процентов и представляют особую ценность для обеспечения продовольственной безопасности государства.

В подавляющем большинстве стран права частных лиц, правообладателей земель сельскохозяйственного назначения гарантированы. Вместе с тем, они ограничены 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.

Актуальность разрешению вышеуказанных задач придало произошедшее в результате аграрного реформирования 1990-х годов возвращение такого института, как частная собственности на землю. Так, при переходе от монополии государственной собственности на земельные ресурсы появился целый ряд проблем правового характера землепользования, в том числе и в отношении земель сельскохозяйственного назначения, требующих принятия соответствующих мер по их решению.

Во-первых, особую актуальность имеют место повсеместные факты приобретения земельных участков сельскохозяйственного назначения в целях дальнейшей перепродажи по более выгодной цене без их использования по соответствующему назначению. В результате данные земельные участки не подвергаются даже минимальным необходимым обработкам, что впоследствии ведет к значительному ухудшению их качества, а в дальнейшем потребуются значительные материальные ресурсы для возвращения данных земельных участков в сельскохозяйственное производство.

Во-вторых, не менее значимым является нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения. Это выражается несоблюдением или нарушением правил проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий. В результате происходит снижение качественных и количественных показателей почвенного плодородия, и как следствие снижение хозяйственной ценности угодий.

Необходимо обратить внимание на то, что введение земельного рынка предполагало обеспечение более рационального использования земель, посредством перераспределения или перехода прав на земельные участки от

правообладателей, которые в силу субъективных и объективных причин не могли рационально и с экономической выгодой использовать земельные участки, тем хозяйствующим субъектам, кто мог обеспечить такое использование земель.

Несмотря на это, действенные правовые механизмы в середине и второй половине 90-х годов XX века так и не были установлены. В дальнейшем принимаются соответствующие нормативные правовые акты. Во-первых, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ (далее по тексту – ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), но негативные тенденции, ранее сформировавшиеся, коренным образом изменить не удалось. Продолжается значительное ухудшение качественного состояния земель и их выбытие из сельскохозяйственного производства, более десятой части приходится на невостребованные земельные доли.

В результате несовершенного правового регулирования рационального использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения появилось большое количество нерационально используемых и неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с несвоевременным принятием и непоследовательностью нормативных актов в части регулирования указанных вопросов, значимое влияние оказывает и недостаток научных разработок, в том числе изучений соответствующего зарубежного опыта.

В целях профилактики, предупреждения, пресечения и предотвращения указанных отрицательных явлений при использовании земель сельскохозяйственного назначения, применения действенных мер ответственности к лицам, допускающим земельные правонарушения, необходима комплексная система правовых инструментов, предусматривающая:

¹ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ// СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3018.

- четкое понятие надлежащего (ненадлежащего) использования земель сельскохозяйственного назначения;
- закрепление в нормативных правовых актах конкретных критериев, позволяющих однозначно констатировать факт наличия ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;
- реально работающую и детально урегулированную процедуру выявления фактов ненадлежащего использования земельных участков, а также набор последовательных и соразмерных санкций в случае выявления факта ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Несмотря на то, что еще с 1990-х годов в законодательстве содержатся требования недопущения ненадлежащего использования земель и соответствующие санкции, указанная система продолжается формироваться. Например, критерии и признаки ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения¹ разработаны и утверждены всего несколько лет назад. На практике отмечается их малоприменимость, сама процедура выявления и соответствующей фиксации фактов ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения не регламентирована.

Необходимо отметить, что после принятия вышеуказанных критериев и признаков, ненадлежащее использование земельных участков

¹ Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612// СЗ РФ. - 2011. - № 30 (2). - Ст. 4655; О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли: Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2012 № 736// СЗ РФ. - 2012. - № 30. - Ст. 4290; О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 369// СЗ РФ. - 2012.- № 18. - Ст. 2230.

сельскохозяйственного назначения влечет совершенно иные правовые последствия. Хотя до этого нормы гражданского и земельного кодексов и предусматривали ответственность за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, но в силу отсутствия в законодательных актах указаний на конкретное количественное выражение такого использования, практически не влекли правовых последствий. На данный момент система нормативного регулирования, казалось бы, выстроена: юридический факт ненадлежащего использования земельного участка, критерии и признаки, указывающие на такой факт, правовые последствия вплоть до принудительного прекращения права на земельные участки.

Из данной правовой ситуации можно сделать следующие выводы:

- необходимо исследовать результаты осуществления государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения;
- необходимо более тщательно и объективно исследовать понятия надлежащего либо ненадлежащего использования земельных участков;
- необходим детальный анализ действующих правовых актов, определяющих правовые последствия ненадлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим указанные вопросы требуют детального изучения и выработки предложений по их решению.

Целью диссертационного исследования является изучение системы и механизмов государственного земельного надзора как составной части системы обеспечения рационального использования земельных ресурсов в Российской Федерации и выявление возможностей его совершенствования (на примере государственного надзора за использованием земель сельскохозяйственного назначения).

Данная цель достигается посредством решения следующих задач:

– исследование результатов деятельности органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного земельного надзора за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения и на их основании формулирование проблем ненадлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

– исследование проблем, связанных с конкретным формулированием понятий в сфере ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, и разработка предложений по содержанию соответствующих определений, предполагаемых к закреплению в соответствующих нормативных актах, регулирующих данную сферу;

– исследование действующего законодательства, регламентирующего использование земельных участков сельскохозяйственного назначения;

– определение основных правовых способов обеспечения надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

– исследование нормативного регулирования выявления фактов ненадлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и разработка предложений по соответствующему регламентированию таких процедур;

– исследование правоприменительной практики привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения, выразившиеся в ненадлежащем использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, анализ существующих в указанной сфере проблем и разработка предложений по совершенствованию правового механизма изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения ввиду их ненадлежащего использования.

Проблемы правового обеспечения целевого рационального использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения практически всегда были в центре внимания отечественной правовой науки - как в советский период, так и во время проводимой в 90-е годы XX века земельной реформы и в период после ее окончания.

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

Одновременно, полных комплексных исследований, учитывающих именно проблемы правового регулирования надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также причины и правовые последствия ненадлежащего использования данной категории земель в целях их своевременного вовлечения в сельскохозяйственное производство и раздела на земельные доли, недостаточно. Более того, в рамках ранее проведенных исследований не учитывались нормативные правовые акты, принятые в последнее время, а также правоприменительная практика с учетом последних изменений законодательства.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, регулируемые экологическим, административным, земельным и гражданским правом, складывающиеся при использовании земель сельскохозяйственного назначения, как особо важного земельного ресурса Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются механизмы и практика организации государственного земельного надзора как составной части системы обеспечения рационального использования земель в Российской Федерации.

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

Научная новизна проведенного исследования состоит в комплексном исследовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения и проблем нормативного регулирования обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В исследовании было проведено исследование проблем применения норм, обеспечивающих надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. При этом систематизированы и дополнены ранее выработанные научные знания в указанной сфере.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что ее исследования, выводы и заключения могут быть применены:

- при нормотворческой деятельности на всех уровнях вертикали власти;
- при осуществлении деятельности государственных и муниципальных инспекторов по надзору и контролю за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения;
- при осуществлении дальнейших научных исследований в сфере рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
- в учебном процессе в образовательных учреждениях различных уровней.

Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета. Выводы и предложения по теме диссертации отражены в публикациях автора диссертации.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

1.1. Государственное управление использованием земель и регулирование землепользования

Вопросы обеспечения рациональности и повышения эффективности управления в различных сферах государства являются сегодня одними из наиболее актуальных. Как верно отмечается в литературе, надо понять и признать исторические доказанные закономерности, состоящие в том, что, хотя все виды управления значимы (целесообразное поведение человека, групповая саморегуляция, общественное управление, менеджмент), именно государственное и муниципальное управление исполняет в обществе интегральную, системообразующую роль¹. При этом, следует согласиться, что проблема, требующая глубокого анализа, заключается не столько в освещении организации и функционирования системы органов государственного управления, сколько в понимании сущности и смысла (иными словами – социально-исторического предназначения) государственного управления².

По мнению В.Е. Чиркина управление это универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. В предельно широком смысле слова – это различные способы воздействия субъекта (несколько субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение, свойства, качества объекта. С этих позиций в какой то мере даже тяготение планет мироздания

¹ Глобализация и государственное единство России/ Б.С. Эбзеев, Р.А. Айбазов, С.Л. Красноярцев; отв. ред. Б.С. Эбзеев.// – М., 2006. – С. 207.

² Там же.

можно рассматривать как взаимное многостороннее управление, когда субъекты одновременно выступают как объекты¹.

В свою очередь, государственное управление представляет собой организационное воздействие государства на развитие процессов и отношений в обществе властно-правовыми методами, где различают государственное управление в широком и узком смысле. Государственное управление, в широком смысле, осуществляют все органы государственной власти, в узком оно определяется как деятельность органов исполнительной власти. Применительно к этим двум аспектам государственное управление реализует структурные, функциональные, институциональные механизмы организационного влияния на состояние и направление развития страны, состав и содержание которых определяется конституцией государства. Конституционной основой государственного управления являются положения Конституции Российской Федерации, определяющие предметы ведения федерального уровня управления и предметы совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов².

Согласно части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Для сохранения земли в качестве основы жизни и деятельности народов Российской Федерации необходимо обеспечить ее надлежащее использование и охрану, которые реализуются через соответствующее управление, в том числе государственное. При этом, необходимо отметить, что определение категории (использование земель) в научной литературе продолжает оставаться дискуссионным. С учетом содержания правоотношений, осуществляемых в области использования

¹ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс.// – М., 2001. – С. 8.

² Бачило И.Л. Юридическая энциклопедия// Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 208-209.

земель, под надлежащим использованием земель можно признать использование земель методами и способами, соответствующими требованиям законодательства и обеспечивающими сохранение экологических систем, а также способность земли быть основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности, средством производства в сельском и лесном хозяйствах. Вместе с тем, под охраной земель понимается деятельность или воздержание от определенных видов деятельности в целях предотвращения негативного воздействия на землю, а также деятельность по улучшению и восстановлению состояния земель, подвергшихся негативному воздействию. Охрана земель направлена на обеспечение сохранения природных свойств земли, ее способности быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. Необходимость охраны земель обусловлена тем, что на землю постоянно оказывается негативное воздействие как природного так и антропогенного характера. Такое воздействие оказывается в различных видах, в том числе в виде деградации (агроистощение – снижение агрономической ценности, заболачивание, ветровая и водная эрозия), загрязнение, захламление, нарушение земель. Важнейшей целью охраны земель является предотвращение всех видов негативного воздействия на землю.

Под государственным регулированием земельных отношений понимается система мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земли, ее охрану, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для людей окружающей среды, на защиту прав собственности, владения и пользования землей путем осуществления комплекса организационных, правовых, экономических действий.

