

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВ НА НИХ



ЛИПСКИ
Станислав
Андреевич

С.А.ЛИПСКИ

Государственный университет по землеустройству

Доктор экономических наук, профессор кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству. Автор более 100 научных и учебно-методических работ по вопросам регулирования земельных отношений, земельного права, землеустройства и земельного кадастра.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, плодородие, ненадлежащее использование, принудительное прекращение прав, штраф
Адрес для корреспонденции: lipski-sa@yandex.ru

Земля занимает особое место среди других природных ресурсов. В наибольшей мере ее уникальные особенности проявляются в сельскохозяйственном производстве.

В этой связи сельскохозяйственное использование земель тесно увязано с мерами по сохранению и воспроизводству их плодородия, создающими необходимые условия для устойчивого развития аграрного сектора экономики и обеспечивающими продовольственную безопасность страны.

Между тем, в условиях реформ 90-х гг. в России сформировалась негативная тенденция сокращения площади обрабатываемых пахотных земель (по данным Роснедвижимости, за 1990-2007 гг. площадь пашни сократилась на 8,1%). А согласно результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. не использовались 41,5 млн га сельскохозяйственных угодий (18,8% их общей площади).

При этом за время реформ возникли новые обстоятельства, в том числе такой перекокс «свободного» земельного рынка, как приобретение земли в качестве капитала без цели ее сельскохозяйственного использования — имея в виду последующую перепродажу.

Проблема неиспользования сельскохозяйственных земель (СХЗ) обусловлена, главным образом, экономи-

ческими причинами (недостаточная рентабельность сельскохозяйственного производства, нехватка у сельскохозяйственных свободных средств или доступных кредитов и т.п.; в данном аспекте дополнительные затруднения, вероятно, повлечет за собой и присоединение России к Всемирной торговой организации). Но в определенной мере решению данной проблемы должны способствовать и меры законодательного характера, предусматривающие административное воздействие на лиц, допускающих ненадлежащее использование (в том числе длительное неиспользование) СХЗ, а при неэффективности такого воздействия — принудительное изъятие земли.

Следует отметить, что возможность изъятия СХЗ в случае их необработки предусмотрена законодательством Германии, Испании, Норвегии, Франции и ряда других стран. Да и в СССР, где земля находилась в исключительной собственности государства, а сельскохозяйственные землепользователи жестко контролировались государственными и партийными органами, законодательство предусматривало изъятие земельных участков у лиц, допускавших систематические нарушения правил пользования землей (в частности, ст. 139 Земельного кодекса РСФСР 1970 г. [1]).

Статья 39 принятого в начальной стадии земельной реформы Земельного кодекса РСФСР 1991 г. (далее – ЗК РСФСР) [2] предусматривала ряд оснований прекращения права собственности на землю, пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками и их аренды. Но в 1993 г. указанная статья утратила силу, и вплоть до 2001 г. ненадлежащее использование СХЗ не влекло за собой правовых последствий.

Следует отметить, что произошедшие в ходе земельной реформы ликвидация монополии государственной собственности на землю и отнесение ее к недвижимому имуществу обусловили распространение на земельные отношения норм гражданского законодательства.

Принятый в 1994 г. Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) [3] допускает изъятие у собственника земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, но не используемого для этой цели в течение 3 лет (ст. 284), или если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия СХЗ либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285). Что касается прекращения ввиду ненадлежащего использования прав на земельный участок, принадлежащий арендатору и другому лицу, не являющемуся его собственником, то согласно ст. 287 ГК РФ это осуществляется по основаниям и в порядке, установленном земельным законодательством.

Вместе с тем указанные выше нормы ГК РФ не вступали в силу вплоть до 2001 г., когда и был принят новый Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ) [4].

В вопросе о принудительном прекращении прав на земельные участки СХЗ (кроме собственников земли) ЗК РФ, по сути, продублировал нормы ЗК РСФСР. Это:

- использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением;
- использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия СХЗ или значительному ухудшению экологической обстановки;
- неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, в течение 3 лет (впрочем, ЗК РСФСР 1991 г. предусматривал такую меру уже после первого года);
- неустранение совершенных умышленно таких земельных правонарушений, как отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями и иными опасными веществами;



- нарушение режима использования земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв (ч. 2 ст. 45).

