

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Б. А. ВОРОНИН, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой,
Уральский государственный аграрный университет

(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42),

В. В. КРУГЛОВ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой,
Уральский государственный юридический университет

(620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21),

Я. В. ВОРОНИНА, старший преподаватель,
Уральский государственный аграрный университет

(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42),

Л. Я. САВВИНА, старший преподаватель,
Уральский государственный юридический университет

(620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21)

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, рациональное использование, охрана земель сельскохозяйственного назначения, эколого-правовые проблемы, земельное и экологическое законодательство.

Земли сельскохозяйственного назначения, как и другие категории земель, выполняют экологическую функцию в качестве основного объекта природы и среды обитания человека и всех живых и растительных организмов и экономическую функцию в качестве основного объекта недвижимости и основного средства производства в сельском хозяйстве. В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации. Особая ценность земель сельскохозяйственного назначения обусловлена производством сельскохозяйственной продукции, необходимой для обеспечения продуктами питания населения, кормом сельскохозяйственных животных и птиц, сельскохозяйственным сырьем отдельных отраслей промышленности. Принципиальное значение имеют экологизация сельскохозяйственной деятельности, соблюдение субъектами аграрного производства норм и требований земельного и экологического законодательства. В статье рассматривается состояние законодательства и нормативных правовых актов, регулирующих использование и охрану земель сельскохозяйственного назначения.

RATIONAL USE AND PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND: ECOLOGICAL AND LEGAL PROBLEMS

B. A. VORONIN, doctor of juridical sciences, professor, head of department,
Ural State Agrarian University

(42 K. Liebknehta str., 620075, Ekaterinburg),

V. V. KRUGLOV, doctor of juridical sciences, professor, head of department,
Ural State Law University

(21 Komsomolskaya str., 620137, Ekaterinburg),

Ya. V. VORONINA, senior lecturer,
Ural State Agrarian University

(42 K. Liebknehta str., 620075, Ekaterinburg),

L. Ya. SAVVINA,
senior lecturer,
Ural State Law University

(21 Komsomolskaya str., 620137, Ekaterinburg)

Keywords: agricultural land, rational use, protection of agricultural land, environmental and legal problems, land and environmental legislation.

Agricultural land, like other categories of land, fulfills an ecological function as the main object of nature and habitat of man and all living and plant organisms and the economic function as the main object of real estate and the main means of production in agriculture. In order to protect the land, the owners of land plots, land users, landowners and tenants of land plots are obliged to carry out measures to reproduce the fertility of agricultural land; protection of lands from water and wind erosion, mudflows, flooding, water logging, secondary salinization, drying, compaction, pollution with chemicals, including radioactive, other substances and microorganisms, pollution with production and consumption wastes and other negative impacts; protection of agricultural lands from overgrowing with trees and shrubs, weeds, preservation of the achieved level of melioration. The special value of agricultural land is due to the production of agricultural products needed to provide food for the population, feed agricultural animals and birds, agricultural raw materials for certain industries. The fundamental importance is the ecologization of agricultural activities, compliance by the subjects of agricultural production with the norms and requirements of land and environmental legislation. The article examines the state of legislation and regulatory legal acts regulating the use and protection of agricultural land.

Положительная рецензия представлена А. Н. Митиным, доктором экономических наук, профессором, заведующим кафедрой Уральского государственного юридического университета.



Цель исследования

Целью настоящего исследования является анализ состояния правового регулирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и выявление проблем в этой сфере.

В ходе исследования применялись методы: анализа, обобщения, статистический, экологической экспертизы.

Результаты исследования

В ст. 9 Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [4], установлено, что земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. Исходя из этого осуществляется правовое регулирование земельных отношений. Земельное законодательство согласно ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Субъекты Российской Федерации могут принимать законы, регулирующие земельные отношения, кроме сделок с землей и иных имущественных отношений с землей, которые регулируются нормами гражданского законодательства.

Согласно ст. 77 Земельного кодекса РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В настоящее время использование земель сельскохозяйственного назначения наряду с Земельным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ [5] регулируется нормами иных федеральных законов, опосредованно регулирующими сельскохозяйственное землепользование. Особое место в этой сфере отводится Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [6].

Оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на следующих принципах:

1) сохранение целевого использования земельных участков;

2) установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

3) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;

4) преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной

организации или гражданина – члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;

5) установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более 50 %.

В начале 90-х гг. земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в производстве у колхозов и совхозов, были поделены на земельные доли между работниками этих хозяйств и другими сельскими жителями, которые получили право на земельную долю. Большинство из них не имели необходимой материально-технической базы для использования земли. К этому следует добавить, что была усложнена процедура выдела в натуре земельных долей. В результате до принятия Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», с 1993 по 2003 г., процесс вовлечения в аграрное производство сельхозземель затормозился.

Принятый Закон кардинально не улучшил положение с использованием земель сельскохозяйственного назначения. Более того, из 122 млн га пашни около 50 млн га были заброшены и подверглись деградации (зарастание древесно-кустарниковой растительностью, заболачивание, опустынивание и т. д.). На отдельных бывших полях сегодня вырос лес в возрасте более 20 лет, который фактически надо ставить на учет в лесном фонде, а пашни переводить в категорию земель лесного фонда. Значительное количество земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения были переданы под застройку коттеджами.