Действующим законодательством землепользователям предоставлена самостоятельность при осуществлении хозяйственной деятельности, при условии соблюдения ими требований законодательства о рациональном

использовании земель и охране природной среды. Условия и порядок использования земель определяются на основе федерального законодательства. Из этого следует, что субъекты Российской Федерации на основе федерального законодательства вправе издавать свои нормативные правовые акты, регулирующие земельные правоотношения, не противоречащие федеральным конституционным и федеральным законам. Земельное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При отсутствии соответствующего федерального закона, субъекты Российской Федерации вправе издавать свои нормативные правовые акты, регулирующие земельные правоотношения. В случае принятия по этим же вопросам федерального закона, то нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, при необходимости, должен быть приведен в соответствие с ним.

Управление представляет собой особую распорядительную деятельность соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение рационального использования и охраны единого земельного фонда страны¹. Выделяют государственное и муниципальное управление земельным фондом.

С учетом того, что земля, прежде всего, является публичным достоянием, обеспечивающим жизнедеятельность всего населения, то основным субъектом организации и регулирования земельных отношений, бесспорно, является государство. Использование земель в Российской Федерации осуществляется различными субъектами, в том числе частными собственниками, но при этом государство несет ответственность за состояние, использование и охрану земель. Особенно важна роль государства при осуществлении земельных преобразований (реформы), создании новых правовых институтов в сфере землепользования. Исходя из этого, следует, что государственное управление является ведущей формой управления в

¹ Жариков Ю.Г. и др. Земельное право: Учеб./ Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, В.Э. Чупкин.// – М., - 2003. - С. 128.

сфере землепользования. С.А. Боголюбов отмечает, что государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом: они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления¹.

Государственное управление в сфере использования и охраны земель учеными принято делить на общее и специальное. Общее управление осуществляется Правительством Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Специальное управление в сфере использования и охраны земель реализуют федеральные органы государственной власти, уполномоченные на осуществление такой деятельности. Они осуществляют управление землями Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации управляют землями, расположенными на территории соответствующих субъектов².

Жариков Ю.Г., Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э. отмечают, что в сфере использования и охраны земель выделяют общее и отраслевое (межотраслевое) государственное управление. При этом общее государственное управление охватывает определенные территории, то есть распространяется на земли в пределах Российской Федерации и ее субъектов. Отраслевое (межотраслевое) управление распространяется на земли отдельных категорий – земли промышленности, транспорта, связи, сельскохозяйственного назначения и т.д.³ По своей сути указанные виды управления взаимосвязаны общностью задач по обеспечению рационального

¹ Земельное право: Учебник для вузов/ под.ред. С.А. Боголюбова. М., - 1998. - С. 130.

² Сырых Е.В. Земельное право: Учеб. для вузов. М., - 2006. - С. 91-94.

³ Жариков Ю.Г. и др. Земельное право: Учеб./ Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин. М., - 2003. - С. 128.

использования и охраны земель, содержанием функций управления (распорядительные, правоохранительные, контрольные и другие) и методом регулирования отношений (как правило, он имеет императивный, властный характер). Их отличие состоит в объеме полномочий соответствующих органов управления.

Органы местного самоуправления осуществляют общее управление путем реализации предоставленных государством полномочий по разработке и реализации местных программ использования и охраны земель, изъятию земельных участков для муниципальных нужд, управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, если законодательством не предусмотрено иное.

Регулирование вопросов, касающихся рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, играет очень важную роль для достижения задач обеспечения продовольственной безопасности страны в современных условиях экономического кризиса и мирового продовольственного кризиса. Одним из направлений устранения кризисных явлений в сельскохозяйственной отрасли является создание наиболее оптимальных правовых условий использования земель, на базе которых могло бы развиваться сельское хозяйство. Развитие этой отрасли как приоритетная цель современного экономического развития позволит решить не только проблемы увеличения объема производства продовольственной продукции, но и решить проблему занятости населения, и что особенно важно, могло быть одним из путей выхода России из экономического кризиса.

Частные и публичные интересы находятся в сложной взаимосвязи. В определенной степени можно говорить о том, что публичные интересы доминируют над частными, поскольку они устанавливаются законодателем, выражающим публичные интересы.

В сфере регулирования вопросов использования земель сельскохозяйственного назначения такое доминирование обусловлено тем, что природа современных экономических отношений сама по себе не предполагает экологическую и продовольственную защищенность общества. Чтобы обеспечить эту защищенность, ее необходимо гарантировать извне. В этом заключается одно из важнейших направлений деятельности государства. Именно поэтому необходимо публично-правовое вмешательство в экономику¹.

Применительно к землям сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации такое вмешательство осуществляется посредством установления обязанности целевого использования таких земель, то есть речь идет не о том, чтобы отдать предпочтение частноправовому или публично-правовому типу регулирования земельных отношений, а о том, чтобы частноправовые интересы в необходимых случаях обоснованно ограничивались элементами публично-правового регулирования. Так Е.А. Галиновская указывает, что целью установления определенных правовых механизмов регулирования земельных отношений оказывается обеспечение при использовании земель в обществе баланса публичных и частных интересов.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в основе регулирования отношений по сохранению целевого использования земель сельскохозяйственного назначения должны лежать не столько запреты совершать те или иные действия, сколько действенные процедуры и ограничения, реализация которых позволила бы исключить случаи нецелевого использования или неиспользования указанных земель, а также минимизировать негативные последствия указанных явлений.

Земля как природный ресурс в сельском хозяйстве тоже подпадает под действие объективных законов развития природного комплекса, т.е. требует

¹ Теория права: Учебник/ Лившиц Р.З. М.: БЕК, - 1994. - С. 178.

от пользователей содержащих в ней природных ресурсов взвешенного и научно обоснованного отношения. Главное их природное свойство это наличие почвенного слоя (почва – верхний плодородный слой земли, часть земной коры выветривания, образующая минеральную основу почвы, или природное образование, представленное генетически связанными горизонтами, формирующимися в результате преобразования поверхностных слоев земли под воздействием воды, тепла, воздуха, живых микроорганизмов, то есть совокупность гумуса и минерализованного продукта выветривания), а ее ресурс это в первую очередь плодородие, т.е. способность формировать под воздействием воды и солнечной энергии новый природный ресурс. Использование земли сельскохозяйственного назначения, как части природного комплекса, регулируется правилами, вытекающими из задач рационального, то есть восстановительного расходования их плодородного ресурса, разрабатываемыми в соответствии с выводами и рекомендациями соответствующих отраслей науки (геоботаники, биологии, микробиологии, химии и т.д.).

1.2. Критерии рационального использования земель и организация государственного контроля и надзора за их соблюдением

В целях объективного определения фактического использования земель необходим нормативно закрепленный перечень признаков рационального (надлежащего) использования. Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствуют нормативные правовые акты, прямо квалифицирующие признаки рационального (надлежащего) использования земель. Но наряду с этим, приняты нормативные правовые акты, устанавливающие признаки и критерии ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Так постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612 установлены критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, согласно которым изменение числовых значений не менее 3 следующих критериев, причиной которого стало использование земель с нарушением установленных земельным законодательством Российской Федерации требований рационального использования земли:

- снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов или более;
- снижение кислотности в кислых почвах на 10 процентов или более;
- повышение щелочности в щелочных почвах на 10 процентов или более;
- снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25 процентов или более;
- снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25 процентов или более.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.2012 № 736 установлено, что критериями значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли являются:

- загрязнение почв химическими веществами, при котором суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение 30. Указанный показатель определяется как сумма отношений фактического содержания каждого загрязняющего вещества, концентрация

которого превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, к величине его норматива предельно допустимой концентрации;

– размещение отходов производства и потребления 1 - 4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 гектара и выше.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 369 утвержден перечень признаков неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации. Неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих признаков:

- на пашне не проводятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
- на сенокосах не производится сенокошение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
- залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 процентов;
- закочкарность и (или) заболачивание составляет свыше 20 процентов площади земельного участка.

С учетом наличия вышеуказанных признаков и критериев ненадлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения можно сделать вывод о рациональном либо нерациональном использовании земель.

Главная цель земельных преобразований, проводимых в Российской Федерации это обеспечение рационального использования и охраны земель как наиболее важного природного ресурса, а также создание и обеспечение экономических, правовых, социальных и иных необходимых условий для сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, сохранения земель лесного фонда и природоохранных зон.

В качестве основного инструмента выполнения поставленных задач служит государственный надзор и контроль за использованием и охраной земель. Не маловажную роль при решении задач отводится в том числе и административной ответственности за нарушения земельного законодательства, как реакции государства на действия субъектов правонарушения, нарушающих установленный порядок землепользования.

Сущность административной ответственности за земельные правонарушения заключается в применении в установленном государством порядке предусмотренных нормами административного права мер воздействия к лицу, виновному в совершении противоправного деяния, представляющего общественную опасность нарушением правовых норм о рациональном и бережном использовании земель, прав и законных интересов собственников, землевладельцев и землепользователей, а также установленного государством порядка управления землей. Экономическая эффективность административной ответственности зависит от многих факторов, как, собственно, экономических, так и социально-правовых и организационных.

Как отмечает Бухтояров Н.И. преобразования, происходящие в экономике Российской Федерации в последние годы, не способствовали повышению эффективности борьбы государства с земельными

правонарушениями. Ход земельной реформы начиная с 1991 года показал, что преобразования как форм собственности, так и форм хозяйствования проходят без соответствующего социального, экономического, экологического и правового обоснования.

Таким образом, государство и его соответствующие органы устранились от вмешательства в использование земли, и в результате мы наблюдаем значительное ослабление управления земельным фондом страны со стороны государства. За годы реформы не удалось создать полноценную систему управления земельными ресурсами¹.

Развитие земельных отношений на новом этапе требует значительного усиления роли государственного управления и контроля за использованием и охраной земель. В группе законов по указанным вопросам решающее значение имеют те из них, которые регулируют отношения, связанные с землеустройством, государственным земельным кадастром и мониторингом земель, государственными программами повышения плодородия почв, рациональным использованием и охраной земель и др. Часть необходимых законов уже принята, а часть еще предстоит принять.

Непосредственное влияние на решение социально-экономических задач развития общества оказывает эффективность правоохранных мероприятий в сфере использования земель. Правоприменительная деятельность государства является частью непроизводственной сферы, и показатели эффективности юридической ответственности за земельные правонарушения отражают результаты ее внешнего воздействия на экономические показатели развития сельскохозяйственного производства, связанного с извлечением полезных свойств земель и повышением уровня жизни людей. Эффективность правоохранных мероприятий в области

¹ Бухтояров Н.И. Организация государственного контроля за использованием и охраной земель: автореф. дис...канд.экономич.наук: 08.00.05/ Бухтояров Николай Иванович. – Воронеж, - 2002. – 21 с.

землепользования напрямую оказывает влияние на решение социальных и экономических задач развития общества.

Проблема эффективности государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель должна рассматриваться не изолировано, а как составляющая часть общей проблемы эффективности сельскохозяйственного производства.

Решение задачи обеспечения рационального использования земель крайне затруднительно без четко выработанного механизма юридической ответственности за нарушения земельного законодательства. Реализация комплексных мер ответственности за земельные правонарушения имеет важное и многостороннее значение: экономическое – состояние земель; правовое – уровень законности и упорядоченности земельных правоотношений; социальное – уровень социальной напряженности в обществе и т.п. От указанных факторов напрямую зависит, насколько полно общество может использовать полезные свойства земель и, как следствие, удовлетворять материальные и духовные потребности¹.

