

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В
СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы заочного отделения

направления 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура), профиль
«Конституционное право, муниципальное право» юридического факультета

ТЫПЕЦ ВАЛЕНТИНЫ ПЕТРОВНЫ

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Зав.кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2019

Введение

Актуальность темы. Земля - это достояние народа, источник существования всего человечества. В соответствии с частью 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.

Первенствующее значение среди всех категорий земель занимают земли сельскохозяйственного назначения, что объясняется их социально-экономической важностью и подтверждается историей развития отечественных земельных правоотношений. К ним отнесены земли, обладающие плодородным слоем - почвой, необходимым для производства сельскохозяйственной продукции.

С экологической точки зрения, земли сельскохозяйственного назначения требуют более внимательного отношения, так как при неправильной эксплуатации земли изменение в структуре землепользования приводит к снижению качества почв и её плодородия, а также оказывает негативное влияние на окружающую среду и здоровье человека в целом.

В соответствии с принципами, которые закреплены в ст. 1 Земельного кодекса РФ такая категория является приоритетной. Это значит, что для земель сельскохозяйственного назначения установлены особенные правила их использования и охраны. Указанная приоритетность считается основанием для того, чтобы государство могло взять под особый контроль эти процессы при выделении земель как особого объекта государственно-управленческой деятельности.

Земли сельскохозяйственного назначения являются важнейшим стратегическим объектом социальной жизнедеятельности, основой экономического и экологического благополучия Российской Федерации в целом и каждого региона в отдельности. Органы государственной власти должны обеспечивать удовлетворение потребной общества на основе использования свойств земли. Такая цель достигается путем постановки

частных целей управления, таких как рациональное, эффективное использование и охрана земель. Эти цели обеспечивают охрану прав государства, муниципальных образований, юридических лиц и граждан на землю, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды, создание условий равноправного развития различных форм хозяйствования на земле.

Цель магистерской работы – исследовать полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Задачи работы:

1. Изучить понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения.
2. Рассмотреть систему органов в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.
3. Определить цель и принципы государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.
4. Проанализировать функции государственного управления в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.
5. Выявить проблемы при реализации полномочий органов государственной власти в сфере земель сельскохозяйственного назначения.

Объектом магистерской работы являются правоотношения в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Предметом изучения являются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти; положения стратегических политико-правовых документов, регламентирующих отношения в процессе реализации полномочий органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Теоретическую основу магистерской работы составляют труды следующих авторов: Аверьяновой Н.Н., Петрова В.А., Калинина Н.Н., Костиной О.В., Кириенко Г.С., Липски С.А., Мининой Е.Л., Новицкой Н.И.,

Паршина А., Румянцева Ф.П., Серова О.О., Тихомировой Л.А., Печенкиной В.В. и др.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие *общенаучные методы*: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; ретроспективный; статистический; а также *специальные методы исследования*: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

Структура магистерской работы состоит из введения, двух глав основной части, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена правовой природе полномочий органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. В первом параграфе автором отмечается, что предпринимались различные теоретические подходы к понятию земель сельскохозяйственного назначения.

Определение земель сельскохозяйственного назначения, которое содержится в действующем законодательстве, отграничивается только от земель населённых пунктов. Однако оно не отграничивается от других категорий земель, в состав которых могут входить земельные участки сельскохозяйственного использования, по установленной форме будут попадать под категорию земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, основаниями отнесения земель к землям сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории необходимо выделять два главных признака. Во-первых, предназначение таких земель для нужд сельского хозяйства, а во-вторых, отграничение этих земель от других категорий земель.

В юридической литературе нередко вместо определения «земли сельскохозяйственного назначения» используется определение «сельскохозяйственные угодья». Исходя из положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» особое внимание уделяется как раз сельскохозяйственным угодьям. Указанный закон в большей степени регулирует отношения, касающиеся земельных участков, которые принадлежат членам сельскохозяйственных предприятий и находятся в их общей собственности.

