

На правах рукописи

Иващук Иван Сергеевич

**Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного
назначения**

Специальность: 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право;
экологическое право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (юридический факультет).

Научный руководитель:	Крассов Олег Игоревич доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	Бринчук Михаил Михайлович доктор юридических наук, профессор Институт государства и права Российской академии наук, заведующий Сектором эколого-правовых исследований
	Рюмина Раиса Борисовна кандидат юридических наук, доцент Государственная Дума Федерального собрания РФ, заместитель начальника отдела правовой и лингвистической экспертизы законопроектов по гражданскому законодательству и природопользованию Правового управления Аппарата Государственной Думы
Ведущая организация:	Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина

Защита состоится « 16 » мая 2012 года в 15 часов 15 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, 1 корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет, аудитория 826.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, 2 корпус гуманитарных факультетов.

Автореферат разослан: « » апреля 2012 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.А. Чибисов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом экономических, социальных и экологических факторов, оказывающих влияние на современное состояние использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. С начала 90-х годов XX в. в Российской Федерации происходит неуклонное снижение качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения.

Официальная статистика, отраженная в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2009 году, показывает, что за 19 лет (с 1990 по 2009 гг.) произошли существенные негативные изменения в структуре земель сельскохозяйственного назначения. Площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 1,9 млн. га¹, при этом больше всего пострадали наиболее ценные сельскохозяйственные угодья. Площадь пашни за этот период уменьшилась на 10,7 млн. га: большая часть площади пахотных земель теперь используется как менее ценные угодья – сенокосы или пастбища (их совокупная площадь за указанный период увеличилась на 4,2 млн. га), а также в залежи (площадь залежей за указанный период увеличилась на 4,7 млн. га)².

Происходит постоянное ухудшение качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения. По состоянию на 2009 г. водной эрозии подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8,4%, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3%, засоленные и солонцеватые – 20,1% сельскохозяйственных угодий³. Проявляются тенденции уменьшения площадей орошаемых и осушенных земель, ухудшения их мелиоративного состояния и хозяйственного использования, нарастания

¹ Все данные приведены с округлением до первого десятичного знака.

² По материалам таблицы 1.10 Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2009 году / материалы по данному и другим докладам доступны на сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: http://rosnedv.rosreestr.ru/field_of_activity/lands_statistics/documents. М., 2010. С. 36.

³ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2009 году. М., 2010. С. 112.

отрицательного баланса гумуса на пашне, загрязнения почв тяжелыми металлами, радионуклидами⁴. Результатом этих и других негативных процессов является разрушение природных экологических систем и снижение производительных качеств земель сельскохозяйственного назначения.

Ухудшение качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения происходит по причине неисполнения собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами обязанностей по охране земель. В 2009 г. на землях сельскохозяйственного назначения было выявлено 15950 правонарушений⁵. Больше количество правонарушений было выявлено только в отношении земель населенных пунктов. В данной сфере сохраняется тенденция роста количества правонарушений. По данным Россельхознадзора, за первое полугодие 2011 года на землях сельскохозяйственного назначения было выявлено на 30% больше нарушений, чем за тот же период предыдущего года⁶.

Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране земель сельскохозяйственного назначения является в определенной мере следствием тяжелого положения сельского хозяйства. Сельское хозяйство РФ испытывает трудности по многим направлениям: серьезная конкуренция на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, недостаточность и несвоевременность предоставления субсидий сельскохозяйственному производству, изношенность сельскохозяйственной техники и расходы на ее обслуживание, отсутствие квалифицированных кадров, а также многие другие проблемы делают ведение сельскохозяйственного производства во многих

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2009 году. М., 2010. С. 114.

⁵ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2009 году. М., 2010. С. 125.

⁶ О деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по осуществлению государственного земельного контроля в 1 полугодии 2011 года [Электронный ресурс]: Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору 2011. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/3397.html> (дата обращения: 05.11.2011).

регионах неэффективным и малорентабельным, и, как следствие, возникает нехватка средств на проведение мероприятий по охране земель.

