

*Аверьянова Н.Н.*

### **Правовые аспекты государственного управления землями сельскохозяйственного назначения**

В соответствии с принципами, закрепленными в ст. 1 Земельного кодекса РФ земли сельскохозяйственного назначения являются приоритетной категорией. Это означает, что закон устанавливает особые правила их использования и охраны. Такая приоритетность является основанием для того, чтобы государство взяло под особый контроль данные процессы при выделении земель как особого объекта государственно-управленческой деятельности.

Прежде чем обозначить основные аспекты государственно-управленческой деятельности в рассматриваемой сфере, нужно обратиться к ее природе, то есть определить сущность и назначение.

Так, Г.А. Аксененок еще в советское время сформулировал административно-правовую концепцию регулирования земельных отношений, в соответствии с которой миссия государства и, прежде всего, органов исполнительной власти была в том, чтобы в одностороннем порядке определять условия пользования землями сельскохозяйственного назначения<sup>1</sup>.

Действительно, у органов государства как участников земельных отношений существует двоякий правовой статус. С одной стороны, реализуя частно-правовой интерес, они выступают как равноправные участники земельных отношений наравне с юридическими лицами и гражданами. С другой — в рамках реализации публично-правовой функции государства, его органы не могут не стоять «над» остальными субъектами земельных правоотношений. Именно они устанавливают «правила игры», они же контролируют их исполнение и обладают монополией на государственное принуждение, привлечение к юридической ответственности в случае совершения земельного правонарушения.

Вопрос может крыться в другом: каковы пределы вмешательства государства в свободную экономическую деятельность субъектов, использующих земли сельскохозяйственного назначения — вопрос о либеральности земельного законодательства об использовании и охране земель данной категории.

Кроме того, необходимо, на наш взгляд, обосновать вывод о том, что деятельность государства по управлению землями сельскохозяйственного назначения

---

<sup>1</sup> См.: Аксененок Г.А. Земельные правоотношения. М., 1958. С. 123–124.

не является самостоятельным, отдельным векторным направлением реализации государственной политики; она может рассматриваться лишь как часть земельной, аграрной, экономической и, безусловно, экологической политики государства.

Главную концептуальную государственно-управленческую основу составляет специальное земельное законодательство об использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения. Конституция России в своей правовой регламентации не выделяет эту категорию земель как особенную, то есть в ней нет специальных положений об их особом статусе. В земельном же законодательстве таких положений множество: земельные законы в абсолютном большинстве ранжируют правовой статус земель по их категориям и, в первую очередь, выделяются именно земли сельскохозяйственного назначения. Это означает, что в нормативных актах содержатся специальные правила по их использованию и охране.

При этом законодательство в земельной сфере включает: собственно специальное законодательство о землях сельскохозяйственного назначения, а также законодательство, в котором содержатся отдельные положения об использовании и охране земель данной категории. К первой группе законов можно отнести: Федеральный закон от 24.07.2002 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>2</sup>, Федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup>, Федеральный закон от 10.01.1996 «О мелиорации земель»<sup>4</sup>. И, как уже отмечалось, во вторую группу входят практически все земельные законодательные акты, в том числе Земельный кодекс Российской Федерации.

На основе анализа указанных нормативных актов можно определить главное направление концепции государственного управления землями сельскохозяйственного назначения, существующее в рамках реализации земельной политики государства.

Специальным законодательным актом установлены особые правила оборота земель сельскохозяйственного назначения. Стоит оговориться, что действие федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» распространяется не на все земли сельскохозяйственного назначения, а лишь на сельхозугодья — наиболее ценные виды таких земель. Оборот иных земель сельскохозяйственного назначения (земель для садоводства, личного хозяйства и др.)

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2002. № 30. Ст. 3018.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

осуществляется по общим правилам, установленным земельным и гражданским законодательством. Это означает, что для государства эти земли являются менее ценными и рассматриваются в большей степени как сфера частных интересов отдельных лиц, нежели государственных.