Что касается частных земельных собственников, то согласно ст. 44 ЗК РФ принудительное изъятие земельного участка у собственника осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством (упомянутые выше ст. 284 и 285 ГК РФ).

Таким образом, начиная с 1994 г. (тогда была принята ч. I ГК РФ, хотя соответствующие нормы и вступили в силу лишь в 2001 г.) в отечественном законодательстве закреплены три признака ненадлежащего использования земельных участков, при которых допускается их принудительное изъятие:

- 1) неиспользование в течение 3 и более лет;
- 2) существенное снижение плодородия,
- 3) значительное ухудшение экологической обстановки.

⌚ **ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РФ ДОПУСКАЕТ ИЗЪЯТИЕ У СОБСТВЕННИКА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, ПРЕДНАЗНАЧЕННОГО ДЛЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА, НО НЕ ИСПОЛЬЗУЕМОГО ДЛЯ ЭТОЙ ЦЕЛИ В ТЕЧЕНИЕ 3 ЛЕТ, ИЛИ ЕСЛИ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УЧАСТКА ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ С ГРУБЫМ НАРУШЕНИЕМ ПРАВИЛ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ**

Однако реализовать на практике принудительное изъятие долгое время было затруднительно, в том числе и в силу того, что при-

веденные выше признаки ненадлежащего использования не имели четко установленных количественных и качественных характеристик, процедуры их выявления, а также последовательности применяемых санкций.

Важным шагом по разрешению этой ситуации стало внесение в декабре 2010 г. комплексных изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – закон об обороте сельскохозяйственных земель) [5], в частности, новая редакция п. 3 и 4 ст. 6. Согласно указанной редакции Правительством РФ устанавливаются конкретные критерии существенного снижения плодородия земель, критерии значительного ухудшения экологической обстановки, а также признаки неиспользования земель. К настоящему времени утверждены:

- критерии существенного снижения плодородия земель СХЗ (далее – критерии снижения плодородия) [6];
- критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель СХЗ с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли (далее – критерии ухудшения экологической обстановки) [7];
- признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ (далее – признаки неиспользования земель) [8].

Рассмотрим утвержденные критерии и признаки земель, а также некоторые возможные проблемы, связанные с их последующей реализацией.

При этом следует учесть, что соответствующие критерии и признаки, с одной стороны, должны позволить эффективно применять предусмотренные законодательством меры воздействия к лицам, ненадлежаще использующим

землю, а с другой стороны — исключить необъективный подход. Поэтому важны достоверные, поддающиеся перепроверке показатели, а также понятная процедура, которую целесообразно увязать с другими мерами контроля и учета СХЗ.

Государственный учет показателей состояния плодородия СХЗ ведется согласно ст. 15 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон о плодородии) [9].

Согласно действующему порядку [10], учет показателей плодородия осуществляется подведомственными Минсельхозу России центрами и станциями агрохимической службы, химизации и сельскохозяйственной радиологии, имеющими статус федеральных государственных учреждений. Учет ведется по каждому земельному участку, однородному по типу почв, занятому однородной растительностью в разрезе сельскохозяйственных угодий. Естественно, что оперативным такой учет быть не может: общие показатели, включая мощность гумусового горизонта, а также показатели, характеризующие развитие негативных процессов (эрозия, переувлажнение, засоление и т.п.), фиксируются 1 раз в 15 лет; более подвижные показатели, отражающие механический и химический состав почв, в том числе их кислотность, содержание органического вещества, наличие тяжелых металлов, пестицидов, а также заустаренность, залесенность и зарастание сорняками — чаще: раз в 5 лет (но некоторые показатели, например, плотность почвы, — также 1 раз в 15 лет).

Утвержденные Правительством РФ критерии снижения плодородия включают в себя снижение содержания органического вещества на 15%; подвижного фосфора или обменного калия — на 25%, а также ухудшение показателей кислотности на 10% (снижение кислотности в кислых почвах или повышение щелочности в щелочных почвах).