В значительной степени актуальность темы исследования определяется тем обстоятельством, что действующее законодательство не предусматривает достаточного количества правовых мер для решения указанных проблем. Также в правовых актах можно найти большое число пробелов и противоречий. В связи с этим совершенствование правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения имеет очень важное значение для достижения целей сохранения земель сельскохозяйственного назначения.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения, в первую очередь отношения, которые формируют систему объективно необходимых правовых условий для сохранения качественных и количественных показателей данной категории земель.

Предметом исследования настоящей работы являются правовые нормы, посредством которых обеспечивается исполнение собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения обязанностей по охране земель и реализуются цели государственного управления в области охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Автором диссертации были изучены и проанализированы правовые нормы, принятые на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также некоторые зарубежные нормативные акты. В работе проведен анализ практики применения этих нормативных правовых актов.

Цель и задачи исследования. Целями диссертационного исследования являются: формулирование понятия правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения; совершенствование правового инструментария, позволяющего обеспечить сохранение и повышение качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного

назначения; решение правовых проблем, связанных с исполнением обязанностей по охране земель сельскохозяйственного назначения.

Достижение поставленных целей предопределило необходимость решения следующих задач:

– исследовать правовую природу и определить содержание правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения;

– установить правовую взаимосвязь между охраной почв, агроландшафтов и охраной земель сельскохозяйственного назначения;

– выявить правовые условия и сформулировать содержание правовых мер, необходимых для сохранения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения;

– проанализировать проблемы правового обеспечения сохранения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения и высказать предложения по их решению.

Теоретическая основа исследования. При подготовке диссертации использовались работы советских и российских правоведов: Г.А. Аксененка, Г.А. Башмакова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Ю.Г. Жарикова, А.А. Забелышенского, И.А. Иконицкой, М.И. Козырь, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, В.В. Круглова, Н.Г. Нарышевой, О.А. Самончик, Н.А. Сыродоева, Т.В. Петровой, А.М. Турубинера, Л.П. Фоминой и других. Труды указанных ученых обладают теоретической и практической ценностью, являются фундаментальной основой исследования правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Методологической основой диссертации явились общенаучные и частнонаучные методы познания явлений, процессов, включая методы системного и комплексного анализа, исторический, сравнительно-правовой методы и иные.

Степень разработанности темы исследования. По вопросам правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения были защищены несколько

диссертаций (Г.Н. Крассова, О.М. Козырь, Т.Т. Тагиров). Отдельные вопросы охраны земель сельскохозяйственного назначения поднимались в рамках научных статей. Г.А. Аксененок, Г.А. Башмаков, М.М. Бринчук, Ю.Г. Жариков, Н.И. Краснов, О.И. Крассов и др. посвятили немало работ проблемам повышения эффективности охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В конце 80-х годов совместными усилиями научного коллектива авторов под ред. О.С. Колбасова была издана монография «Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве». Данная научная работа разрешила многие теоретические и практические проблемы, существовавшие в сфере охраны окружающей среды в сельском хозяйстве.

После данная тема надолго сошла с повестки дня. В конце 1990-х – начале 2000-х годов были написаны несколько работ, посвященные отдельным аспектам охраны земель сельскохозяйственного назначения (Н.А. Будников, С.Ю. Королев, В.Н. Харьков, Е.Ю. Чмыхало, С.Р. Ярандайкин). Несмотря на полезность данных исследований на многие актуальные вопросы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения не был дан ответ. За последнее два десятилетия значительно изменились экономические, социальные, технические и др. условия существования сельского хозяйства, были приняты нормативные акты, направленные на обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения. В связи с этим существует необходимость разрешения накопившихся проблем, анализа и обобщения опыта, совершенствования законодательства, что определяет необходимость данного научного исследования.

Научная новизна диссертации выражается в том, что в ней впервые в науке земельного права осуществлен комплексный анализ теоретических основ правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения, определен комплекс правовых условий, необходимых для сохранения и повышения качественных и количественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения представляет собой единый комплекс взаимообусловленных элементов: правовых норм по охране земель, почв, агроландшафтов и механизма их реализации – юридически значимых мер, имеющих экономический, организационный, информационный, научно-технический, образовательный характер и направленных на предотвращение ухудшения качественных и количественных показателей состояния земель сельскохозяйственного назначения и их восстановление.