¹ Бухтояров Н.И. Организация государственного контроля за использованием и охраной земель: автореф. дис...канд.экономич.наук: 08.00.05/ Бухтояров Николай Иванович. – Воронеж, - 2002. – 21 с.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Специфика земель сельскохозяйственного назначения, как объекта общественных отношений

Земельные ресурсы по своей природе являются уникальными, в силу своей неоспоримой важности во всех сферах общественной жизни, и как следствие нуждаются в объективном и всеобъемлющем нормативном регулировании с учетом защиты интересов государства, правообладателей и социума в целом. Земли сельскохозяйственного назначения выступают в роли гаранта продовольственной безопасности и независимости любого государства, поэтому их роли, как в общественно-экономической, так и социальной сфере уделяется особое внимание.

В своей статье Волков С.Н. отмечает, 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, предотвращения негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность¹.

¹ Волков С.Н. О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации// Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2007. - № 9. - С. 4-8.

В соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения выделены в отдельную категорию (первую) земель. Согласно данным государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2015 года составила 1712,5 млн.га, в том числе 385,5 млн.га или 22,5% приходится на земли сельскохозяйственного назначения¹. Площадь земель сельскохозяйственного назначения к уровню 2013 года сократилась на 1 млн.га.

В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей².

Согласно пункта 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия вредных (негативных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции³.

Исходя из закрепленных в Земельном кодексе Российской Федерации понятий в составе земель сельскохозяйственного назначения можно выделить два типа земель сельскохозяйственного назначения: во-первых, это

¹ О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. 2015 г. Государственный (национальный) доклад [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 23.04.2016).

² Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ// СЗ РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.

³ Там же.

сельскохозяйственные угодья – земли непосредственно используемые для производства (выращивания) сельскохозяйственной продукции (сырья); во-вторых – земли, предназначенные для обеспечения деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством. Также необходимо отметить, что в состав земель сельскохозяйственного назначения также входит фонд перераспределения земель, формирование которого осуществляется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в целях дальнейшего перераспределения для использования в сельскохозяйственном производстве (статья 80 Земельного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации сельскохозяйственные угодья это пашня, сенокосы, пастбища, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). Также указанная статья предписывает, что сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

В структуре земель сельскохозяйственного назначения площадь сельскохозяйственных угодий по состоянию на 1 января 2015 года составляет 196,2 млн.га или 50,9% от всех земель данной категории. В структуре сельскохозяйственных угодий площадь пашни составила 121,5 млн.га или 55,2% от площади сельскохозяйственных угодий, залежи – 4,9 млн.га или 2,2%, многолетних насаждений – 1,8 млн.га или 0,8%, сенокосов – 24,0 млн.га или 10,9%, пастбищ – 68,0 млн.га или 30,9%. В целом по Российской Федерации площадь сельскохозяйственных угодий с 1990 по 2014 годы сократилась на 2,203 млн.га, вместе с тем за тот же период площадь пашни сократилась на 10,814 млн.га¹.

¹ О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. 2015 г. Государственный (национальный) доклад [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 23.04.2016).

ГОСТом 26640-85 «Земля. Термины и определения» установлены следующие понятия:

– 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 животных¹.

Статьей 78 Земельного кодекса Российской Федерации установлен перечень целей, в соответствии с которыми могут использоваться земли сельскохозяйственного назначения, а также определен круг субъектов хозяйственной деятельности, уполномоченных на осуществление производственной деятельности на землях сельскохозяйственного

¹ Земля. Термины и определения. Охрана природы Земли ГОСТ 26640-85. – Введен 1987-01-01.: - М.: ИПК Издательство стандартов, - 2002. – 6 с.

назначения. Так земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для:

- ведения сельскохозяйственного производства;
- создания защитных лесных насаждений;
- научно-исследовательских;
- учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей;
- целей аквакультуры (рыбоводства).

Использование земель сельскохозяйственного назначения предусмотрено следующими хозяйствующими субъектами:

- крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности, гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;
- хозяйственными товариществами и обществами, продовольственными 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 организации, образовательных организации, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательных организации;
- общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Учитывая особую важность земель сельскохозяйственного назначения в социально-экономических отношениях нормативное регулирование

отношений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, должно иметь комплексный характер.

Рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения и проблемам его нормативного регулирования уделялось достаточно много внимания. Сыроедов Н.А. в своей работе отмечал, 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 ресурсов¹.

Вместе с тем, большинство научных исследований проблем рационального использования земель сельскохозяйственного назначения проводились либо в дореформенный период, либо непосредственно перед проведением реформ в сфере земельных отношений.

Стоит обратить внимание на то, что в действующем земельном законодательстве понятие ненадлежащего использования земель напрямую увязано с процедурой принудительного изъятия земельного участка и предполагается, что данная мера ответственности будет способствовать стимулированию собственников к надлежащему использованию. В условиях значительного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их выбытия из сельскохозяйственного производства ввиду

¹ Сыроедов Н.А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: автореф. дис... док.юрид.наук: 12.00.06. - М., - 1990. - С. 18.

неиспользования либо использования не по целевому назначению указанная мера ответственности могла бы сыграть положительную роль.

Решающую роль в снижении плодородия земель сельскохозяйственного назначения сыграл переход в 90-е годы XX века от сложившихся в советский период в течение десятилетий правил и основ ведения сельскохозяйственного производства, а также воспроизводства и сохранения плодородия земель к перераспределению большей части плодородных земель сельскохозяйственного назначения (долей) между гражданами. Усугубило ситуацию экономическое положение сельскохозяйственного сектора экономики. Значительное влияние также оказало практически полное отсутствие вплоть до рубежа веков нормативных правовых актов, регулирующих оборот и использование земель сельскохозяйственного назначения. Также необходимо учесть, что при проведении перераспределения земельных долей гражданам, вообще не ставился вопрос о наличии у граждан материальных, физических, интеллектуальных (наличие соответствующего образования и опыта в данной сфере) возможностей. Зачастую обладая правами на земельные участки, граждане попросту не имели возможности проводить даже минимальные мероприятия по сохранению плодородия, в результате чего сформировалось значительное количество полностью необрабатываемых земель.

Отрицательная динамика изменения плодородия земель сельскохозяйственного назначения напрямую обусловлена снижением качественных характеристик плодородия (содержания питательных элементов, гумуса и т.п.), а также значительным сокращением площадей сельскохозяйственных угодий ввиду их неиспользовании. В большей степени эти изменения коснулись основного вида сельскохозяйственных угодий – пашни. Сокращение площадей пашни в первую очередь обусловлено ликвидацией или неспособностью субъектов хозяйственной деятельности, осуществлявших сельскохозяйственное производство на данном виде угодий вести деятельность в необходимых для сохранения прежних объемов пашни.

Значительное влияние на рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения оказывает и экономическая составляющая. Довольно низкая рентабельность сельскохозяйственного производства, необходимость вложения значительных материальных ресурсов, а также недостаточная бюджетная поддержка отрасли народного хозяйства делает непривлекательным сельскохозяйственное производство.

Ненадлежащее использование земельных участков сельскохозяйственного назначения обусловлено и недостаточным нормативным регулированием отношений, связанных с использованием земель, относящихся к данной категории.

В качестве одной из проблем нормативного регулирования надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения выступает и своего рода односторонний нормативный подход к решению указанной проблемы. Государство возлагает на себя исполнение функций учета прав и земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения, не уделяя должного внимания решению проблем, связанных с созданием нормативных основ и инструментария, обеспечивающего внутрихозяйственную деятельность по организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения.

Необходимо обратить внимание на то, что в рамках осуществления государственного земельного кадастра учитывался вид угодий конкретных земельных участков. Вместе с тем, с введением в 2008 году государственного кадастра недвижимости¹ данные сведения не фиксируются в кадастре. Данное обстоятельство крайне затрудняет осуществление в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения государственного надзора и соответствующее регулирование, что в свою очередь стимулирует

¹ О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ// СЗ РФ. - 2007. - № 31. - Ст. 4017.

развитие негативных процессов ненадлежащего использования земель данной категории.

Изучение, планирование и организация использования земельных участков сельскохозяйственного назначения в рамках землеустройства в настоящее время практически не используется. Задачи землеустройства на данном этапе сводятся лишь к установлению границ земельных участков на местности. Сложившаяся ситуация привела к тому, что землеустройство как правовой институт, призванный решать на этапе формирования конкретных земельных участков комплекс значимых задач, практически не работает. Вместе с тем, без комплексного изучения, планирования и организации использования земельных участков с учетом природно-климатических условий, вида угодий и иных факторов выстроить систему, способствующую надлежащему использованию земель сельскохозяйственного назначения крайне затруднительно.

В своей работе Жариков Ю.Г. указывал, 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, мероприятий по охране природы и т.д.). Такое неограниченное государственное вмешательство в хозяйственную деятельность землепользователей было не совместимо с принципом их хозяйственной самостоятельности, и оно было признано непригодным как метод регулирования земельных отношений¹. Наряду с этим необходимо отметить, что утрата такого института как внутрихозяйственное устройство и неспособность, а порой и банальное нежелание хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на землях данной категории, использовать

¹ Жариков Ю.Г. Государственное регулирование земельных отношений в России// Право и экономика. - 1998. - №№ 4, 5. - С. 4.

данный инструмент, в конечном итоге способствует ненадлежащему их использованию.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что состояние использования земель сельскохозяйственного назначения с учетом снижения их плодородия и общего сокращения площадей требует наиболее пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на землях данной категории.

2.2. Государственная политика в сфере управления и регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения

В соответствии с требованиями статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям Российской Федерации относится:

- 1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- 2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений;
- 3) государственное управление в области осуществления мониторинга, государственного земельного надзора, землеустройства;
 - 3.1) осуществление государственного земельного надзора;
- 4) установление порядка резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков (изъятия земельных участков) для государственных и муниципальных нужд;
- 5) резервирование земель, изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации;

б) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

Основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом, под которым понимается совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации определены Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы¹.

Государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации (далее – государственная политика) направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений.

Государственная политика осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Основными целями государственной политики на 2012-2020 годы 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 качестве основных задач государственной политики на 2012-2020 годы определены следующие задачи:

– создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет

¹ Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы: Распоряж. Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р// СЗ РФ. - 2012. № 12. – Ст. 1425.

общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;
- сохранение и повышение качества состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

В качестве основных направлений государственной политики установлены следующие направления:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории путем:

а) определения правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования;

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

в) установления допустимого соотношения между основными и вспомогательными видами разрешенного использования земельных участков;

г) установления порядка видов разрешенного использования земельных участков при отсутствии документов территориального планирования.

- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;
- обеспечение гарантий права на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- совершенствование порядка образования земельных участков;
- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля посредством:
 - а) уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
 - б) установления возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;
 - в) повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.
- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование 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 посредством определения мер государственной поддержки мероприятий по вовлечению неиспользуемых земельных участков в хозяйственный оборот и эффективному использованию мелиорированных земель;
- уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также

прав ограничения пользования чужим земельным участком для обеспечения размещения линейных объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;

– развитие государственного мониторинга земель;

– совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;

– установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота посредством:

1) выделения в отдельную группу особо ценных земель с установлением критериев отнесения к таким землям и порядка установления зон их охраны;

2) выполнения работ по определению местоположения границ особо ценных сельскохозяйственных земель и границ зон их охраны с включением соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости;

4) определения порядка установления и изменения видов разрешенного использования земельных участков в составе сельскохозяйственных земель;

5) установление ограничений на изменение видов разрешенного использования особо ценных сельскохозяйственных земель, а также запрет на добычу общераспространенных полезных ископаемых открытым способом на сельскохозяйственных угодьях;

6) ограничение случаев размещения объектов, не связанных с сельскохозяйственным производством, на сельскохозяйственных угодьях;

7) выполнение комплекса мероприятий, обеспечивающих увеличение доли мелиорируемых земель в составе сельскохозяйственных угодий;

8) установление механизма предоставления земельных участков федеральным государственным бюджетным учреждениям взамен используемых земельных участков, в отношении которых прекращено право постоянного (бессрочного) пользования.

– совершенствование оборота сельскохозяйственных земель посредством:

1) завершения процесса выдела земельных участков в счет земельных долей;

2) установления мер стимулирования вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель для сельскохозяйственного производства;

3) совершенствования порядка оформления земельных долей;

4) установление запрета на приобретение права собственности на земельные участки из состава сельскохозяйственных земель юридическими лицами, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц составляет более чем 50 процентов, либо иным юридическим лицам, конечными бенефициарными владельцами которых являются иностранные граждане и (или) лица без гражданства.

– Совершенствование землеустройства.

В рамках государственной политики предусмотрены следующие мероприятия:

– разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики;

– разработка и осуществление государственных и муниципальных программ по соответствующим направлениям земельной политики;

– контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации земельной политики.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относятся разработка, утверждение и реализация федеральных

целевых программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и контроль за выполнением таких программ.

2.3. Организационно-правовой механизм обеспечения надлежащего и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения правообладателями

В соответствии со статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земель, и, следовательно, нормативное регулирование их использования, устанавливается с учетом их принадлежности к соответствующей категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории.

Разделение на категории земель и определение соответствующих видов разрешенного использования призваны обеспечить использование земель соответствующими способами и установленными правилами. Сведения о категории земель и виде разрешенного использования отражаются в правоустанавливающих документах на земельные участки и в кадастре недвижимости.

Вместе с тем необходимо отметить, что действующая законодательная база регламентирует использование не всех видов сельскохозяйственных угодий. Данная ситуация в принципе не может способствовать стимулированию надлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения. Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на таких видах угодий самостоятельно определяют порядок и способы их использования. Забелышенский А.А. отмечает, что в современных условиях, когда сельскохозяйственное производство все более строится на строго научных основах, осуществляется 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 угодий¹.

Действующее нормативное регулирование не предусматривает возможность и процедуру перевода сельскохозяйственных угодий.

Крассов О.И. говорит о том, что действующее законодательство не допускает возможности перевода одного вида сельскохозяйственных угодий в другой по усмотрению лица, используемого земельный участок на соответствующем титуле².

Нормативное закрепление возможности хозяйствующих субъектов легально переводить сельскохозяйственные угодья частично позволит решить проблему ненадлежащего использования земель. Но вместе с тем, необходимо отметить, что при наделении хозяйствующих субъектов такой возможностью может возникнуть проблема перевода наиболее ценных сельскохозяйственных угодий, таких как пашня, в наименее ценные. Во избежание необоснованного перевода наиболее ценных сельскохозяйственных угодий, необходимо нормативно определить порядок и условия такого перевода, а в отдельных случаях ввести запрет на перевод особо ценных (высокопродуктивных) сельскохозяйственных угодий.

Действующее законодательство предусматривает права и обязанности субъектов по использованию земель. Так статьей 13 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что собственников земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

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

² Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения.// Экологическое право. - 2005. - № 1. - С. 35-40.

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозий, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, загрязнения отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и другого негативного воздействия, в результате которого 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, 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.

Согласно статье 8 Федерального закона «О государственном регулировании плодородия земель сельскохозяйственного назначения» собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;

- соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;
- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;
- содействовать проведению, почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;
- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании.

Вместе с тем, вышеизложенные обязанности собственников и иных правообладателей земельных участков хоть и являются неоспоримыми, но в первую очередь носят декларативный характер. Так, указанные нормативные акты и иные акты, регулирующие отношения, связанные с использованием земель сельскохозяйственного назначения не содержат конкретных норм, способов, сроков, объемов и иных качественно-количественных характеристик проведения обязательных мероприятий.

Данная ситуация не позволяет объективно оценивать, насколько полно исполняют свои обязанности правообладатели земельных участков сельскохозяйственного назначения.

С учетом изложенного сложно не согласиться с Пантиным Е.В, который утверждал, 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 целью¹.

Действующим законодательством предусмотрены процедуры перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории и определены основания, при которых возможен такой перевод. Перевод земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию возможен только в исключительных случаях, к которым в том числе отнесено изменение черты населенных пунктов. Вместе с тем, в силу расположения в непосредственной близости к населенным пунктам, земельные участки сельскохозяйственного назначения представляют наибольшую ценность по причине их большей освоенности, востребованности и значительного сокращения издержек, связанных с использованием земель. Также при осуществлении такой процедуры перевода земель сельскохозяйственного назначения практически не учитывается продуктивность земель. При данных обстоятельствах необходимо сократить перечень оснований для перевода земельных участков сельскохозяйственного назначения в иные категории с учетом необходимости сохранения продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, баланса публичных и частных интересов.

На сегодняшний день нормативное правовое регулирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения имеет один существенный недостаток. Так при осуществлении регулирования данных отношений практически не учитываются социальные и экономические факторы. Не оценивается экономическая целесообразность использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, наличие соответствующей квалификации правообладателей земельных участков и материальные и финансовые возможности. Данная ситуация приводит к выбытию земель сельскохозяйственного назначения из сельскохозяйственного производства (неиспользование), использованию

¹ Пантин Е.В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения// М.: Юрлит-информ. - 2012. - С. 107.

земель сельскохозяйственного назначения ненадлежащим способом, а именно мероприятия по сохранению и повышению плодородия практически не проводятся.

Одним из методов стимулирования надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения можно обозначить нормативно установленную возможность принудительного изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения ввиду их ненадлежащего использования либо неиспользования для сельскохозяйственного производства. На практике же неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения в большинстве случаев на данном этапе развития сельскохозяйственного производства не востребованы и их массовое изъятие и передача их в фонд перераспределения земель увеличит количество необрабатываемых земель, не повысит их привлекательность в качестве средства производства, приведет к значительному сокращению поступления налоговых платежей в местные бюджеты. На наш взгляд целесообразней разрабатывать и принимать механизмы, призванные реально стимулировать правообладателей к надлежащему использованию земельных участков сельскохозяйственного назначения. Такими механизмами могут служить увеличение объемов государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, льготное кредитование, налоговые льготы и т.п.

Действующим законодательством установлено, что использование земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться способами, исключающими ухудшение плодородия. Вместе с тем, содержание способов законодательно не урегулировано, что не позволяет объективно оценивать, насколько полно правообладателями проводятся мероприятия по сохранению плодородия.

Также, в законодательстве отсутствуют требования, предусматривающие планирование использования земельного участка. Однако, без надлежащего планирования использования конкретного участка

сельскохозяйственного назначения нельзя обеспечить выполнение достаточного объема мероприятий по воспроизводству и повышению плодородия земель.

Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным провести следующие мероприятия:

- сплошная инвентаризация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- оценка фактического состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- ввести институт долгосрочного планирования использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и обеспечить его обязательное наличие у правообладателей.

Для проведения указанных мероприятий считаем необходимым:

- конкретное нормативное регулирование использования земельных участков сельскохозяйственного назначения с учетом вида сельскохозяйственных угодий;
- детальное нормативное регулирование процедуры изменения вида угодий;
- разработка и внедрение научно-обоснованных приемов рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, с учетом почвенных, природно-климатических условий и социально-экономического состояния региона;
- создание либо наделение существующего государственного органа, функциями по оказанию консультативной помощи правообладателям земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- значительное увеличение объемов поддержки государства на мероприятия по восстановлению и повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Исследуя правовые отношения, связанные с оборотом земельных долей, необходимо обратить внимание на научные споры о правовом статусе земельных долей. Устюкова В.В. обращает внимание на то, что несовершенство юридического «сопровождения» аграрной и земельной реформ привело к правовой неопределенности положения сельскохозяйственных земель, когда на один и тот же участок были выданы свидетельства и гражданам (о передаче в общедолевую собственность), и юридическим лицам (бывшим колхозам и совхозам)¹.

По мнению Евсегнеева В.А., 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 нормами².

В реальности же достичь поставленных задач, перераспределение земель сельскохозяйственного назначения посредством проведения в максимально короткие сроки приватизации данных земель, фактически не удалось. Ситуация, складывающаяся с фактическим состоянием выделения земельных долей в натуре, мешает полноценному обороту земель сельскохозяйственного назначения.

По имеющимся данным, на площадь земельных долей граждан, находящихся в общедолевой собственности (не выделены в натуре), приходится более 70% от всех земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности.

¹ Устюкова В.В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность?// Экологическое право. - 2007. - № 2. - С. 19-24.

² Евсегнеев В.А. Нерешенные вопросы приватизации государственных земель в России// Аграрное и земельное право. - 2013. - № 7. - С. 100-108.

В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 12 Федерального закона «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;
- передать свою земельную долю в доверительное управление;
- 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.

Необходимо обратить внимание на то, что задача всех преобразований в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения это перераспределение земель сельскохозяйственного назначения в пользу наиболее эффективных землепользователей. Для решения этой задачи эффективным землепользователям придется проводить через уполномоченных лиц землеустроительные работы по выделению приобретенной земельной доли и определения ее границ на местности. Данная ситуация в принципе не может способствовать надлежащему обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Наряду с этим необходимо отметить, что упрощение порядка выделения земельного участка в счет земельной доли способствовало возникновению большого количества разногласий между участниками

долевой собственности, выделившими свои земельные участки и собственниками, которые не провели указанные работы. Воспользовавшись предоставленным законодательством правом и упрощенным порядком, часть участников долевой собственности выделили в счет своих долей земельные участки наиболее привлекательные как с точки зрения пространственного положения, так и с точки зрения наибольшей ценности для сельскохозяйственного производства.

Оставшейся части участников долевой собственности остались наименее привлекательные для сельскохозяйственного производства земельные участки. В результате чего в дальнейшем они не могли эффективно распорядиться своими земельными участками.

Необходимо особо выделить проблему, связанную с отсутствием нормативного регулирования порядка использования земельных долей. Так в соответствии со статьей 79 Земельного кодекса Российской Федерации указанный вопрос должен регулироваться Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которым необходимый порядок не урегулирован. На данный момент сложно представить регулирование порядка использования не выделенного в натуре и не имеющего границ земельного участка, правообладателями которого зачастую являются десятки граждан.