С учетом перечисленных факторов на сегодня по оценке Минсельхоза России реально может быть возвращено в аграрное производство лишь около 10 млн га [6].

В совокупности изложенные обстоятельства напрямую отразились на землепользовании сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В настоящее время в сфере сельскохозяйственного землепользования сложилась такая ситуация, когда сельскохозяйственным организациям и фермерам не хватает земельной площади для увеличения производства растениеводческой и животноводческой продукции, большинство из них фактически используют землю, поделенную на земельные доли, но их права до сих пор юридически не оформлены.



Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, озабоченное таким положением дел в области рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, инициирует принятие соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на возврат в аграрное производство неиспользуемых и неоформленных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Так, 3 июля 2016 г. был принят Федеральный закон № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» [7].

Этим Федеральным законом предусмотрены:

- сокращение срока, по истечении которого земельный участок из земель сельхозназначения может быть изъят в связи с его неиспользованием, с пяти до трех лет;

- установление обязанности субъекта РФ обратиться в суд с иском об изъятии земельного участка в течение двух месяцев с даты поступления от Россельхознадзора сведений о его неиспользовании;

- установление запрета на осуществление государственной регистрации перехода права собственности в отношении земельного участка до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии;

- уменьшение начальной цены изъятых земельного участка на стоимость культуртехнической мелиорации, необходимой для приведения земельного участка в состояние, пригодное для производства сельхозпродукции (но не более 20 % от начальной цены земельного участка);

- возможность снижения начальной цены земельного участка при проведении повторных торгов на 20 % в случае, если публичные торги (аукцион) признаны несостоявшимися;

- возможность продажи земельного участка посредством публичного предложения в случае, если повторные торги также признаны несостоявшимися;

- установление обязанности собственника земельного участка из земель сельхозназначения приступить к использованию земельного участка в течение года с момента возникновения права собственности на такой участок.

Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 28 декабря 2016 г. № 600 утвержден Порядок определения стоимости работ по культуртехнической мелиорации, необходимых для приведения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в состояние, пригодное для ведения сельского хозяйства [10]. Этот нормативный правовой акт необходим для определения начальной цены при организации торгов по продаже земельных участков.

Следует обратить внимание еще на два федеральных закона, принятых в 2016 г.

Первый – Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона „Об обороте земель сельскохозяйственного назначения“» [11]. Он упрощает выкуп, без проведения торгов, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для арендаторов, надлежащим образом использовавших такие земельные участки в течение трех лет, а также заключение на новый срок, без проведения торгов, договоров аренды земельных участков для надлежащих арендаторов. Теперь для арендаторов земельных участков исключена необходимость представления документов, подтверждающих надлежащее использование земельных участков. По новым правилам достаточно отсутствия у органов, осуществляющих распоряжение земельными участками, информации о выявленных и не устраненных нарушениях земельного законодательства. Такая информация поступает в уполномоченные органы в порядке межведомственного информационного взаимодействия, что, в свою очередь, минимизирует коррупционные риски.

Второй – Закон от 3 июля 2016 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в статьи 13 и 15 Федерального закона „Об обороте земель сельскохозяйственного назначения“» [12], которым предусмотрено исключение положений, согласно которым выдел земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется в первую очередь из неиспользуемых земель и земель худшего качества. Эти изменения уравнивают в правах органы местного самоуправления, являющиеся собственниками земельных долей, с иными участниками долевой собственности. Также Закон наделил Правительство России полномочиями по установлению порядка определения размеров земельных долей, выраженных в гектарах и баллах, в виде простой правильной дроби.

С момента начала реализации закона об изъятии земли собственниками исполнено почти 3 тыс. предписаний Россельхознадзора, в результате чего в оборот возвращено более 120 тыс. га сельскохозяйственных земель. Вместе с тем действующих мер недостаточно. Для дальнейшего развития законодательства Минсельхоз России подготовил четыре законопроекта. Первый законопроект закрепляет возможность предоставления земли в аренду начинающим фермерам без проведения торгов, второй – упрощает порядок признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли в целях их дальнейшей передачи эффективным землепользователям и вовлечения в оборот. Третий законопроект, направленный на упрощение кредитования под залог земли, был одобрен в сентябре 2017 г. Правительством России и сейчас находится на рассмо-



трени Госдумы, четвертым предлагается повысить налоговые ставки на неиспользуемые земли. Сейчас собственники платят 0,3 % от кадастровой стоимости участка, а в случае неиспользования сельхозземель – до 1,5 %. Существующая практика не стимулирует собственников использовать имеющиеся в наличии земли по целевому назначению [8].

Как видно из перечисленного, органы государственной власти пытаются на организационно-правовом уровне кардинально решить проблемы рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Однако этот процесс слишком затянулся.