2. Объектами правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения являются почвы, земли и агроландшафты, сохранение которых посредством единого комплекса правовых мер обусловлено их тесной взаимосвязью в рамках природных и антропогенных процессов в сельскохозяйственном производстве. Комплексность объекта охраны земель сельскохозяйственного назначения отражена в особых средствах правоприменения: организационно-хозяйственных, мелиоративных, агрономических, санитарно-эпидемиологических и других.

3. Целями правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения являются: сохранение и повышение качественных показателей почв, необходимых для использования земель как средства производства в сельском хозяйстве, сохранение качественных показателей земель как компонентов антропогенных экологических систем (агроландшафтов); сохранение количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения посредством достижения устойчивого использования земель в сельском хозяйстве.

4. Сохранение качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения достигается в результате своевременного проведения мероприятий по охране земель, что обеспечивается в рамках эффективного функционирования системы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения; правовой оценки изменений качественного состояния почв и агроландшафтов; планирования проведения мероприятий по

охране земель, стимулирования, а также надзора и контроля за их осуществлением.

5. Основными элементами организационного механизма правового обеспечения сохранения качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения являются: разработка и реализация программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; информационное обеспечение деятельности сельскохозяйственного товаропроизводителя; государственная поддержка сельскохозяйственного производства и экономическое стимулирование внедрения прогрессивных систем земледелия и экологически безопасных технологий сельскохозяйственного производства; государственное финансирование научных исследований в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения; эффективное осуществление и совершенствование государственного экологического и земельного надзора в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

6. Решение проблемы неиспользования земель сельскохозяйственного назначения основано на обеспечении использования земель по целевому назначению путем законодательного закрепления критериев «неиспользования земельных участков в сельскохозяйственном производстве» и устранения противоречий и пробелов правового регулирования в сфере осуществления государственного земельного надзора.

7. Сохранение количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения обеспечивается правовым регулированием системы устойчивого развития сельских территорий посредством территориального планирования и внутрихозяйственного землеустройства, осуществляемых на основе усовершенствованной системы классификации земель сельскохозяйственного назначения в зависимости от их пригодности для ведения сельскохозяйственного производства, возмещения потерь сельскохозяйственного производства в случае перевода этих земель в другую категорию и формирования правовых условий развития сельскохозяйственного

производства и вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в диссертации теоретические положения, юридические понятия, предложения по совершенствованию законодательства по обеспечению охраны земель сельскохозяйственного назначения могут быть использованы в правотворческой деятельности при внесении изменений и дополнений в действующее федеральное земельное законодательство и законодательство субъектов РФ, соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, при разработке проектов новых нормативных правовых актов, а также при формировании судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Основные выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, обсуждены на заседаниях кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Основные положения исследования изложены в научных публикациях автора.

Структура диссертации. Структура работы обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, а также перечня нормативных правовых актов, судебно-арбитражной практики, а также литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены предмет, цели и задачи исследования, определены теоретические основы исследования, обозначена методологическая основа диссертации и ее научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, отражена практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования, приведены данные об апробации результатов работы.

Глава I «Понятие и содержание правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения» включает два параграфа.

В § 1. «Понятие правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения» раскрывается понятие «правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения», анализируются общие причины снижения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения и обосновывается необходимость и определяются направления совершенствования правового механизма охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Термин «правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения» часто встречается в работах по земельному праву, нормативных актах, но вместе с тем в науке нет устоявшейся точек зрения по поводу его значения. Чтобы наиболее полно раскрыть данный термин, в работе изучены образующие его элементы: проанализировано значение терминов «правовое обеспечение», «охрана земель» в современной юридической науке, выяснена специфика «правового обеспечения» применительно к институтам «правовой охраны», «правовой охраны земель» «правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения».