Пунктом 1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено, что владение, пользование и распоряжение земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения, находящемся в собственности более чем пяти лиц, осуществляется в соответствии с решением участников долевой собственности, которое принимается на общем собрании участников долевой собственности. Вместе с тем, в соответствии с перечнем полномочий общего собрания, установленным пунктом 3 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», общее собрание не уполномочено на рассмотрение вопросов непосредственно связанных с

определением порядка использования земельного участка, находящегося в долевой собственности, в соответствии с целевым назначением.

Исходя из вышеизложенного, законодательное регулирование касается только земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности, с установленными границами. С учетом данных обстоятельств, залогом решения проблем надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности, является стимулирование, а при определенных условиях и нормативное обязательство выделения земельных участков в счет существующих земельных долей.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

3.1. Правовые основы и организация государственного земельного надзора в Российской Федерации

Действующим законодательством, регулирующим земельные отношения, предусмотрены:

- государственный земельный надзор;
- муниципальный земельный контроль;
- общественный земельный контроль.

Согласно статье 71 Земельного кодекса Российской Федерации под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - юридические лица, индивидуальные предприниматели), гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением

требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

В 2006 году постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689¹ утверждено Положение о государственном земельном надзоре (в начальной редакции «контроле»).

Указанным Положением определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора. В их состав вошли:

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы (далее - Росреестр);
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы (далее - Россельхознадзор);
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы (далее - Росприроднадзор).

В указанной редакции Положения, органом, уполномоченным на осуществление государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель поселений устанавливался Россельхознадзор.

В дальнейшем, полномочия указанных федеральных органов в связи с принятием нового Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1² (далее - Положение) претерпели значительные изменения.

¹ Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689// СЗ РФ. - 2006. - № 47. - Ст. 4919.

² Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1// СЗ РФ. - 2015. - № 2. - Ст. 514.

Так, полномочия Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора распространяются на земли сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Полномочия Росприроднадзора по осуществлению государственного земельного надзора напротив, не распространяются на земли сельскохозяйственного, оборот которых регулируется указанным Федеральным законом.

Статьей 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ¹ установлено, на какие земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения не распространяется действие данного закона. Так, действие данного Федерального закона не распространяется на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с разрешенным использованием которых предусматривается гаражное строительство, ведение личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

Считаем необходимым отметить, что ограничение полномочий Россельхознадзора, как органа осуществляющего государственный надзор в сфере сельского хозяйства, в том числе и земельный надзор на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, не способствует обеспечению надлежащего использования земель. Согласно Положению Россельхознадзор является федеральным органом, уполномоченным на осуществление государственного земельного надзора за соблюдением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель.

¹ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ// СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3018.

С учетом изложенного и требований законодательства, регулирующего полномочия органов государственного земельного надзора, возникает серьезный вопрос осуществления государственного надзора за рациональным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства. В состав таких земель в первую очередь входят сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, которые, в соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Аналогичная ситуация складывается с обеспечением надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для животноводства. В соответствии с Классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540¹, в состав земельных участков, предназначенных для животноводства, входят сенокосы и пастбища.

Исходя из сложившейся ситуации с нормативным правовым регулированием государственного земельного надзора, на сегодняшний день актуальность приобретает вопрос определения органа, уполномоченного на осуществление надзора в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства и животноводства. Отсутствие нормативного регулирования в данном вопросе в последствие приведет к значительному снижению плодородия данных земель, их хозяйственной ценности, а в дальнейшем к полному выбытию из сельскохозяйственного производства.

Закономерный вопрос вызывает предоставленная Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

¹ Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 [Электронный ресурс], - Режим доступа: <http://base.garant.ru/70736874/> (дата обращения: 22.02.2016).

возможность использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для гаражного строительства, что по сути своей противоречит основному принципу земельного законодательства, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории.

3.2. Деятельность органов Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения

Осуществление государственного земельного надзора в диссертации рассмотрим на примере органа, уполномоченного на осуществление государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения – Россельхознадзора.

В рамках осуществления функции по государственному земельному надзору территориальными органами Россельхознадзора (территориальными управлениями) в 2015 году проведено 52745 контрольно-надзорных мероприятий (далее - КНМ), в том числе плановых проверок 26774 или 50,8% от общего числа КНМ, внеплановых – 17110 или 32,4% от общего числа КНМ, а также 8861 иных мероприятий или 16,8% от общего количества КНМ.

Основанием для проведения внеплановых проверок являлись:

- поступление жалоб и обращений юридических лиц и граждан – 1742 проверки или 10,2% от общего количества внеплановых проверок;
- истечение срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения – 14798 проверок или 86,5% от общего количества внеплановых проверок;

– поручения органов власти и требования прокуратуры – 570 проверок или 3,3% от общего количества внеплановых проверок.

В результате проведенных плановых проверок установлено, что 46,6% хозяйствующих субъектов работают с нарушением законодательства или практически каждый второй субъект.

В ходе осуществления деятельности сотрудниками Россельхознадзора проконтролировано 41 млн. 527 тыс. 300 га земель сельскохозяйственного назначения. Нарушения выявлены на общей площади 2 млн. 703 тыс. 800 га или 6,5% от проконтролированной площади. Практически половина площади, на которой выявлены нарушения – 48%, приходится на нарушения, связанные с несоблюдением гражданами и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на землях сельскохозяйственного назначения, установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от водной, ветровой эрозии и других процессов и негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, а также с неиспользованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства.

По итогам проведенных КНМ выявлено 297 тысяч 700 гектар земель сельскохозяйственного назначения не используемых для сельскохозяйственного производства. Наибольшие площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения выявлены в Центральном и Сибирском федеральных округах, 81,8 и 92 тыс. га соответственно.

В результате деятельности Россельхознадзора в сельскохозяйственное производство вовлечено более 550 тыс. га земельных участков сельскохозяйственного назначения.

По итогам проведенных в 2015 году Россельхознадзором КНМ выявлено 29204 нарушения законодательства (2014г. – 33485 нарушений, 2013г. – 29831 нарушение). По выявленным правонарушениям возбуждено 28627 дел об административных правонарушениях. По результатам

рассмотрения дел об административных правонарушениях вынесено 24426 постановлений о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности и 30 постановлений о приостановлении деятельности, осуществляемой с нарушениями требований земельного законодательства, на основании решения суда.

Сумма наложенных штрафов составила 627 млн. 425 тыс. 400 рублей. В бюджеты различных уровней взыскано 235 млн. 580 тыс. 600 рублей или 37,5% от суммы наложенных штрафов.

В ходе осуществления деятельности инициировано принудительное изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 18000 га. Судами принято решение об изъятии земельных участков общей площадью 2500 га.

Также инициировано расторжение договоров аренды не надлежаще используемых земельных участков на площади 1 млн. 974 тыс. 400 га, в последствие принято решение о расторжении договоров на площади 10 тыс. 500 га.

Анализ показателей свидетельствует о том, что Россельхознадзором в той или иной степени задействованы предусмотренные законодательством меры правового воздействия на правообладателей земельных участков сельскохозяйственного назначения, осуществляющих деятельность с нарушениями земельного законодательства.

Наибольшее распространение получила такая мера правового регулирования, как административный штраф. Также необходимо учитывать, что штрафные санкции за нарушения земельного законодательства в 2015 году были кратно увеличены. Так, например, за правонарушения связанные с невыполнением обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв, ответственность за которые предусмотрена частью 2 статьи 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) минимальный размер штрафа для юридических лиц возрос в 10 раз с 40 до 400 тыс. руб., для должностных лиц в 25 раз с 2 до 50

тыс.руб. и для граждан в 20 раз с 1 до 20 тыс.руб. В 2015 году статья 19.5 КоАП РФ дополнена частями 25 и 26, отдельно предусматривающими ответственность за неисполнение предписаний об устранении нарушений земельного законодательства и повторное неисполнение предписаний.

Количество возбужденных Россельхознадзором дел об административных правонарушениях в сфере государственного земельного надзора в последние три года остается почти на одном уровне. Так в 2015 году возбуждено 28627 дел, в 2014 году – 31523 и в 2013 году – 28096.

Неотъемлемой составляющей деятельности Россельхознадзора является деятельность, направленная на возмещение вреда причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, с дальнейшим приведением земель в состояние пригодное для использования по целевому назначению.

Указанная деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, Земельным кодексом Российской Федерации, Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Минприроды от 08.07.2010 № 238² (далее - Методика).

Как и в предыдущие годы в 2015 году основными нарушениями, связанными с причинением вреда почвам, являются – порча земель в результате загрязнения нефтепродуктами, пестицидами и агрохимикатами, перекрытие почвенного профиля искусственными объектами, уничтожение плодородного слоя почвы в результате разработки карьеров общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, суглинок и пр.), а также несанкционированное размещение отходов производства и потребления на землях сельскохозяйственного назначения.

¹ Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ// СЗ РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

² Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды: Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 08.07.2010 № 238 [Электронный ресурс], - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164425;div=LAW;dst=100004,0;rnd=203280.06972281801634717> (дата обращения 22.02.2016).

С 2012 года по 2015 год Россельхознадзором выявлено 8,2 тыс. нарушений, связанных с причинением вреда почвам. Сумма ущерба (вреда) по данным нарушениям, рассчитанная в соответствии с Методикой, составила 48 млрд. рублей.

В 2015 году выявлено более 1700 нарушений, связанных с причинением вреда, основными из которых являлись несанкционированное размещение отходов и снятие или перемещение плодородного слоя на землях сельскохозяйственного назначения. За 2015 год нарушителями добровольно возмещено 1,58 млрд. рублей, в том числе 1,3 млн. рублей в денежном эквиваленте и 1,57 млрд. рублей путем проведения рекультивации нарушенных земель.

Судебными инстанциями удовлетворены иски о возмещении вреда в денежном эквиваленте на сумму 1,42 млрд. рублей, путем проведения рекультивации на сумму 1,49 млрд. рублей. Фактически возмещено вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды на сумму 385 млн. рублей.

Наибольшее количество нарушений, связанных с причинением вреда Россельхознадзором в 2015 году выявлено на территории Приволжском, Сибирском и Центральном федеральных округах. Вместе с тем, отмечено снижение количества нарушений, связанных с причинением вреда.

Одним из значимых направлений деятельности Россельхознадзора является выявление, пресечение и устранение фактов захламления (свалки твердых бытовых отходов) и уничтожения плодородного слоя почвы (карьеры) земель сельскохозяйственного назначения. В рамках данного направления деятельности в 2015 году выявлено 1463 случая размещения свалок ТБО на землях сельскохозяйственного назначения на общей площади 2680 га (в 2014 году выявлено 3193 свалки на землях сельскохозяйственного назначения на общей площади 4 тыс.га). В целях исполнения предписаний, выданных Россельхознадзором в 2015 году, ликвидировано 734 свалки на общей площади 730 га (в 2014 году ликвидировано 1759 свалок на общей

площади 2 тыс. га). За совершение правонарушений, связанных с размещением свалок на землях сельскохозяйственного назначения (захламление земель), на правонарушителей наложено административных штрафов на сумму 43,2 млн. рублей, взыскано с учетом наложенных в предыдущие периоды 15,6 млн. рублей.