При этом существенным снижением плодородия будет ситуация, только когда изменятся

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА РОССИИ ПО КАТЕГОРИЯМ (НА КОНЕЦ ГОДА; МИЛЛИОНОВ ГЕКТАРОВ)*

Показатели	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Всего земель (территория)	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8	1709,8
в том числе:						
земли сельскохозяйственного назначения	406,0	401,6	402,3	400,0	393,4	389,0
земли поселений	18,7	19,1	19,4	19,5	19,6	19,7
земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения и иного специального назначения	17,3	16,7	16,7	16,8	16,8	16,9
земли особо охраняемых территорий и объектов	32,0	34,2	34,4	34,8	34,9	36,5
земли лесного фонда	1096,8	1104,9	1106,5	1108,4	1115,8	1120,9
земли водного фонда	27,8	27,9	27,9	28,0	28,0	28,0
земли запаса	111,2	105,4	102,6	102,3	101,3	98,8

*По данным Росреестра.

числовые значения не менее 3 из указанных критериев, причем произошедшие по причине нарушения установленных земельным законодательством РФ требований рационального использования земли.

Если учесть, что одновременное снижение кислотности (снижение уровня pH) и повышение щелочности (повышение уровня pH) невозможно, то, по сути, установлены всего 4 критерия, из которых для признания факта существенного снижения плодородия должны ухудшиться сразу три. Кроме того, процедура их определения не оговорена — отсылки к вышеназванному порядку учета показателей плодородия нет. Но даже если исходить из того, что в правоприменительной практике за основу будут приняты данные учета, предусмотренного Законом о плодородии (обновляемые 1 раз в 5 или 15 лет), то на оперативность в установлении факта существенного снижения плодородия и принятии мер по отношению к лицу, допустившему это, рассчитывать не приходится.

Между тем зачастую действия, приводящие к существенному снижению плодородия, могут носить и весьма скоротечный характер. В частности, в последние годы достаточно распространенным правонарушением стало самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы (например, в целях ее последующей реализации садоводам и другим категориям землепользователей как средства улучшения почв, как удобрения). Статья 8.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях [11] и ст. 254 Уголовного кодекса РФ [12] предусматривают санкции в случае порчи земли. Однако это ответственность лица, которое осуществляет указанные действия. Но ведь такое лицо может и не являться правообладателем соответствующего участка. Полагаем, что при выявлении фактов систематического снятия или перемещения плодородного слоя должна быть законодательная возможность принудительного изъятия такого участка и его последующей передачи более рачительному хозяину, обеспечивающему ее сохранность.

Что касается критериев ухудшения экологической обстановки, то они охватывают лишь случаи загрязнения почв химическими веществами, а также размещение отходов производства и потребления на площади более 0,5 га.

Действующие в настоящее время признаки неиспользования земель можно разделить на две группы.

Первая группа — это случаи, когда на таких землях не ведется сельскохозяйственная деятельность. Например, на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы, на сенокосах — сенокосение, на пастбищах — выпас скота; не производятся работы по уходу за многолетними насаждениями и по уборке урожая. Эта группа признаков очевидна, юридически корректна и достаточно просто выявляется в ходе проверок.

Вторая группа — это случаи, когда на основании состояния земельных участков можно сделать вывод о том, что оно ухудшилось вследствие нерационального землепользования. Например, засорение 30% площади сенокоса сорными травами, зарастание 30% площади сельскохозяйственных угодий лесом и кустарниками (на пашне — 15%), закочкарность или заболачивание свыше 20% участка. В от-

○ При выявлении фактов систематического снятия или перемещения плодородного слоя должна быть законодательная возможность принудительного изъятия такого участка и его последующей передачи более рачительному хозяину

ношении правомерности и целесообразности отнесения признаков данной группы к основаниям принудительного прекращения прав на земельные участки как неиспользуемые имеется ряд вопросов.