В диссертации рассмотрены различные взгляды на содержание понятия «правовое обеспечение». На основе их анализа делается вывод, что «правовое обеспечение» представляет собой совокупность правовых мер, направленных на создание наиболее благоприятных условий для достижения (реализации)

поставленной цели. При этом «правовое обеспечение» не сводится только к созданию условий для добровольной реализации правовых норм, но также включает в себя деятельность уполномоченных органов по принудительному исполнению обязанностей. Это, прежде всего, относится к созданию и обеспечению эффективного функционирования института ответственности, определению границ правомерного поведения, а также создания и поддержания функционирования комплекса мер, которые позволяют эффективно выявлять нарушения и привлекать к ответственности.

Автором разграничиваются термины «правовое обеспечение» и «правовое регулирование». В научной литературе данные термины часто выступают как синонимы. Термин «правовое обеспечение» используется вместо термина «правовое регулирование» в тех случаях, когда акцентируется внимание на практической реализации заложенной в правовой норме цели. Такой подход представляется не совсем верным, так как достижение законности и правопорядка является конечной целью «правового регулирования».

Целью «правового обеспечения» является создание условий и гарантий реализации правовых норм. Учитывая, что создание условий и гарантий реализации правовых норм является неотъемлемой частью «механизма правового регулирования» («правового механизма»), делается вывод, что правовое обеспечение – единый комплекс взаимообусловленных элементов: правовых норм – основы правового регулирования и механизма их реализации – юридически значимых мер: приемов, способов и средств правоприменения.

Далее в работе рассматривается вопрос об особенностях правового обеспечения применительно к отношениям по охране земель сельскохозяйственного назначения, разбираются актуальные вопросы разграничения «рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» и «охраны земель сельскохозяйственного назначения».

«Охрана окружающей среды» и «охрана земель» соотносятся как общее и частное: земля является компонентом окружающей среды и ее охрана подчиняется общим закономерностям охраны окружающей среды. В то же

время существуют и определенные особенности охраны земель, которые необходимо учитывать.

Автор выделяет сущностное различие между «охраной земель сельскохозяйственного назначения» и «рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения»: если «охрана земель сельскохозяйственного назначения» направлена на сохранение объекта окружающей среды, средства производства в сельском хозяйстве, то «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» ставит целью достижение экономического результата: производство максимального объема сельскохозяйственной продукции с наименьшими затратами, в том числе на мероприятия по охране земель.

Из указанных выше точек зрения делается вывод, что использование земель сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственном производстве неразрывно связано с их охраной. Ведение сельскохозяйственного производства должно осуществляться с сохранением качественных характеристик земель, определяющих их возможность быть средством производства в сельском хозяйстве.

В рамках охраны земель сельскохозяйственного назначения возникает необходимость учета и изучения отдельных характеристик земель как объекта окружающей среды, средства производства в сельском хозяйстве. Охрана земель сельскохозяйственного назначения направлена на предотвращение негативных изменений качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения. Именно качественные характеристики земель представляют наибольшее значение для их сельскохозяйственного использования. В работе обращается внимание на то, что в рамках охраны земель сельскохозяйственного назначения осуществляется деятельность по охране агроландшафтов и почв, которые в значительной степени определяют характеристики земель как средства производства в сельском хозяйстве.

Автор изучает данные об источниках негативного воздействия на состояние земель сельскохозяйственного назначения и масштабах негативных

изменений, произошедших за последние годы. Приводятся обоснованные мнения отдельных авторов, что меры по охране земель сельскохозяйственного назначения на значительной площади сельскохозяйственных угодий проводятся нерегулярно и неэффективно, а зарастание кустарником и деревьями свидетельствует о наличии больших площадей земель, которые не используются для целей сельскохозяйственного производства.

Наряду с ухудшением качественного состава земель сельскохозяйственного назначения происходит и количественное уменьшение площадей земель, используемых непосредственно для выращивания сельскохозяйственной продукции. Снижение количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения, используемых непосредственно для выращивания сельскохозяйственной продукции, происходит в связи с переводом земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель, изменением разрешенного использования сельскохозяйственных угодий на другие виды разрешенного использования в рамках категории земель сельскохозяйственного назначения, например, для внутрихозяйственного строительства.