Указанный федеральный закон имеет огромное значение для определения правового режима использования, охраны и оборота земель. Наиболее яркими особенностями, установленными законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения, являются: запрет иметь в собственности у иностранных лиц земли этой категории, установление преимущественного права покупки сельхозугодий для органов государственной власти или местного самоуправления; продажа земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности на торгах, кроме определенных случаев; обязанность субъектов Российской Федерации по установлению предельных размеров площади сельхозугодий.

Несмотря на кажущееся чрезмерное вмешательство государства в процесс оборота земель сельскохозяйственного назначения, чрезмерную его «опеку» путем установления большого числа ограничений, законодательство об обороте земель нам все же представляется достаточно либеральным. Такой вывод напрашивается, в частности, при сравнительном анализе законодательства о землях сельскохозяйственного назначения в России и за рубежом.

Так, запрет иметь в собственности земли сельскохозяйственного назначения для иностранных лиц действует во многих странах, где существует частная собственность на землю<sup>5</sup>. И это далеко не самое серьезное ограничение. В большинстве европейских стран купить землю сельскохозяйственного назначения не может лицо, не имеющее отношение к сельскохозяйственному производству, а в некоторых странах установлен дополнительный барьер — потенциальный собственник таких земель должен иметь специальное сельскохозяйственное образование<sup>6</sup>. Там, где режим использования земель сельскохозяйственного назначения максимально жесток (например, в скандинавских странах, особенно в Дании), закрепляются дополнительные условия: наличие у фермеров материально-технической базы для

---

<sup>5</sup> См.: *Ананьева Г.* Грозит ли нашей земле судьба Аляски // Земляки (приложение к журналу «Социальная защита»). 2009. № 1.

<sup>6</sup> Сайт компании Land Trade. URL: <http://www.selskohozjajstvennye-zemli.ru> (18.11.2012).

эффективного землепользования, необходимость проживания на приобретенной земле, ограничения на продажу земель в течении определенного срока и др.<sup>7</sup>

Понятно, что данные меры государственного регулирования направлены, прежде всего, на их наиболее рациональное и эффективное использование. Однако немаловажным аргументом в пользу дополнительных ограничений является исключение возможности спекуляции землей, которая в России приняла угрожающий характер. Как отмечают многие специалисты, земли сельскохозяйственного назначения приобретаются в нашей стране, как правило, либо как инвестиции, вложение средств без цели ведения сельского хозяйства, либо, что еще страшнее, для их коммерческой застройки после перевода в земли иных категорий<sup>8</sup>.

В этой связи привлекает в себе внимание деятельность организаций, которые чаще всего действуют в форме паевых инвестиционных фондов. Они скупают огромные участки наиболее плодородной земли, а затем сдают их желающим работать «на земле» фермерам в аренду, либо попросту перепродают их по спекулятивным ценам. В условиях наличия огромных земельных ресурсов такая политика в сфере сельского хозяйства является, по нашему мнению, большим государственным «недосмотром»: фермеры должны взаимодействовать напрямую с государством по поводу выделения им земель для целевого использования, а не попадать в крепостную зависимость к современным феодалам-латифундистам.

Не спасет фермеров в данной ситуации и существующая ныне законодательная поддержка сельскохозяйственных организаций. Например, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 11.06.2003 N 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», органы власти обязаны предоставить земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства<sup>9</sup>. На практике, скорее всего, фермерам будет предоставлен земельный участок из так называемого фонда перераспределения земель, куда входят невостребованные земли, которые практически не пригодны для сельскохозяйственного производства. Все же продуктивные земли давно находятся в частной собственности, зачастую у лиц, не использующих их по целевому назначению. Поэтому фермеры, как правило, не обращаются в органы власти для получения такого земельного надела, а изыскивают земельный участок на вторичном

---

<sup>7</sup> Там же

<sup>8</sup> Шагайда Н. Изъятие сельскохозяйственных угодий приобретает хищнический характер // Российская газета от 26.10.2010. № 773 (40).