Проведенный анализ позволил прийти к выводу о целесообразности уточнения понятия «земли сельскохозяйственного назначения», данного в ст.77 ЗК РФ. Недостатки этого определения состоят в следующем: земли сельскохозяйственного назначения отграничены лишь от земель населённых пунктов, но не отграничены от земель иных категорий, в составе которых,

могут быть земельные участки сельскохозяйственного использования, которые формально подпадают также под категорию земель сельскохозяйственного назначения, например по признаку – «предоставленные для нужд сельского хозяйства». Вместе с тем следует согласиться с авторами, считающими, что критериями отнесения земель к землям сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории следует считать два основных признака: предназначение этих земель для нужд сельского хозяйства и отграничение данных земель от всех иных категорий земель.

Земли сельскохозяйственного назначения неоднородны по качеству почв и ландшафтным характеристикам. Земельные участки различаются по климатическим и другим природным условиям, местоположению, удаленности от дорог, других объектов инженерно–транспортной и производственной инфраструктуры. С учетом подобных характеристик состав земель сельскохозяйственного назначения должен определяться исходя из понятий сельскохозяйственные угодья и несельскохозяйственные угодья.

Второй параграф посвящен рассмотрению системы органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения представляет собой сложную систему экономически обоснованного, целенаправленного воздействия на земельные отношения, с целью их упорядочивания в соответствии с установленными нормативными требованиями.

Управление земельными ресурсами осуществляется законодательными и исполнительными органами государственной власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию нормотворчества, правоохранительной деятельности и т.д. в сфере использования и охраны земель сельхоз назначения в Российской Федерации.

В Российской Федерации государственное управление земельными ресурсами осуществляется на двух уровнях: федеральном и уровне субъекта федерации. Оба уровня обладают своими особенностями. Если на уровне федерации рассмотреть систему государственных органов, осуществляющих государственное земельное управление, не сложно, то на уровне субъекта федерации в каждом конкретном случае система органов будет не похожа на другие.

Федеральные органы общей компетенции представлены Президентом РФ, Правительством РФ. К органам специальной компетенции следует отнести органы государственной власти, специально уполномоченные Правительством РФ и президентом РФ выполнять определенные функции в области управления землепользованием. В сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения специальным органом исполнительной власти является Министерство сельского хозяйства, которому подведомственна Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Третий параграф освещает принципы и цели государственного управления в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Наиболее простым вариантом определения целей управления землями сельскохозяйственного назначения выступает сведение их к организации использования и охраны.

Основным требованием к использованию земли (земельных ресурсов), призванным обеспечить управление в соответствующей области, принято называть рациональность. Рациональность использования земельных ресурсов, «объективно обусловленная двуединой функцией земли — как природного ресурса (объекта имущественных отношений) и природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде», означает наиболее целесообразное, с экономической точки зрения, их использование при сохранении неизменности свойств

природных объектов (которым является и земля), необходимых для обеспечения благоприятной окружающей среды для жизнедеятельности человека. Получается, что термин «использование» применительно к земельным ресурсам при добавлении к нему прилагательного «рациональное» тем самым априори включает в себя элемент охраны (направленность на предотвращение ухудшения её качественных и количественных показателей состояния земель и их восстановление).

Цели управления земельными ресурсами нагляднее всего можно представить в виде логической последовательности («цепочки»), где промежуточным звеном выступает обеспечение устойчивого порядка их использования и охраны (рационального использования). Однако здесь важно вовремя остановиться, ведь ряд вопросов, начинающихся со слова «зачем», и ответов, содержащих формулировку «для того, чтобы», можно продолжать бесконечно.

Принципы земельного законодательства определены в основном акте отрасли - ЗК РФ, причем в самой первой его статье, где они, что немаловажно, не только обозначены, но и расшифрованы. Несмотря на конкретику правотворцев в отношении перечня принципов земельного законодательства, ученые расценивают этот вопрос как дискуссионный.

