

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра конституционного и муниципального права

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И
ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского
Калининой Елены Александровны

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 2020

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования обоснована особым стратегическим значением земель сельскохозяйственного назначения для России и народов, проживающих на ее территории, и ее многоаспектностью, как правовой категории.

Земли сельскохозяйственного назначения – это особый объект правоотношений, требующий бережного и грамотного обращения. Они подлежат особой охране со стороны государства как часть всей экосистемы планеты, огромная и важная часть окружающей среды, как стратегический инструмент государства для обеспечения продовольственной безопасности и средство развития экономики государства. Их недопустимо рассматривать только как объект собственности и экономический инструмент.

В области регулирования правоотношений в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения перед государством стоят сложные и очень важные задачи по объединению государственных, общественных и частных интересов, по созданию и обеспечению реализации правовых механизмов, способствующих целевому, рациональному и бережному использованию резервов особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий. Учитывая резкое снижение количественного и качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения во всех регионах России за последние десятилетия, вопрос охраны сельскохозяйственных земель имеет особо важное стратегическое значение для сохранения продовольственной безопасности государства, экологической безопасности и экономического развития регионов России.

Целью магистерской диссертации является комплексный анализ государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- исследовать правовую природу государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения;
- провести анализ функций государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации;
- определить основные проблемы в процессе реализации государственными органами своих функций в сфере регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и пути их решения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и реализации государственных полномочий в этой сфере.

Предметом исследования являются законодательные акты Российской Федерации, стратегические политико-правовые документы, судебная практика, а так же труды ученых-правоведов по вопросам использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и их государственного регулирования.

Методологическую основу работы составляют различные общенаучные и специальные методы научного познания. В процессе исследования, в частности, использовались диалектический и исторический методы, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический методы.

Научная новизна работы обоснована разработанными в ходе исследования положениями, выводами и рекомендациями. Наиболее значимые из них вынесены на **публичную защиту**:

1) Государственное регулирование использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения следует определить как установленную и регламентированную Конституцией и законодательством России деятельность органов государственной власти, направленную на наиболее эффективное и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, их охрану, обеспечение земельного правопорядка, а также соблюдение прав граждан России в правоотношениях, связанных с оборотом и использованием земель сельскохозяйственного назначения;

2) Предлагается вернуться к рассмотрению законопроекта № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», вносимому в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ 4 марта 2014 года. На наш взгляд, необходимо дополнительно исследовать экономическую основу данной реформы и рассмотреть возможность разработки и реализации пилотных проектов для перехода от земель сельскохозяйственного назначения к зонам сельскохозяйственного назначения в отдельных субъектах РФ, где сосредоточены наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья России;

3) Предлагается исключить из ч. 3 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» принцип «о преимущественном праве субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов» ввиду его неэффективности. Для обеспечения целевого и рационального использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения предлагаем ч. 3 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» дополнить «принципом обязательности аграрного образования собственников земельных

участков из состава земель сельскохозяйственного назначения». Кроме того, мы видим смысл в законодательном закреплении требования к потенциальным собственникам земельных участков из состава особо ценных сельскохозяйственных угодий наличия у них практической возможности ведения сельскохозяйственного производства на приобретаемом земельном участке. Минсельхозу рекомендуется разработать программу курса аграрного образования, обеспечивающего получение минимально необходимых знаний аграрного дела и принципов использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения; разработать программу реализации такого обучения в рамках своих подведомственных структурных подразделений на доступных условиях для населения сельской местности; определить требования, предъявляемые к потенциальным собственникам земельных участков из состава особо ценных сельскохозяйственных угодий наличия у них практической возможности ведения сельскохозяйственного производства на приобретаемом земельном участке.

4) Предлагается «Правила проведения рекультивации и консервации земель», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель», дополнить требованием по оплате денежного депозита в размере 100% средств, необходимых для проведения мероприятий по рекультивации, определенных проектом рекультивации, до начала осуществления хозяйственной деятельности на таком земельном участке. Стоит рассмотреть вопрос об ужесточении ответственности виновных лиц, допустивших ситуацию, когда причинен существенный вред качеству ценных сельскохозяйственных земель и экологической безопасности, а мероприятия по рекультивации оказались не обеспеченными и не осуществленными.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена содержанием и состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В Главе 1 «Правовая природа государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения» в первом параграфе проанализированы мнения различных ученых и сформулировано собственное понятие государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, изучены цели и принципы государственного регулирования в этой сфере.