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

рынке, то есть покупают или берут в аренду земельный участок, находящийся в частной собственности.

Причем на стороне посредников-спекулянтов закон, который, несмотря на то, что установлен запрет иметь в собственности одного лица больше определенного размера сельскохозяйственных угодий (надо заметить, размер довольно велик<sup>10</sup>, по крайней мере, позволяет «скупить» наиболее перспективные участки земли, вошедшие в этот процент). Более того, в первоначальной редакции закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» присутствовало положение о том, что не только у одного лица не может быть земли больше, чем установлено законом, но и у членов его семьи, и даже был закреплен перечень родственных связей. В процессе же применения закона в 2005 году<sup>11</sup> он подвергся «совершенствованию», в результате чего родственники «исчезли» из статьи 4. И сегодня на законных основаниях все члены семьи могут иметь максимальный размер сельскохозяйственных угодий на территории одного муниципального района.

В итоге напрашивается вывод о том, что законодательство России о землях сельскохозяйственного назначения крайне либерально; способствует спекуляции землями данной категории; не защищает интересы лиц, которым необходимы земли для их целевого использования; не имеет возможности наладить и регулировать нормальный процесс использования, охраны и оборота этих земель.

Эту идею подтверждают также и другие акты земельного законодательства. Так, Федеральный закон от 21.12.2004 г. «О переводе земель из одной категории в другую» закрепляет специальные правила относительно земель сельскохозяйственного назначения, в том числе установлено, что такой перевод осуществляется в исключительных случаях<sup>12</sup>. К сожалению, перечень таких «исключительных» случаев дает повод утверждать, что перевод земель этих категорий в иную — процесс довольно простой. Как отмечают ученые и практики, особенно популярными являются следующие основания для перевода, указанные в п.п. 3 п. 1 ст. 7 данного федерального

---

<sup>10</sup> Так, например, в Саратовской области, в соответствии с Законом от 21.05.2004 года «О земле» (Саратов — столица Поволжья, № 99(1050), 25.05.2004), максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, не может превышать 30 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 18.07.2005 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3098.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5276.

закона: в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов<sup>13</sup>; в связи с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району<sup>14</sup>.

Что касается первого основания то, несмотря на то, что действует новое градостроительное законодательство и в большинстве муниципальных образований приняты генеральные планы поселений, изменить черту населенных пунктов не составляет большого труда, особенно, если речь идет о больших коммерчески выгодных проектах. Кроме того, временный порядок изменения границ населенного пункта, который должен был действовать в соответствии со ст. 4.1. Федерального закона от 29.12.2004 N 191-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» до 1 января 2012 года, продлен еще на один год<sup>15</sup>. По общему правилу, установленному п. 18 статьи 24 Градостроительного кодекса, внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний.

Либеральность и «гибкость» градостроительного законодательства очевидна. Существуют прецеденты, когда отдельные граждане и правозащитные организации пытались оспорить решения органов власти об изменении черты населенных пунктов в суде. Однако суды чаще всего отказывают в удовлетворении исковых требований и признают действия властей не противоречащими нормам закона<sup>16</sup>.

С процессом перевода сельскохозяйственных земель в земли промышленности и иного специального назначения дело обстоит еще проще. Для подобного процесса достаточно указать в документах кадастровую стоимость земельного участка ниже средней по району. Полностью согласимся с мнением, что данная правовая позиция

---

<sup>13</sup> См.: Моргунов Д.Б. Актуальные вопросы сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 34; Шугрина Е.С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5. С. 67.

<sup>14</sup> См. например: Распоряжение Правительства Саратовской области от 9 сентября 2008 г. № 316-Пр «О переводе земельного участка из одной категории в другую для строительства индустриально-логистического комплекса (ЗАО «Логопарк Татищево»)» // Собрание законодательства Саратовской области (далее — СЗ Саратовской области). 2008. № 18; Распоряжение Правительства Саратовской области от 03.07.2008 № 227-Пр «О переводе земельного участка из одной категории в другую для строительства придорожного комплекса услуг (ИП Гудков Н.Н.)» // СЗ Саратовской области. 2008. № 10 (часть I) и другие.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 17; СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1688.

