

Зеленко Нина Анатольевна
студентка
Московский финансово-промышленный университет «Синергия»
Россия, г. Москва
e-mail: zelenko-nina@yandex.ru

Научный руководитель: Байбарин Андрей Андреевич
Московский финансово-промышленный университет «Синергия»
Россия, г. Москва

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Аннотация: Предметом исследования является охрана земель сельскохозяйственного назначения, законодательное регулирование в указанной сфере. В данной статье приведен анализ правового регулирования охраны земель сельскохозяйственного назначения, являющихся основой устойчивого развития и обеспечения продовольственной безопасности. Изучение правового регулирования охраны земель сельскохозяйственного назначения имеет актуальное значение для современного законодательства Российской Федерации, поскольку охрана земель сельскохозяйственного назначения на практике является сложной задачей. По результатам анализа норм законодательства в указанной области сделаны соответствующие выводы о необходимости его дальнейшего развития.

Ключевые слова: Земельный кодекс Российской Федерации, земли сельскохозяйственного назначения, правовая охрана земель, плодородие почвы, административная ответственность, неиспользование по целевому назначению, изъятие земель сельскохозяйственного назначения.

Zelenko Nina Anatolievna
student
Moscow Financial and Industrial University "Synergy"
Russia, Moscow

Scientific adviser: Baibarin Andrey Andreevich
Moscow Financial and Industrial University "Synergy"
Russia, Moscow

LEGAL REGULATION OF LAND PROTECTION AGRICULTURAL PURPOSES

Abstract: The subject of the study is the protection of agricultural lands, legislative regulation in this area. This article provides an analysis of the legal

regulation of the protection of agricultural lands, which are the basis of sustainable development and food security. The study of the legal regulation of the protection of agricultural lands is of urgent importance for the modern legislation of the Russian Federation, since the protection of agricultural lands in practice is a difficult task. According to the results of the analysis of the norms of legislation in this area, relevant conclusions have been drawn about the need for its further development.

Key words: Land Code of the Russian Federation, agricultural lands, legal protection of lands, soil fertility, administrative responsibility, non-use for the intended purpose, seizure of agricultural lands.

Земля является самым специфичным объектом правового регулирования. Земля воспринимается, в первую очередь, как культурное, историческое, национальное достояние. Понимание земли как объединяющего народ начала, основы его жизни и деятельности нашло отражение в Конституции Российской Федерации (преамбула, статья 9). Земельные правоотношения, таким образом, характеризуются наличием как публичных, так и частных интересов, что в полной мере можно отнести и к правовому регулированию земель сельскохозяйственного назначения, которые являются пространственным базисом, средством производства, недвижимостью, природным ресурсом, уникальным эколого-ресурсным потенциалом Российской Федерации.

Земли категории сельскохозяйственного назначения являются основным средством производства в сельском хозяйстве, главным источником продуктов жизнеобеспечения и промышленного сельскохозяйственного сырья, а также предметом труда и условием занятости сельского населения. Это определяет приоритеты использования земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость сохранения площади особых продуктивных сельскохозяйственных угодий, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность земель сельскохозяйственного назначения.

Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения представляет собой комплекс мер, направленных на сохранение и использование этих земель

в соответствии с законодательством Российской Федерации, поскольку от них зависит продуктивность и устойчивость сельскохозяйственной деятельности.

Соблюдение прав и интересов собственников земель сельскохозяйственного назначения, обеспечение продовольственной безопасности государства, сохранение плодородия почв и экологической безопасности, восстановление и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, рекультивация нарушенных земель являются основными задачами правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения и входят в число национальных интересов государства (Указы Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»).

Правовая защита земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с законодательством, устанавливающим правила использования этих земель, порядок перехода прав и меры по охране земельных ресурсов. К правовой охране земель сельскохозяйственного назначения относятся следующие меры: правовые, организационные и экономические.

Основы правового регулирования охраны земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения, заложены в Земельном кодексе Российской Федерации.