Во втором параграфе исследуются органы государственной власти, осуществляющие государственное регулирование использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. В результате выявлены ключевые проблемы, связанные с реализацией государственными органами своих полномочий в рамках таких важных вопросов, как: перевод земель сельскохозяйственного назначения из одной категории в другую; уровень превышения среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) для возможности такого перевода; контроль за полным выполнением рекультивационных мероприятий.

С целью соблюдения принципа целевого использования земель сельскохозяйственного назначения предлагается внести изменение в законодательные нормы Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и обязать уполномоченные органы субъектов включать в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, сельскохозяйственные угодья с кадастровой стоимостью, существенно превышающей средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Либо закрепить данные полномочия за Минсельхозом. Равно как и перевод таких земель в земли иных категорий. Сам показатель кадастровой стоимости земельного участка, равный 50 %

превышения среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) предлагается понизить до 25%.

В третьем параграфе первой главы работы изучено историко-правовое развитие государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. Сделаны выводы о том, что: в настоящее время вопросы регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения находятся в ведении одиннадцати министерств и ведомств; отсутствует целостная система управления земельными вопросами; необходимо создание единого государственного органа по регулированию всех вопросов, связанных с управлением землями сельскохозяйственного назначения на всей территории России; особые сложности наблюдаются в области мониторинга и оценки сельскохозяйственных земель, надзора за их использованием и привлечения к ответственности за земельные нарушения.

Глава 2 «Функции государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации» состоит из шести параграфов и посвящена исследованию особенностей и правовых проблем в рамках реализации основных государственных функций при регулировании вопросов в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В рамках осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения выявлены следующие проблемы: заявительный характер кадастрового учета; отсутствие в кадастре качественных характеристик земельного участка; отсутствие качественной картографической и геодезической основы и другие.

Многие ученые в последние годы активно обсуждают необходимость оптимизации системы деления земельного фонда на категории и переход к территориальному зонированию. Процесс перехода от категорий земель к территориальному зонированию, конечно, технически сложен, требует

проведения дополнительных работ в масштабах государства и больших финансовых вливаний, но представляется довольно перспективным и практичным для достижения главной цели в области регулирования плодородных сельскохозяйственных угодий – сохранения их качества и количества.

В рамках предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности, гражданам и юридическим лицам основным спорным вопросом является эффективность нормативного закрепления единственного вида проводимых в этих случаях торгов в форме аукциона.

Аукционы, несомненно, имеют определенные преимущества по сравнению с конкурсами в части открытости проведения, что, в свою очередь, влечет увеличение справедливости их результатов и снижение вероятности коррупционных нарушений. Кроме того, аукционы более выгодны с точки зрения доходности для государственных и муниципальных бюджетов.

Однако, по мнению многих ученых, только в случае проведения торгов в виде конкурса возможно определение оптимальных условий использования указанных земельных участков и передача их эффективному собственнику, а не тому, кто способен заплатить наивысшую цену.

Позитивной представляется переход к электронной процедуре аукционов по предоставлению земельных участков.

Государственная функция по оценке земель сельскохозяйственного назначения заключается, главным образом, в определении актуальной кадастровой стоимости земельных участков с целью налогообложения.

В результате анализа судебной практики сделан вывод о том, что кадастровая стоимость, как и рыночная стоимость, нередко являются предметом судебных споров. Озвучены предложения некоторых ученых о переходе к методике оценки рыночной стоимости земельных участков

сельскохозяйственных угодий с применением доходного подхода на основе кадастровой информации; о необходимости формирования базы данных рыночного оборота земель с качественными параметрами его объектов; о привлечении к участию в проведении рыночной оценки узких специалистов и другие.

Особого внимания заслуживает государственная деятельность в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В ст. 13 Земельного кодекса РФ перечислены основные механизмы, с помощью которых должны достигаться цели охраны земель, а именно: воспроизводство плодородия, мелиорация, рекультивация и консервация земель.

Мелиоративные мероприятия должны способствовать коренному улучшению качественных показателей сельскохозяйственных угодий. Поэтому очевидна необходимость значительных финансовых вложений. Существующим земельным законодательством предусмотрена государственная финансовая поддержка.

Как показывает судебная практика, нередко судебные споры возникают в связи с обязанностью собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения проводить обязательные мероприятия по улучшению земель и охране почв, в частности, мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранять достигнутый уровень мелиорации.