Автором отмечается, что принципы управления земельными ресурсами как основополагающие начала, характеризующие его специфику как вида государственной деятельности в сфере регулирования земельных отношений, основываются на базовых идеях (принципах) земельного права, земельного законодательства, земельной политики и государственного управления в целом, подразделяясь на организационные, функциональные и инструментальные, отражая соответственно особенности внутреннего построения и функционирования этого вида деятельности, ее социального назначения, а также пути достижения задач, поставленных законодательством.

Вторая глава раскрывает функции государственного управления в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, так первый параграф посвящен законотворческим полномочиям субъектов Российской Федерации в сфере и использования земель сельскохозяйственного назначения.

Земельное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Как предусмотрено в п. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектами РФ. Данная конституционная норма реализуется в ст. 2 ЗК РФ, на основании которой в структуру земельного законодательства включены выделяемые по принципу федерализма федеральные законы и законы субъектов РФ.

В юридической литературе одним из принципов правотворчества субъектов Федерации называется самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий. Однако их самостоятельность ограничена определенными рамками, т. е. они обладают ограниченной правотворческой компетенцией. Ограничениями выступают предметы ведения Российской Федерации, полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, полномочия органов местного самоуправления.

Взаимосвязь и взаимозависимость норм федерального законодательства и норм, принимаемых на уровне субъектов РФ, определяют и существование системных связей между содержащими их разноуровневыми нормативными правовыми актами, а также наличие именно системы земельного законодательства субъектов Российской Федерации. Система земельного законодательства субъекта Российской Федерации занимает свое место в системе законодательства данного субъекта, а также в системе земельного законодательства в целом

(относительно которой она выступает как подсистема). Задачей законодателя является обеспечение согласованного функционирования каждого элемента системы и самой системы.

Второй параграф раскрывает особенности государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Стратегической целью государственной политики в области охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является восстановление и сохранение почвенного плодородия и агроэкосистем в целом, поддержание их устойчивого состояния и продуктообеспечивающих функций для устойчивого продовольственного обеспечения общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения продовольственной независимости страны.

Для этого необходимы:

- сохранение и восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения и способности к саморегуляции агроприродных систем в целом, их биологического разнообразия как необходимого условия существования российского общества;

- обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и солидарности поколений по равноправному доступу к их количеству и качеству ныне живущих и будущих граждан Российской Федерации;

- обеспечение продовольственной независимости страны и продовольственной безопасности населения как необходимых условий улучшения качества жизни и здоровья населения.

Федеральные органы государственной власти разрабатывают и реализуют федеральные целевые программы в данной сфере. Для субъектов Российской Федерации предусмотрен более широкий объем полномочий.

Помимо разработки и реализации соответствующих региональных целевых программ, указанный Федеральный закон возложил на них обязанность осуществлять основной объем мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения за счет средств региональных бюджетов.

Третий параграф раскрывает особенности полномочий органов государственной власти в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и др. мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Мелиорация является мерой по охране земель сельскохозяйственного назначения и способствует коренному улучшению почв, а при неисполнении научно обоснованных приёмов её проведения способна привести к негативным последствиям не только земель, но и сопредельных с ними природных объектов. Государство также озабочено проблемами рекультивации нарушенных земель и стремится законодательно урегулировать соответствующие механизмы. При этом в первую очередь решаются вопросы законодательного закрепления источников финансирования природоохранных мероприятий.

Хозяйственная и иная деятельность человека способствует образованию негативных процессов. Земельное законодательство закрепляет обязанность собственников земельных участков, а также лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать их в соответствии с целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде. В целях недопустимости использования земель не по целевому назначению, а также в целях их сохранения и рационального

использования, в п. 4. ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрено, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке.