Выводы

Прошло более 15 лет с момента принятия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которым сельским жителям было разрешено оформлять земельные участки в собственность или брать в долгосрочную аренду у других владельцев земельных долей. Все, кто хотел, уже воспользовались этой возможностью, настала пора принять новый специальный закон, обязывающий вернуть неиспользуемые пашни в производство сельскохозяйственной продукции. В первую очередь земельные участки должны быть переданы фермерам, которые в отличие от холдингов и других крупных сельскохозяйственных организаций работают сегодня на отдаленных территориях и, по сути,

являются единственными работодателями в малых сельских населенных пунктах.

Естественно, что все должно решаться в суде, а органы государственной власти и местного самоуправления, в чью собственность будет передана земля, обязаны будут выплатить владельцам земельных долей сумму, равную, скажем, земельному налогу – 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка.

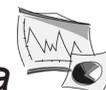
Надо честно признать, что государство для сельских жителей как никакой иной категории граждан дало исключительные преференции в ходе приватизации в виде права на земельные доли.

Очевидно, что законодательство об обороте земель сельскохозяйственного назначения требует пересмотра и изменения. Необходимо внести соответствующие изменения в Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения по использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения. Это будет более чем справедливо, ибо то, в каком состоянии сегодня находятся неиспользуемые пашни, – это преступление перед обществом и государством.

Наконец, надо думать и об обеспечении продовольственной безопасности страны и о людях, работающих на земле, которой им не хватает для устойчивого развития сельскохозяйственного производства, поскольку от этого зависят их благосостояние и в конечном счете качество жизни в сельском социуме [13–15].

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Аграрный пульс великой страны : информ. бюл. Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2017. № 4. С. 11.
3. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200717.
4. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410; 2001. № 49. Ст. 4552; Рос. газ. 2006. № 4255.
6. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
7. Информ. бюл. МСХ РФ. 2018. № 2. С. 9.
8. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // Рос. газ. 2016. 12 июля.
9. Аграрный пульс великой страны : информ. бюл. Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2018. № 2. С. 9.
10. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 28 декабря 2016 г. № 600 «Об утверждении порядка определения стоимости работ по культуртехнической мелиорации, необходимых для приведения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в состояние, пригодное для ведения сельского хозяйства» // URL : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71522270>.



11. Аграрный пульс великой страны : информ. бюл. Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2017. № 4. С. 12.
12. Аграрный пульс великой страны : информ. бюл. Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2017. № 4. С. 12.
13. Воронина Я. В., Капицкий В. Н., Секачева А. А. Правовой режим использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное образование и наука. 2016. № 2. С. 20.
14. Шарапова В. М., Воронина Я. В. Земельные отношения крестьянских (фермерских) хозяйств // Аграрный вестник Урала. 2016. № 6. С. 20.
15. Воронин Б. А. Актуальные проблемы рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2014. № 1. С. 68–79.

References

1. Land code of the Russian Federation // SZ RF. 2001. No. 44. St. 4147.
2. Agricultural pulse of a great country : inform. bulletin Ministry of agriculture of the Russian Federation. 2017. No. 4. P. 11.
3. Federal law of July 3, 2016 No. 334-FZ «On amendments to the Land code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation» // URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200717 Oh.
4. The Constitution of the Russian Federation, adopted on December 12, 1993 by popular vote // SZ RF. 2014. No. 31. St. 4398.
5. Civil code of the Russian Federation // SZ RF. 1994. No. 32. St. 3301; 1996. No. 5. St. 410; 2001. No. 49. St. 4552; Ros. gas. 2006. No. 4255.
6. Federal law of July 24, 2002 No. 101-FZ «On the turnover of agricultural land» // SZ RF. 2002. No. 30. St. 3018.
7. Inform. bulletin the Ministry of agriculture of the Russian Federation. 2018. No. 2. P. 9.
8. Federal law of 3 July, 2016 No. 354-FZ «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation with regard to improving the procedure for the seizure of land plots from agricultural land when they are not used for their intended purpose or used in violation of the legislation of the Russian Federation» // Ros. gas. 2016. July 12.
9. Agricultural pulse of a great country : inform. bulletin Ministry of agriculture of the Russian Federation. 2018. No. 2. P. 9.
10. Order of the Ministry of agriculture of the Russian Federation of December 28, 2016 No. 600 «On approval of the procedure for determining the cost of works on cultural land reclamation necessary to bring the land from agricultural land in a state suitable for agriculture» // URL : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71522270 Oh>.
11. Agricultural pulse of a great country : inform. bulletin Ministry of agriculture of the Russian Federation. 2017. No. 4. P. 12.
12. Agricultural pulse of a great country : inform. bulletin Ministry of agriculture of the Russian Federation. 2017. No. 4. P. 12.
13. Voronina Ya. V., Kopiciki V. N., Sekachev, A. A. Legal regime for use and protection of agricultural lands // Agrarian science and education. 2016. No. 2. P. 20.
14. Sharapova V. M., Voronina Ya. V. Land tenure of peasant (farm) households // Agrarian Bulletin of the Urals. 2016. No. 6. P. 20.
15. Voronin B. A. Actual problems of rational use and protection of agricultural land // Agrarian and land law. 2014. No. 1. P. 68–79.