Так, в соответствии со статьей 12 Земельного кодекса Российской Федерации целями охраны земель является предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

В соответствии с пунктом 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность правообладателей земельных участков за нарушение требований земельного законодательства и несвоевременное выполнение обязанностей по охране и защите земель сельскохозяйственного назначения. Установленная в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях административная ответственность является эффективным средством охраны земель, однако зачастую размеры ущерба бывают несоизмерны с предусмотренными видами административного наказания.

Статья 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает наступление административной ответственности за порчу земли. Порча земель заключается в данном случае в самовольных действиях лица, в результате которых возникли неблагоприятные последствия в виде снятия или перемещения плодородного слоя почвы, а также действиях, повлекших уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Статьей 8.7. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв. В соответствии со статьей 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к

административной ответственности привлекаются за использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1482 утверждены признаки неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации, а также приведен перечень сорных растений для установления признаков неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации.

Неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использование с нарушением законодательства Российской Федерации является основанием для изъятия такого земельного участка у недобросовестного собственника.

Согласно статье 285 Гражданского кодекса Российской Федерации земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации, в частности, если участок используется не по целевому назначению, или его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде, или на участке возведена или создана самовольная постройка и лицами, указанными в пункте 2 статьи 222 указанного Кодекса, не выполнены предусмотренные законом обязанности по ее сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.

При этом зарастание земельного участка сорной растительностью и (или) древесно-кустарниковой растительностью, не относящейся к многолетним плодово-ягодным насаждениям, за исключением мелиоративных защитных

лесных насаждений, свидетельствующее о его неиспользовании для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, является одним из индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и виноградопригодных земель, перечень которых утвержден приказом Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402.

Также при наблюдении за соблюдением обязательных требований (мониторинге безопасности), осуществляемом в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» могут быть использованы данные, получаемые с государственных космических аппаратов дистанционного зондирования Земли.

Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлены случаи, когда земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у его собственника по решению суда. Такими случаями являются: выявление факта на дату проведения федерального государственного земельного контроля неиспользования земельного участка по целевому назначению в течение трех и более лет; земельный участок используется с нарушением не менее трех лет подряд с даты выявления в рамках федерального государственного земельного контроля данного нарушения; земельный участок используется с нарушением законодательства Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде.

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения утверждены постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 612.

Правовым регулированием охраны земель сельскохозяйственного назначения также является государственное регулирование обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Так, статьей 8 указанного Федерального закона установлены обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения могут способствовать несоблюдение севооборота, использование пестицидов и агрохимикатов с нарушением регламентов применения.

Землепользователи, имеющие большие площади сельскохозяйственных угодий, чаще всего сталкиваются с такой проблемой как зарастание земель сельскохозяйственного назначения древесно-кустарниковой и сорной растительностью.

Указанная проблема возникает вследствие невыполнения обязательных мероприятий по защите земель сельскохозяйственного назначения от зарастания и возделыванию почвы и может стать причиной возникновения лесных и степных пожаров, которые в свою очередь могут повлечь гибель животных и людей, причинение материального ущерба.

Древесно-кустарниковая и сорная растительность способствует распространению вредных организмов, конкурирует с культурными растениями за влагу и минеральное питание. Многолетнее зарастание земельных участков осложняет воспроизводство плодородия земель и существенно увеличивает

экономические затраты на вовлечение таких земель в сельскохозяйственный оборот.

Особенно серьезную проблему вызывает зарастание земель сельскохозяйственного назначения борщевиком Сосновского. Есть субъекты Российской Федерации, в которых масштаб распространения борщевика Сосновского является катастрофическим. Для борьбы с этим сорным растением в настоящее время субъектами Российской Федерации принимаются, в том числе правовые меры.

Законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность правообладателей земельных участков за невыполнение мероприятий по удалению борщевика Сосновского с земельных участков, находящихся в их собственности, владении или пользовании.