Регулирование этих процессов является важной государственной задачей, решение которой позволит обеспечить экологическую защиту земли, повысить эффективность сельскохозяйственного производства и его конкурентоспособность на мировых рынках, сохранить наиболее ценную часть земельных ресурсов государства - его сельскохозяйственные угодья.

Четвертый параграф раскрывает особенности органов государственной власти как участников оборота земель сельскохозяйственного назначения. Так, особое место в обороте земель сельскохозяйственного назначения занимает купля-продажа земельного участка, которая имеет свои особенности.

Купля-продажа земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которой посвящена статья 8 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», по существу регулирует отношения по продаже участков находящихся в частной собственности, так как основное её содержание – это определение порядка реализации права преимущественной покупки земельного участка, субъектами РФ либо муниципальными образованиями.

Процедура предварительного согласования детально регламентирована ст. 39.15 ЗК РФ, что, безусловно, можно оценить положительно, поскольку орган публичной власти строго ограничен сроками совершения своих действий и основаниями отказа заявителю в предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также основаниями для возврата документов гражданину либо юридическому лицу.

Заключение

Одной из важнейших задач для отечественного агропромышленного комплекса и страны в целом является обеспечение эффективного и рационального использования общенационального богатства – земель сельскохозяйственного назначения.

Серьезную обеспокоенность вызывает нерациональное, зачастую хищническое использование особо ценных сельскохозяйственных земель. Сложившаяся ситуация требует скорейшего принятия мер, в том числе законодательного характера, по усилению ответственности пользователей за порчу почв и ухудшение их плодородия. Необходимо также внедрение действенных механизмов стимулирования эффективного землепользования.

Система государственного управления землями сельскохозяйственного назначения должна обеспечивать соблюдение земельного законодательства на базе государственного контроля за использованием и охраной земель, мониторинга, осуществления мероприятий по рациональному использованию земель и их охране. Она подразделяется на общее и отраслевое управление.

Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти и субъектам Федерации. Однако самостоятельность субъектов Федерации ограничена определенными рамками, т. е. они обладают ограниченной правотворческой компетенцией.

В нашей стране возникли и быстро нарастают серьезные проблемы сохранения земельного ресурсного потенциала сельского хозяйства, вызванные масштабным нарушением земель, загрязнением и деградацией почв, потерей почвенного плодородия.

Устранить данные проблемы должна государственная политика в области использования земель и обеспечения их плодородия. В настоящее время успешно реализуется федеральная целевая программа «Развитие

мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы».

Представляя собой правовую меру по повышению плодородия почв, мелиорация земель служит увеличению урожайности сельскохозяйственной продукции, полезности земель, обеспечивая достижение устойчивого экономического эффекта.

В тех же случаях, когда сельскохозяйственные земли используются нерационально или не используются вообще в течение длительного времени, к правообладателям могут быть применены меры правового воздействия. В частности, при ненадлежащем использовании земельных участков (или их неиспользовании в течение трех и более лет подряд) допускается их изъятие.

Нормативные правовые акты, регулирующие отношения о рекультивации земель, принимались два десятилетия назад и в настоящее время существует необходимость приведения их в соответствие с современными условиями, учитывая при этом как интересы субъектов экономической деятельности, так и необходимость соблюдения требований охраны земель как природного объекта и природного ресурса.

Устанавливаются специальные требования к совершению сделок, объектами которых являются земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения. В частности, к ним относятся договоры купли-продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Без участия публичных образований такие сделки заключаются на основе общих правил о купле-продаже недвижимости с учётом особенностей, установленных ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Государственная земельно-правовая политика, по нашему мнению, должна строиться на основе постоянного наблюдения органами государственной власти за состоянием плодородия земель сельскохозяйственного назначения и прогнозов развития науки и технологий в данной области.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Тыпец В.П. Проблемы применения законодательства об охране земель сельскохозяйственного назначения // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: сборник статей XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г., г. Саратов). Саратов: Саратовский источник, 2018. С. 226-231.