Во-первых, данные признаки свидетельствуют лишь о нерациональном использовании земель, а не об их неиспользовании, как это предусмотрено нормой закона об обороте СХЗ. Полагаем, что при вполне объяснимом желании обеспечить общественные интересы в сельскохозяйственном землепользовании (рациональное использование этих земель) утвержденные подзаконным актом признаки не в полной мере соответствуют федеральному закону как акту большей юридической силы (тем более, что в преамбуле постановления Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 прямо указано, что признаки утверждены в соответствии с п. 4 ст. 6 Закона об обороте СХЗ). Признаки данной группы больше отражают состояние плодородия земель, нежели факт их неиспользования.

Во-вторых, в отличие от критериев снижения плодородия, где речь идет об отрицательной динамике, данная группа признаков (в частности, закочкаривание свыше 20% земельного участка) может применяться и в той ситуации, когда факт нерационального использования не просто не доказан, но и вообще отсутствует. Например, участок был на треть закочкарен; фермер, проведя культуртехнические работы на части участка, улучшил его, и закочкаренной осталась лишь четвертая часть. Но утвержденные признаки неиспользования земель позволяют принудительно прекратить его право на землю. Полагаем, что все признаки данной группы следовало увязать с процессуально подтвержденными фактами ухудшения состояния земель по вине их правообладателей.

Также следует учесть, что Россия — это страна, где природно-экономические условия очень сильно различаются между регионами. Именно поэтому законодатель, наделяя Правительство РФ правом установления признаков неиспользования земельных участков, определил, что такие признаки должны устанавливаться с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ. Однако такая региональная специфика (например, степень земледелия в регионе) в утвержденных признаках неиспользования земель не отражена.

В то же время, признавая наличие в вышеуказанных подзаконных актах ряда спорных положений, необходимо отметить, что, тем не менее, их принятие крайне важно для того, чтобы создать условия для реализации экономически целесообразных и на протяжении уже многих лет предусмотренных федеральными законами мер по принудительному изъятию неиспользуемых и ненадлежаще используемых СХЗ.

Вопрос последующей корректировки этих актов должен базироваться на анализе соответствующей правоприменительной практики.

Что касается дальнейших мер, применяемых в отношении правонарушителей, то теперь законодательством предусмотрен двухстадийный механизм:

- на первой стадии органами государственного земельного контроля будут накладываться штрафы, которые должны понудить собственника к более рациональному использованию участка либо к его отчуждению;
- на второй стадии (после назначения административного наказания), если правонарушения не устранены в срок, установленный вынесенным предупреждением, орган исполнительной власти субъекта РФ вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов. Средства, вырученные от продажи участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность (если торги не состоялись и участок

приобретен по начальной цене торгов), будут выплачены бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение торгов.

Указанные меры в отношении лиц, допускающих ненадлежащее использование СХЗ, применяемые в комплексе с другими регуляторами сельскохозяйственного землепользования (право преимущественной покупки земли, ограничение максимальной площади в собственности одного лица, ограничение экономически неоправданной дробимости участков и др.), должны способствовать более эффективному и рациональному использованию СХЗ и в конечном итоге обеспечить устойчивое и эффективное развитие отечественного агропромышленного комплекса, как уже в ближайшие годы, так и в более отдаленной перспективе.

1. Земельный кодекс РСФСР от 01.07.1970 // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581
2. Земельный кодекс РФ от 25.04.1991 № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
3. Гражданский кодекс РФ: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (с изм. и доп.).
4. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (с изм. и доп.).
5. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018 (с изм. и доп.).
6. Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (2). Ст. 4655.
7. Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4290.
8. Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. Ст. 2230.
9. Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16.07.1998 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399 (с изм. и доп.).
10. Приказ Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 32.
11. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с изм. и доп.).
12. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (с изм. и доп.).

Legal aspects of inappropriate use of agricultural land and compulsory termination of rights to them

S.A.Lipsky, Doctor of Economics, State University on Land Management

The article describes the development of a modern mechanism of legal regulation of compulsory termination of rights to agricultural land plots in case of their improper use, including analysis of adopted in 2011-2012 normative acts, that regulate the criteria and indicators of such use.

Key Words: *agricultural land, soil fertility, improper use, compulsory termination of rights, fine*

Corresponding address: lipski-sa@yandex.ru