<sup>16</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2008 № 66-Г08-20; Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2008 № 4-Г08-4; Определение Верховного Суда РФ от 09.08.2006 № 4-Г06-31.

очень удобна для реализации различных коррупционных схем с переводом земель из одной категории в другую<sup>17</sup>.

Таким образом, государственное регулирование перевода сельскохозяйственных земель из одной категории в другую, также является не совершенным, не достигает своих целей и нарушает установленные государством же принципы земельного законодательства о приоритете земель рассматриваемой категории.

Особо стоит отметить государственное управление в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время огромное количество сельскохозяйственных угодий истощено, и экологическое состояние их только ухудшается. Данное обстоятельство является, в том числе, следствием того, что долгое время в нашей стране вопросы охраны земель оставались на «втором плане», земля беспощадно эксплуатировалась, истощалась.

На осуществление государственной природоохранной функции направлен государственный мониторинг земель. Однако с его проведением также существует не мало проблем. Согласно п. 3 «Положения об осуществлении государственного мониторинга земель», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846, государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными или местными программами<sup>18</sup>. Тем не менее таких программ было не много. Поэтому реально данное мероприятие практически не проводилось. В настоящее время принята «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года»<sup>19</sup>, которая призвана исправить ситуацию в этой сфере.

Помимо указанных, обозначается проблема отсутствия экономического механизма стимулирования на эксплуатацию земель экологически благополучными способами и средствами, в том числе химизации. Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» регулирует лишь порядок их использования<sup>20</sup>. Здесь проявляется проблема низкой эффективности

---

<sup>17</sup> См.: Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 6. С. 45.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4366.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

государственного земельного контроля, который на сегодняшний момент не способен служить адекватным механизмом выявления и наказания правонарушителей, загрязняющих землю, применяющих экологически грязные технологии. Негативно повлияла на экологическое состояние и реформа 1992 года по наделению бывших членов колхозов земельными долями, в результате чего земли сельскохозяйственного назначения на длительный срок выпали как из гражданского оборота, так и из целевого использования. Собственника невозможно было установить, земля пустовала и деградировала.

В этой связи интересен опыт зарубежных стран в сфере охраны земель. Например, в Ирландии предусмотрен ряд мер экономического стимулирования: фермеры обязаны прослушать двадцатичасовой курс и ознакомиться с природоохранными методами хозяйствования, за что каждому из них выплачивается по 100 фунтов, а также предполагаются выплаты за восстановление деградированных от перевыпаса скота площадей<sup>21</sup>.

На наш взгляд, для исправления ситуации в сфере рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения необходимо разработать целый комплекс мероприятий, направленных на делиберизацию законодательства, регулирующего использование и охрану земель данной категории. Такие мероприятия могут быть изложены в «Концепции развития земельного законодательства и земельных отношений», одним из важнейших разделов которой должны стать вопросы совершенствования государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.

#### **Список литературы:**

1. *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения. М., 1958.
2. *Ананьева Г.* Грозит ли нашей земле судьба Аляски // Земляки (приложение к журналу «Социальная защита»). 2009. № 1.
3. *Астанин В.В.* Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 6.

---

<sup>21</sup> *Гейт Н.А.* Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 17.



4. *Гейт Н.А.* Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2.
5. *Моргунов Д.Б.* Актуальные вопросы сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов // Журнал российского права. 2008. № 10.
6. Сайт компании Land Trade. URL: <http://www.selskhozjajstvennye-zemli.ru>.
7. *Шагайда Н.* Изъятие сельскохозяйственных угодий приобретает хищнический характер // Российская газета от 26.10.2010. № 773 (40).
8. *Шугрина Е.С.* Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.