Порядок и основания проведения мероприятий по рекультивации и консервации земель сельскохозяйственного назначения закреплены в Постановлении Правительства РФ «О проведении рекультивации и консервации земель».

Роль государственных органов в сфере регулирования и управления механизмами охраны земель сельскохозяйственного назначения глобальна, но на данном этапе развития законодательства этой сферы существуют

правовые коллизии, приводящие к большому количеству судебных споров. Возможно, для большей конкретизации механизмов мелиорации следовало бы разработать государственные стандарты, четко определяющие конкретные мероприятия и требования по их проведению на земельных участках различных категорий и с разным видом разрешенного использования.

Анализ судебной практики на тему государственного земельного надзора и привлечения виновных лиц к ответственности за правонарушения, допущенные в отношении земель сельскохозяйственного назначения, показывает, что нередко выносимые акты государственных контролирующих органов и судебные акты не учитывают все юридически значимые обстоятельства дела. Верховным Судом РФ при полном и объективном рассмотрении дел достаточно часто отменяются решения нижестоящих судов. Для улучшения ситуации могло бы способствовать повышение и поддержание уровня квалификации инспекторов и иных должностных лиц, непосредственно исполняющих обязанности в рамках госземнадзора.

Существует проблема разграничения полномочий Россельхознадзора и Росреестра по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения. Одним из решений проблемы представляется передача всех функций по управлению использованием и охраной земель в единый государственный орган для преодоления дублирования полномочий в земельно-надзорной деятельности.

За ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения существующим законодательством предусмотрена административная, дисциплинарная, гражданско-правовая и уголовная ответственность. В научном сообществе дискуссионным вопросом является наличие специальной земельно-правовой (или эколого-правовой) ответственности.

За земельные правонарушения предусмотрены всевозможные виды ответственности, регулируемые другими существующими российскими отраслями права. Однако, о существовании специальной земельно-правовой ответственности может свидетельствовать такой вид ответственности, как изъятие земельного участка сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства их собственниками.

Чаще всего за нарушения при использовании сельскохозяйственных земельных участков собственники подвергаются мерам административного характера.

Наиболее часто причиной административных предписаний и решений о привлечении к административной ответственности являются правонарушения, предусмотренные ст. 8.7 «невыполнение обязанностей по улучшению земель и охране почв» и 8.8 «использование земельных участков не по целевому назначению» КоАП РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Земли сельскохозяйственного назначения занимают значительную площадь на территории России и являются неотъемлемой частью экологической и экономической системы государства. В отличие от земельных категорий, земли сельскохозяйственного назначения имеют особую ценность ввиду своих плодородных свойств и поэтому подлежат особой охране со стороны государства и требуют грамотного, рационального и целевого использования. К сожалению, за последние десятилетия наблюдается стабильное и значительное снижение общего фонда плодородных земель, непоправимый, во многих случаях, уровень их истощения и деградации. Эта проблема на сегодняшний день носит очевидный и глобальный характер, что подтверждается попытками достаточно серьезного реформирования в сфере регулирования земельных правоотношений, разработкой государственных стратегических программ по совершенствованию аграрного комплекса. Многие реформы носят позитивный характер, но, как показывает практика, много остается неурегулированных вопросов, а наиболее важные государственные функции по охране земель, требующие значительного финансирования, если и подвергаются реформированию, то в незначительной степени. Тем временем, состояния сельскохозяйственных земель и экологическая обстановка продолжают ухудшаться.

Система государственных органов по управлению земельными ресурсами России, в частности, землями сельскохозяйственного назначения, характеризуется в настоящее время сложностью и неэффективностью. Поэтому стоит рассмотреть вопрос о передаче всех функций, связанных с управлением землями сельскохозяйственного назначения на всей территории России, Минсельхозу с образованием в его структуре соответствующих профильных служб.

В результате проведенного исследования выявлены наиболее актуальные проблемы в рамках осуществления государственного регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации, изучены мнения ученых по данной проблематике, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию механизмов государственного регулирования и земельного законодательства.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях автора:

1. Калинина Е.А. Правовые проблемы изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности: материалы Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов. Сборник научных статей. Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС РФ. 2019. С. 167-169.

2. Калинина Е.А. Проблемы отграничения земель сельскохозяйственного назначения от иных категорий земель // В сборнике: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. Материалы XII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, посвященной 110-летию Саратовского государственного университета. 2019. С. 124-128.