Количество выявленных несанкционированных свалок на землях сельскохозяйственного назначения в 2015 году снизилось в 2,1 раза к уровню 2014 года. Одновременно снизился и процент ликвидированных свалок с 55,1 в 2014 году до 50,2 в 2015 году.

В рамках исполнения функций по государственному земельному надзору Россельхознадзором в 2015 году выявлено 447 карьеров по добыче общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения на общей площади 1,27 тыс. га (в 2014 году выявлено 455 карьеров на общей площади 981 га), рекультивирован 91 карьер на общей площади 130 га. За совершение правонарушений связанных со снятием, перемещением и уничтожением плодородного слоя почвы при разработке карьеров на правонарушителей наложено административных штрафов на сумму 10,9 млн. рублей, взыскано административных штрафов, с учетом наложенных в предыдущие периоды на сумму 4,2 млн. рублей. Несмотря на то, что количество нарушений, связанных с размещением карьеров на землях сельскохозяйственного назначения, выявленных в 2015 году, практически не изменилось к уровню 2014 года, однако площадь, на которой выявлены данные нарушения в 2015 году увеличилась на 29,4% к уровню 2014 года.

В результате осуществления Россельхознадзором деятельности по государственному земельному надзору отмечается проблема ненадлежащего использования земель иностранными гражданами. В результате их деятельности земли сельскохозяйственного назначения захламляются отходами производства и потребления, плодородный слой почвы смешивается с полиэтиленовой пленкой.

В последствие данные земли сельскохозяйственного назначения нуждаются в значительных затратах на их реабилитацию и восстановление плодородия и на значительное время, а порой и навсегда выбывают из сельскохозяйственного производства.

Наиболее распространенные нарушения, выявляемые Россельхознадзором, при осуществлении деятельности по государственному земельному надзору в отношении иностранных граждан являются:

- невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель;
- уничтожение плодородного слоя почвы и порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами и иными опасными веществами.

В 2015 году проконтролировано более 34,5 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, деятельность на которых осуществляют иностранные граждане. В результате выявлено 199 нарушений земельного законодательства на общей площади 9,9 тыс. га. За совершение указанных земельных правонарушений наложено штрафов 5,8 млн. рублей, взыскано 2,7 млн. рублей или 47% от суммы наложенных.

Большая часть нарушений, совершенных иностранными гражданами, выявлена в Приморском крае, Иркутской области и Красноярском крае.

В сфере государственного земельного надзора в 2015 году судебными инстанциями различных уровней рассмотрено 10067 материалов дел об административных правонарушениях, направленных Россельхознадзором. За период с 2009 года по 2015 год судами в общей сложности рассмотрено более 44 тыс. материалов дел об административных правонарушениях. При этом с 2009 года количество судебных разбирательств ежегодно увеличивается более чем в пять раз.

Увеличение количества судебных разбирательств обусловлено как увеличением числа выявленных нарушений земельного законодательства на земельных участках сельскохозяйственного назначения, так и значительным увеличением размеров штрафов за нарушения земельного законодательства. Последнее обстоятельство в значительной степени влияет на принятие правонарушителями решений по обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, необходимо отметить сохраняющуюся положительную динамику решений судебных инстанции в пользу Россельхознадзора. Так процент решений, вынесенных судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в пользу Россельхознадзора вырос с 78% в 2009 году до 90,4% в 2015 году (2009 год – 78%, 2010 год – 85%, 2011 год – 90%, 2012 год – 90,8%, 2013 год – 91,6%, 2014 год – 92,6%, 2015 год – 90,4%).

Динамика решений, вынесенных судебными инстанциями, свидетельствует об эффективной работе Россельхознадзора в сфере государственного земельного надзора и качественной подготовке материалов дел об административных правонарушениях, направляемых на рассмотрение в суды.

В судебных инстанциях в 2015 году рассмотрено более 10 тысяч материалов дел об административных правонарушениях, направленных Россельхознадзором, что на 10,5% превысило показатели 2014 года (9106 материалов). В судебных инстанциях общей юрисдикции рассмотрено более 9,5 тыс. дел или 94,8% от общего количества дел, в арбитражных судах 528 дел или 5,2%.

В судах общей юрисдикции вынесено более 8,6 тыс. решений в пользу Россельхознадзора или 90,4% от общего количества направленных дел. В арбитражных судах вынесено 476 решений в пользу Россельхознадзора или 90,2% от общего числа направленных дел.

В целях определения состояния плодородия и установления фактов загрязнения земель сельскохозяйственного назначения, Россельхознадзором

в ходе проведения КНМ производится отбор почвенных образцов (проб). При осуществлении указанной деятельности отобрано и исследовано более 34 тыс. почвенных образцов с общей площади превышающей 402 тыс. га.

По результатам исследования на химико-токсикологические показатели (содержание нефтепродуктов, солей тяжелых металлов, пестицидов и др.) 15686 почвенных образцов, превышение предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ выявлено в 5589 образцах, или 35,6% от числа отобранных, на площади 27,5 тыс. га. Из проанализированных 18487 почвенных образцов на агрохимические показатели (показатели, определяющие уровень плодородия), снижение плодородия выявлено в 6587 образцах, или 35,6% от числа отобранных, на общей площади 68,9 тыс. га.

По результатам лабораторных исследований почвенных образцов на химико-токсикологические показатели выявлены случаи:

- превышения содержания остаточного количества пестицидов на площади 833 га;
- превышения содержания солей тяжелых металлов (в т.ч. мышьяка) на площади 14,1 тыс.га;
- превышения содержания нитратов на площади 3 тыс. га;
- превышения содержания бенз(а)пирена на площади 455 га;
- несоответствия по микробиологическим показателям (в т.ч. гельминтов) на площади 8,8 тыс. га.

Данные обстоятельства свидетельствуют о чрезвычайно высокой антропогенной нагрузке на окружающую природную среду, в том числе и на земли сельскохозяйственного назначения как ее составляющую. Наибольшие площади загрязненных земель выявлены в Красноярском крае, Иркутской и Московской областях.

Снижение показателей, характеризующих плодородие почв (кислотность, содержание подвижного фосфора, содержание обменного

калия, органическое вещество), отмечено в Краснодарском и Красноярском краях, Республике Хакасия, Томской и Оренбургской областях.

Основная причина заключается в отсутствие комплексного экологического и экономического обоснованного подхода к рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения. Это выражается в недостаточном внесении органических и минеральных удобрений при осуществлении сельскохозяйственного производства, отсутствия севооборотов (чередования культур), недостаточные объемы мелиоративных мероприятий и пр.

За совершение правонарушений, связанных с загрязнением земель и невыполнением мероприятий по сохранению и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, виновные лица привлекались к административной ответственности, а также им вдавались предписания об устранении выявленных нарушений.

В рамках осуществления государственного земельного надзора, в целях повышения его эффективности, на постоянной основе осуществляется взаимодействие с иными органами исполнительной власти:

- Росреестр (направлено для рассмотрения по подведомственности 789 материалов дел об административных правонарушениях);
- Росприроднадзор (направлено для рассмотрения по подведомственности 263 материала дел об административных правонарушениях);
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – совместно выявлены на площади превышающей 3,9 тыс. га дикорастущие наркосодержащие растения (конопля);
- Федеральная налоговая служба России;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности России;
- органы прокуратуры;

– Федеральная миграционная служба России.

3.3. Критерии рационального и надлежащего использования земель и проблемы правоприменительной практики при осуществлении государственного земельного надзора

В рамках осуществления государственного земельного надзора, уполномоченные органы неоднократно обращают внимание на проблемы, возникающие при практическом применении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения¹. Указанные проблемы выражаются в невозможности их применения в большинстве случаев по причине крайне редкого выявления одновременно не менее 3 критериев. При выявлении таких случаев, целесообразно относить земельные участки сельскохозяйственного назначения к участкам, утратившим плодородие и требующим оперативной реабилитации и практически полного восстановления плодородия. На практике, при проведении надзорных мероприятий в отношении правообладателей земельных участков, осуществляющих деятельность на землях сельскохозяйственного назначения, повсеместно отмечаются факты отсутствия, как у правообладателей, так и у уполномоченных органов (учреждений) сведений о результатах агрохимического обследования почв. Зачастую правообладателями земельных участков агрохимическое обследование почв в силу ряда субъективных и объективных причин не проводится или проводится в отношении малой части земель, находящихся в пользовании. Также необходимо учитывать периодичность проведения (раз в пять-семь лет)

¹ Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612// СЗ РФ. - 2011. - № 30 (часть II). - Ст. 4655.

агрохимических обследований в целях установления состояния плодородия почв. За указанный период право пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения может неоднократно переходить от одного субъекта пользования к другому, с учетом существующей возможности заключения краткосрочных (например, на 11 месяцев) договоров аренды, не подлежащих государственной регистрации. Как следствие, объективно установить изменение показателей плодородия почв и лиц, не предпринимавших мер по восстановлению плодородия, крайне затруднительно. В качестве примера приведем один из них «снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов или более». Не установлено в какой период должно произойти указанное снижение и к каким видам сельскохозяйственных угодий применим данный критерий, либо для всех, либо только для пашни. Исходя из вышеуказанной периодичности проведения регулярных агрохимических обследований, следует предположить, что выявить снижение содержания можно при сравнении результатов последнего и предпоследнего тура агрохимических обследований. Но вместе с тем, как уже указано выше, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут сменить правообладателя. Учитывая изложенное, полагаем, что необходима более детальная конкретизация критериев для их практического применения.

Необходимо отметить наличие проблем возникающих при применении критериев значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли ¹. Например, при загрязнении почв химическими веществами достаточно просто установить

¹ О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли: постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 736// СЗ РФ. - 2012. - № 30. - Ст. 4290

факт загрязнения, без учета площади загрязнения и площади земельного участка, на котором произошло загрязнение. На наш взгляд для полной объективности установления факта значительного ухудшения экологической обстановки необходимо принимать во внимание площадь, на которой произошли такие ухудшения.

Ряд проблем возникает при практическом применении признаков неиспользования земельных участков¹.

Существующие требования действующего законодательства не предусматривают закрепления в правоустанавливающих документах на земельные участки и кадастре недвижимости информации о виде угодья. При выявлении признаков неиспользования земельных участков и отсутствии в указанных документах сведений о виде угодья на практике невозможно применить данные признаки.

С учетом нахождения земельных участков сельскохозяйственного назначения в коллективно-долевой собственности в подавляющем большинстве случаев границы земельных участков на местности не определены, что в свою очередь не позволяет применять при осуществлении государственного земельного надзора признаков неиспользования.

Действующим законодательством не установлены однозначные определения залесенности и закустаренности, что на практике создает предпосылки к вольному толкованию данных терминов и как следствие затрудняет применение данного критерия.

В рамках осуществления государственного земельного надзора отмечаются факты частичного неиспользования земельного участка в силу ряда обстоятельств (подтопление, заболачивание и пр.), но вместе с тем

¹ О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 369// СЗ РФ. - 2012. - № 18. - Ст. 2230.