Так, положениями статьи 40¹ Закона Московской области от 30.12.2014 № 191/2014-ОЗ «О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области» определена обязанность правообладателей земельных участков по проведению мероприятий по удалению борщевика Сосновского с земельных участков, находящихся в их собственности, владении или пользовании.

В случае не проведения мероприятий по удалению с земельных участков борщевика Сосновского в отношении таких собственников земельных участков предусмотрена административная ответственность в виде штрафа (пункт 5 статьи 6.11 Кодекса Московской области об административных правонарушениях).

Также в настоящее время депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации разработаны проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – проект федерального закона) и проект федерального закона «О внесении изменений в статью 13 Земельного кодекса Российской Федерации», которым предлагается установить обязанность

правообладателей земельных участков по осуществлению мероприятий по защите земель от произрастания инвазивных растений.

Проектом федерального закона предлагается внести изменение в статью 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающее установление административной ответственности за невыполнение мероприятий по защите земель от произрастания инвазивных растений в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на должностных лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Эффективность правового регулирования в области привлечения к ответственности за нарушения в сфере охраны и использования земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, напрямую зависит от качества установленного в государстве земельного правопорядка, включая полноту и систематизированность нормативной правовой базы, стабильность законодательства, четкость и конкретность установленных обязанностей по охране земель, уровень правовой и экологической культуры всех участников земельных отношений, согласованность действий в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора).

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2015 года Президент России В.В. Путин особо подчеркнул, что «нужно ввести в оборот миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причем заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат. Слушайте, мы уже сколько лет об этом говорим? А воз и ныне там. Предлагаю изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли, которые используются не по назначению, и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю».

Вместе с тем гарантии того, что земельный участок после его изъятия в связи с неиспользованием или ненадлежащим использованием, перейдет к

эффективному собственнику или у нового собственника получится использовать земельный участок по назначению, по мнению автора, отсутствуют.

Анализ показал, что охрана земель сельскохозяйственного назначения сталкивается с рядом проблем, включая неполное исполнение нормативных правовых актов, недостаточную координацию между различными органами государственной власти, недостаточное участие общественности в процессе принятия решений, несознательное отношение собственников земельных участков к вопросу сохранения и восстановления земель и т.д. Также в настоящее время прослеживается стремление к увеличению землепользования в промышленных целях и расширению границ населенных пунктов, что негативно отражается на площади земель сельскохозяйственного назначения. Для всех субъектов Российской Федерации общей является тенденция к ухудшению состояния земель и почв вследствие водной и ветровой эрозии, заболачивания, подтопления, переувлажнения, засоление и осолонцевания почв. При этом, вместе с естественными процессами, влекущими деградацию земель, в числе факторов, оказывающих негативное воздействие на состояние почв, необходимо назвать невыполнение в установленные сроки мероприятий по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых.

В этой связи вопросу использования земель сельскохозяйственного назначения должно уделяться большее внимание как законодательных, так и исполнительных органов власти. В целях улучшения правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения необходимы дальнейшие действия по законодательному регулированию и практическому внедрению существующих норм. Также необходимо повышать сознательность и осведомленность общества в вопросе охраны земель сельскохозяйственного назначения, а также привлекать общественность в процесс принятия решений в указанной сфере. Международный опыт также может быть полезным инструментом для

повышения эффективности правового регулирования охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Список литературы:

1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. ст. 4147.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. ст. 3301.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. ст. 1.

5. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. ст. 3018.

6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. ст. 5007.

7. Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 29. ст. 3399.

8. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. ст. 2546.

9. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. ст. 345.

10. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27. ст. 5351.

11. Закон Московской области от 30.12.2014 № 191/2014-ОЗ «О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 30.12.2014.

12. Кодекс Московской области об административных правонарушениях. Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 13.05.2016.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 39. ст. 6059.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (2). ст. 4655.

15. Приказ Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых

регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и виноградопригодных земель» (Зарегистрирован Минюстом России 15.09.2021 № 65005).

16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» // Российская газета. № 275. 04.12.2015.