отсутствует законодательная возможность принудительного изъятия ненадлежащее используемой части земельного участка.

Также необходимо отметить существующую проблему, когда лица, использующие земельные участки сельскохозяйственного назначения с нарушениями требований земельного законодательства используют возможность заключения договоров аренды на срок 11 месяцев, не подлежащих государственной регистрации, с целью ухода от ответственности и продления сроков освоения участка.

С учетом вышеизложенного, необходимо внести изменения в указанные нормативные акты для обеспечения соответствующих органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, инструментарием для выявления фактов ненадлежащего использования земельных участков и применения мер воздействия на правонарушителей.

Положением о государственном земельном надзоре установлено, что Россельхознадзор осуществляет полномочия по государственному земельному надзору в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Действия указанного закона не распространяются в том числе на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенные для ведения личного подсобного и животноводства. Вместе с тем, согласно Положения Росреестр и Росприроднадзор также не уполномочены на осуществление государственного земельного надзора за соблюдением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель в отношении указанных земель. Учитывая данное обстоятельство, в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенные для ведения личного подсобного и животноводства земельный надзор не может осуществляться в

полном объеме, и, соответственно, наличие указанных критериев и признаков не способствует обеспечению рационального и надлежащего использования указанных земель.

Необходимо выделить следующие основные проблемы, требующие оперативного законодательного разрешения:

- рассмотреть возможность расширения полномочий Россельхознадзора в части осуществления надзора в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства и животноводства;

- 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, ввиду малоприменимости критериев или их недостаточной урегулированности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам комплексного исследования деятельности по осуществлению государственного земельного надзора и проблем рационального использования земель сельскохозяйственного назначения автор делает следующие выводы и предложения:

– необходимо расширение полномочий государственных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения в части распространения данного вида надзора, в том числе в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства и животноводства;

– предложено понятие надлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, а также определены и обоснованы основные правила надлежащего использования указанных земель;

– предложены конкретные правовые меры, направленные на стимулирование и развитие надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения;

Несовершенство нормативной базы в части отсутствие конкретного понимания понятия «надлежащее (ненадлежащее) использование земель сельскохозяйственного назначения», что в свою очередь негативно сказывается на правовом применении. Сложившаяся ситуация требует осмысления, разработки обоснованного определения, которое впоследствии будет применимо на практике. Под надлежащим использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в диссертации следует понимать постоянное непрерывное использование земельного участка сельскохозяйственного назначения в соответствии с целевым назначением с соблюдением соответствующих установленных правил и норм.

Следовательно, ненадлежащим использованием такого участка является его не использование по целевому назначению в течение 3 и более лет, либо его использование для целей не связанных с сельскохозяйственным производством, либо его использование с нарушением установленных правил и норм, установленных законодательством для данного вида земель.

Исследование специфики земель сельскохозяйственного назначения в качестве объекта правовых отношений, с учетом текущего этапа развития земельного законодательства, говорит о том, что проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения носят комплексный характер. Наглядным примером необходимости комплексного решения нормативного правового регулирования земельных отношений может выступать проблема невостребованных земельных долей земель сельскохозяйственного назначения, выделенных гражданам в 90-е годы XX века. Существующая нормативная правовая база не позволила в полном объеме провести органам местного самоуправления работу по определению перечня (списка) невостребованных земельных долей и соответствующему их выделению и переводу в фонд перераспределения земель. Учитывая данные обстоятельства совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей порядок рационального использования земель, позволит решить проблемы недостаточного нормативного регулирования данных отношений с учетом необходимых управленческих, экономических, организационных и социальных мер.

Действующей нормативной правовой базой практически не установлены порядок и правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Предлагается определить следующее общее содержание порядка и правил рационального использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения:

- необходимость строгого соблюдения при использовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения целевого назначения и определенного вида разрешенного использования;

- соблюдение правообладателями земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения требований по своевременному освоению и недопущению неиспользования по целевому назначению своих земельных участков;
- с учетом природно-климатических условий осуществлять весь комплекс мероприятий по сохранению и повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- осуществлять мероприятия по внутривладельческому контролю за состоянием плодородия земель, посредством проведения регулярных систематических обследований почв.

На данном этапе развития земельного законодательства необходимо внести в соответствующие правовые акты нормы, регулирующие порядок и правила рационального использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Наряду с этим, крайне важно предусмотреть право субъектов Российской Федерации разрабатывать и принимать данные нормы, учитывая уровень социально-экономического развития региона, состояние сельскохозяйственного производства и плодородия земель сельскохозяйственного назначения, отраслевую специфику сельскохозяйственного производства субъекта, природно-климатическую специфику региона и прочее.

В 2015 году из законодательных актов исключена норма, позволяющая предоставлять земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности государства и муниципальных образований, по результатам конкурса. На данный момент предусмотрена только процедура аукциона. При проведении данной процедуры в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения решающее значение имеет финансовая составляющая, а именно максимальная предложенная цена, без учета реальных возможностей приобретателя дальнейшего рационального использования земель. В процессе проведения конкурса же имеется возможность введения соответствующих критериев

оценки лиц участвующих в конкурсе. Потому крайне важно в нормативных актах наряду с предусмотренной процедурой аукциона закрепить и такую форму как конкурс.

Стимулирующим правообладателей земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения к соблюдению существующих правил и норм рационального использования земель фактором служит закрепленная в законодательстве возможность принудительного изъятия земельного участка ввиду его неиспользования в течение срока, установленного законодательством, либо его нерациональное использование. Вместе с тем, анализ существующей практики показывает, что при применении предусмотренных законодательством норм, регулирующих порядок выявления, фиксации случаев нерационального использования земельных участков, возникают проблемы. Учитывая данные обстоятельства, предлагается конкретизировать как в действующих нормативных актах, так и предусмотреть возможность внесения в новые нормативные правовые акты обоснованные способы и средства фиксации, позволяющие однозначно квалифицировать случаи нерационального использования земель.

Исследование проектов нормативных правовых актов, предусматривающих разработку и введение сельскохозяйственных регламентов, позволяет сделать вывод о том, что введение данного института в нормативную правовую базу позволит наиболее полно и объективно реализовать мероприятия по сохранению и повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Итоги деятельности органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, свидетельствуют о развитии негативных тенденций ухудшения качественных характеристик плодородия земель сельскохозяйственного назначения и сокращением их площадей. Для коренного изменения складывающейся ситуации требуется комплексное научное исследование причин возникновения негативных тенденций и выработка правовых, экономических, социальных и иных мер по

обеспечению рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

В ходе работы над диссертацией было проведено исследование существующих в земельном законодательстве требований по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, а также существующие региональные правила рационального использования указанных земель. Необходимо обратить внимание на то, что нормативно установленное определение и правила рационального использования земель, содержание которых в земельном законодательстве предусмотрено статьей 285 Гражданского кодекса Российской Федерации, отсутствуют. На основании проведенного исследования был сформулирован ряд предложений по общему содержанию правил надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а именно:

- использовать земельный участок сельскохозяйственного назначения только в соответствии с целевым назначением и установленным видом разрешенного использования;
- с учетом вида сельскохозяйственного угодья своевременно приступать к использованию земельного участка не допуская длительных временных периодов неиспользования участка;
- с учетом вида угодья и разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения регулярно проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные, противозерозионные и иные мероприятия, разработанные с учетом региональных особенностей;
- с учетом вида угодья и разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на регулярной основе проводить почвенные и агрохимические обследования;
- разработать с учетом вида угодья и разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения

долгосрочный план его использования, включая разработку оптимальной организации территории (внутрихозяйственное землеустройство), систематический учет плодородия почв, а также уровни урожайности возделываемых сельскохозяйственных культур (паспорт поля), проводимые агротехнические, агрохимические и иные мероприятия и их результаты (технологические карты выращивания сельскохозяйственных культур, книга истории полей и севооборотов).

В современном земельном законодательстве вопросам комплексной организации надлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения не уделяется должного внимания. В диссертации предлагается комплекс предложений по решению данной проблемы, таких как:

- сплошная инвентаризация всех земель сельскохозяйственного назначения с целью изучения состояния их почвенного плодородия;
- введение института долгосрочного планирования использования земельных участков из земель сельскохозяйственного использования, при этом предусмотрев обязательное наличие у правообладателей данного долгосрочного плана;
- исчерпывающая нормативная регламентация использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с учетом вида угодья и разрешенного использования;
- введение нормы, предусматривающей возможность (невозможность) и процедуру изменения одного вида сельскохозяйственных угодий на другой;
- разработка и утверждение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
- разработка и внедрение научно-обоснованных рекомендаций по эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения с учетом региональных особенностей;

- создание государственного органа, осуществляющего координацию и консультативную помощь производителям сельскохозяйственной продукции;
- увеличение объемов господдержки с целью финансирования работ по восстановлению, сохранению и повышению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;
- повышение социально-экономического уровня жизни сельской местности.

Нормативное регулирование оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения в качестве приоритета должно предусматривать их перераспределение в пользу наиболее эффективного правообладателя, способного обеспечить надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, а не ограничиваться созданием рынка земли, как объекта гражданско-правовых отношений. Вместе с тем, сформировавшиеся тенденции земельного законодательства указывают на приоритет представлений о земле в качестве объекта недвижимого имущества. В этой связи исключение из нормативных актов, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения (Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), положений, предусматривающих предоставление земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности по итогам конкурса, автором оценивается крайне негативно. На данный момент предоставление указанных земель осуществляется только по результатам торгов в форме аукциона. Именно при проведении конкурса имелась возможность установить цели приобретения участка и наличие возможностей приобретателя надлежаще использовать земельный участок. В части исправления сложившейся ситуации необходимо вернуть в указанные нормативные акты действовавшую норму о предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в

государственной и муниципальной собственности, по результатам торгов, в том числе в форме конкурса.

В целях определения победителя конкурса автором предлагаются следующие критерии оценки:

– наличие у участников конкурса комплексных предложений по охране земель, способам и методам их надлежащего и эффективного использования;

– наличие у участников конкурса комплексного плана конкретных мероприятий по внедрению системы чередования культур (севооборотов) и восстановления, сохранения и повышения плодородия почв;

– наличие у участников конкурса предложений по внедрению передовых агрономических технологий в целях повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения;

– наличие у участников конкурса производственной программы, получившей положительное заключение экспертной группы по следующим показателям:

1) соответствие цели предполагаемого использования участка, установленным видам разрешенного использования данного земельного участка;

2) наличие финансовых ресурсов, позволяющих выполнять производственную программу;

3) фактическая обеспеченность сельскохозяйственной техникой для выращивания сельхозкультур, или наличие сельскохозяйственных животных;

4) наличие у участников конкурса документа об образовании или документа о трудовой деятельности, для юридических лиц информация об обеспеченности специалистами соответствующего направления деятельности;

5) предполагаемая проектная мощность сельскохозяйственного производства;

б) возможность создания дополнительных рабочих мест.

Основными проблемами ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, отмеченными при проведении исследований, являются большое количество не используемых в сельскохозяйственном производстве земель сельскохозяйственного назначения и отсутствие соответствующих механизмов, призванных обеспечить перераспределение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в пользу наиболее эффективных сельхозтоваропроизводителей. В целях решения данных проблем, по мнению автора, целесообразно провести следующие организационно-правовые мероприятия:

- учет земель сельскохозяйственного назначения не вовлеченных в оборот и создание базы о земельных участках сельскохозяйственного назначения свободных от прав третьих лиц;
- сокращение арендной платы и платы за приобретение в собственность земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- урегулирование вопроса финансирования работ, направленных на восстановление и сохранение плодородия почв малопродуктивных земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- предусмотреть обязанность сельхозтоваропроизводителей по составлению долгосрочного плана надлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения;
- ограничить возможность быстрой перепродажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- предоставлять гражданам и юридическим лицам в собственность земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности по итогам конкурса, главным критерием которого будет предоставление его

участников наиболее привлекательные и обоснованные условия рационального и эффективного использования земель на перспективу.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативные правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993): с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398;

1.2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ// СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301;

1.3. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ: по сост. на 23.05.2016// СЗ РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147;

1.4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: по сост. на 02.06.2016// СЗ РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 16.

1.5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ: по сост. на 30.12.2015// СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16;

1.6. О мелиорации земель: федер. закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ: по сост. на 31.12.2014// СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142;

1.7. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федер. закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ: по сост. на 31.12.2014// СЗ РФ. - 1998. - № 16. - Ст. 1801;

1.8. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ: по сост. на 05.04.2016// СЗ РФ. - 1998. - № 29. - Ст. 3399;

1.9. О землеустройстве: федер. закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ: по сост. на 01.01.2016// СЗ РФ. - 2001. - № 26. - Ст. 2582;

1.10. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ: по сост. на 23.05.2016// СЗ РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4148;

1.11. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ: по сост. на 29.12.2015// СЗ РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133;

1.12. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ: по сост. на 13.07.2015// СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3018;

1.13. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: федер. закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ: по сост. на 23.06.2014// СЗ РФ. - 2003. - № 24. - Ст. 2249;

1.14. О личном подсобном хозяйстве: федер. закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ: по сост. на 01.05.2016// СЗ РФ. - 2003. - № 28. - Ст. 2881;

1.15. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федер. закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ: по сост. на 01.05.2016// СЗ РФ. - 2004. - № 52 (ч. 1). - Ст. 5276;

1.16. О развитии сельского хозяйства: федер. закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ: по сост. на 12.02.2015// СЗ РФ. - 2007. - № 1 (ч. 1). - Ст. 27;

1.17. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ: по сост. на 01.05.2016// СЗ РФ. - 2007. - № 31. - Ст. 4017;

1.18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ// СЗ РФ. - 2011. - № 1. - Ст. 47;

1.19. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 03.02.2014 № 6-ФЗ// СЗ РФ. - 2014. - № 6. - Ст. 557;

1.20. О внесении изменений в статью 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 02.04.2014 № 61-ФЗ// СЗ РФ. - 2014. - № 14. - Ст. 1553;

1.21. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ// СЗ РФ. - 2014. - № 26 (ч. 1). - Ст. 3377;

1.22. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 08.03.2015 № 46-ФЗ// СЗ РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1416;

1.23. Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 – 2010 годы и на период до 2013 года»: утв. постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 99// СЗ РФ. - 2006. - № 10. - Ст. 1101;

1.24. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689//СЗ РФ. - 2006. - № 47. - Ст. 4919;

1.25. Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: постановление Правительства РФ от 22.07.2011 № 612// СЗ РФ. - 2011. - № 30 (ч. 2). - Ст. 4655;

1.26. О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли: постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 736// СЗ РФ. - 2012. - № 30. - Ст. 4290;

1.27. О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством

деятельности в субъектах Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369// СЗ РФ. - 2012. - № 18. - Ст. 2230;

1.28. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1// СЗ РФ. - 2015. - № 2. - Ст. 514;

1.29. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р: по сост. на 28.08.2014// СЗ РФ. - 2012. - № 12. - Ст. 1425;

1.30. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов: приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 30.01.2012 № 96// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2012. - № 47;

1.31. Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Воронежской области: постановление Правительства Воронежской области от 06.05.2010 № 376// СПС Консультант Плюс;

1.32. О правилах рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае: постановление Правительства Ставропольского края от 07.09.2010 № 299-п// СПС Консультант Плюс;

1.33. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации: проект федер. закона [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date> (дата обращения: 23.02.2016);

2. Научная литература

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

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

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

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

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

2.6. Бачило И.Л. Юридическая энциклопедия: Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. - 2001. – С. 208-209;

2.7. 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;

2.8. 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;

2.9. Боголюбов С.А. Главное – прогнозирование реализации экологической политики/ С.А. Боголюбов// Экологическое право. - 2011. - № 6. – С. 2-9;

2.10. Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (отв. ред. Боголюбов С.А.). 7-е изд., перераб. и доп. – Проспект, - 2011. – 332 с;

2.11. Боголюбов С.А. Основные направления развития земельных отношений в Российской Федерации/ С.А. Боголюбов// Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2004. - № 11 (38). – С. 33;

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

2.13. Боголюбов С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем/ С.А. Боголюбов// Экологическое право. - 2013. - № 3. – С. 2-11;

2.14. 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;

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

2.16. Боголюбов С.А. Экономико-правовые проблемы охраны окружающей среды/ С.А. Боголюбов// Законодательство и экономика. - 2009. - № 7. – С. 80;

2.17. 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;

2.18. Волков С.Н. Повысить эффективность управления земельными ресурсами/ С.Н. Волков// Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. - № 1. – С. 1;

2.19. 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;

2.20. 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;

2.21. Галиновская Е.А. Оборот земель и направления российской аграрной политики/ Е.А. Галиновская// Журнал российского права. – 2010. - № 10. – С. 53-61;

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

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

2.24. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. Монография/ Е.А. Галиновская. – М.: ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации, Юрид. фирма «КОНТРАКТ», - 2009. – 320 с;

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

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

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

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

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

2.30. Жариков Ю.Г. Понятие убытков в гражданском и земельном праве/ Ю.Г. Жариков// Журнал российского права. – 2013. - № 1. – С. 70-78;

2.31. Жариков Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования/ Ю.Г. Жариков. – М.: Юрид. лит., - 1969. – 200 с;

2.32. Жариков Ю.Г. Правовые нормы обеспечения рационального использования земель/ Ю.Г. Жариков// Советское государство и право. – М.: Наука, - 1974, - № 8. – С 40-46;

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

2.34. Земельное право: учебник/ С.А. Боголюбов. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, - 2011. – 402 с;

2.35. Землеустройство и рациональное использование земли/ под общ. ред. Г.А. Кузнецова, В.П. Прошлякова. – М.: Колос, - 1977. – 247 с;

2.36. 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;

2.37. Земля и право: пособие для российских землевладельцев. – М., - 1997. – 360 С;

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

2.39. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации// под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. – М., - 2001. – 640 с;

2.40. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой// под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт-Издат, - 2006. – 560 с;

2.41. Краснов Н.И. Право пользования землями сельскохозяйственного назначения/ Н.И. Краснов// Аграрная реформа в РФ. Правовые проблемы и решения. – М.: ИГиП РАН, - 1998. – С. 155;

2.42. Крассов О.И. Земельное право: учебник/ О.И. Крассов. – М., - 2007. –671 с;

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

2.44. Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка/ О.И. Крассов// Экологическое право. – 2012. - № 2. - С. 16-21;

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

2.46. Лившиц Р.З. Теория права: Учебник/ Р.З. Лившиц// - М.: БЕК. - 1994. - С. 178.

2.47. Липски С.А. Государственная земельная политика и землеустройство на современном этапе/ С.А. Липски// Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 1. – С. 23-29;

2.48. 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;

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

2.50. 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;

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

2.52. 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;

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

2.54. 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;

2.55. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «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.: Иванов, - 2007. – 222 с;

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

2.57. Сырых Е.В. Земельное право: Учеб. для вузов./ Е.В. Сырых// - М. - 2006. - С. 91-94;

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

2.59. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс./ В.Е. Чиркин – М. - 2001. – С. 8.

3. Архивные материалы и материалы практики

3.1. Бухтояров Н.И. Организация государственного контроля за использованием и охраной земель: автореф.дис...канд.экономич.наук: 08.00.05/ Бухтояров Николай Иванович. – Воронеж, - 2002. – 21 с;

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

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

3.4. Забелышенский А.А. Правовое обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (колхозов и совхозов): автореф.дис...канд.юрид.наук: 12.00.06/ Забелышенский А.А. – Саратов, - 1964. – 23 с;

3.5. Липски С.А. Государственное регулирование рыночного оборота сельскохозяйственных угодий: теория, методология, практика: дис...д-ра эконом.наук) 08.00.05/ Липски Станислав Анджеевич. – М., - 2007. – 293 с;

3.6. 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;

3.7. Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: дис...канд.юрид.наук: 12.00.06/ Соколова Алина Алексеевна. – М., - 2015. – 200 с;

3.8. Сыроедов Н.А. Правовые проблемы повышения эффективности использования земли в условиях экономической реформы: автореф.дис...д-ра юрид.наук: 12.00.06/ Сыроедов Николай Алексеевич. – М., - 1990. – 49 с;

3.9. Земля. Термины и определения. Охрана природы. Земли ГОСТ 26640-85. – Введен 1987-01-01.: - М.: ИПК Издательство стандартов, - 2002. – 6 с.

3.10. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 12.11.2014 по делу № А62-6270/2013// СПС Консультант Плюс;

3.11. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 23.01.2014 по делу № А14-9818/2012// СПС Консультант Плюс;

3.12. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 08.06.2010 по делу № А62-9083/2009// СПС Консультант Плюс;

3.13. Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.04.2009 по делу № А39-3866/2008-167/1// СПС Консультант Плюс;

3.14. Постановление Федерального Арбитражного суда Поволжского округа от 27.10.2014 по делу № А12-4254/2014// СПС Консультант Плюс;

3.15. Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.09.2014 по делу № А13-11131/2013// СПС Консультант Плюс;

3.16. Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.07.2014 по делу № А11-3121/2013// СПС Консультант Плюс;

3.17. Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.12.2013 по делу № А44-1711/2013// СПС Консультант Плюс;

3.18. Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.03.2013 по делу № А53-6297/2012// СПС Консультант Плюс;

3.19. Апелляционное определение Московского областного суда от 12.03.2013 по делу № 33-5669/13// СПС Консультант Плюс;

3.20. Решение Калужского областного суда от 20.05.2013 по делу № 33-1225/2013// СПС Консультант Плюс;

3.21. Решение Вадинского районного суда Пензенской области от 09.08.2012 // СПС Консультант Плюс.

3.22. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyu-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 23.02.2016).

3.23. Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору за 2015 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/public/finalReport2015.pdf> (дата обращения: 15.04.2016);

3.24. О перечне документов, которые могут подтверждать надлежащее использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения: проект приказа (опубликован 12.04.2012) [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcх.ru/documents/document/v7_show/18482.285.htm (дата обращения: 23.02. 2016).