Проблемы в данной области связаны не только с неудовлетворительной деятельностью землевладельцев, не исполняющих в должной мере свои обязанности по охране земель сельскохозяйственного назначения, но и с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

На основании приведенных данных высказывается мнение, что в области охраны земель сельскохозяйственного назначения существует многочисленные проблемы. Материалы статистики, математические прогнозы и публикации из средств массовой информации говорят о необходимости совершенствования механизмов правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В диссертации рассмотрены различные условия, необходимые для сохранения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения. Делается вывод, что «правовое

обеспечение» в отношении деятельности по охране земель сельскохозяйственного назначения осуществляется различными средствами: это и система информационного обеспечения деятельности по охране земель (своевременное предоставление информации), научного обеспечения (улучшение процесса использования и охраны природных ресурсов), обучения (воспитание и обучение квалифицированных кадров) и др. Фактически, в рамках «правового обеспечения» рассматриваются смежные вопросы, которые связаны не столько с конкретным правоотношением по охране земель, сколько с факторами, условиями, которые способны оказать либо положительное, либо негативное воздействие на процесс реализации правовых норм. Это позволяет сделать вывод, что объектом «правового обеспечения» являются отношения по формированию условий для реализации прав и обязанностей в социально-значимых сферах общественных отношений.

Резюмируя изложенное, автор делает вывод, что «правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения» представляет единый комплекс взаимообусловленных между собой элементов: правовых норм по охране земель, почв, агроландшафтов, и механизма их реализации – юридически значимых мер, имеющих экономический, организационный, информационный, научно-технический, образовательный характер и направленных на предотвращение снижения качественных и количественных характеристик состояния земель сельскохозяйственного назначения.

В § 2. «Содержание отношений по правовому обеспечению охраны земель сельскохозяйственного назначения» подробно раскрывается содержание отношений по обеспечению охраны земель сельскохозяйственного назначения, анализируются состав правовых средств и условий, необходимых для сохранения земель сельскохозяйственного назначения, а также формулируются цели правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения.

На основе исследования научных работ, нормативных актов, справочной литературы автор заключает, что состояние земель сельскохозяйственного

назначения отражается в их качественных и количественных показателях. В рамках правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения должны создаваться условия для сохранения и повышения качественных и количественных показателей используемых в сельском хозяйстве земель.

В диссертации большое внимание уделено изучению влияния на состояние земель сельскохозяйственного назначения эффективности правовой охраны других объектов окружающей среды. В частности подробно исследуется особенности правовой охраны почв и агроландшафтов и ее необходимости для обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В рамках диссертации проводится разграничение терминов «охрана земель» и «охрана почв», уточняется их значение и даются рекомендации по использованию иных юридических терминов, относящихся к правовой охране земель и почв.

На качество почв, используемых в сельском хозяйстве в качестве средства производства, большое влияние оказывают процессы, протекающие в агроэкологических системах. В этой связи правовая охрана почв как природного объекта и как природного ресурса для гармоничной реализации как природоохранных, так и хозяйственных целей в перспективе должна обеспечиваться в рамках правовой охраны ландшафтов. Правовая охрана ландшафтов позволяет более точно учитывать взаимосвязи, существующие между объектами окружающей среды, полноценно охранять почвы в комплексе с другими природными объектами и ресурсами.

Диссертант обращает внимание на то, что для обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения нужно не только ограничить негативное воздействие на качественное состояние почв, но и поддерживать должные объемы антропогенного воздействия, необходимого для воспроизводства агроэкосистем.

В работе отмечается, что правовое регулирование охраны агроландшафтов в РФ находится сейчас на крайне низком уровне: в законодательстве нет

четкого определения агроландшафта, не сформулирован механизм его охраны. Проанализировав возможные варианты правового определения термина «агроландшафт», автор приходит к заключению, что необходимо закрепить в правовых актах наиболее общее определение, которое должно уточняться на практике на основе результатов исследования конкретной территории. Ключевым фактором, выделяющим «агроландшафт» из ряда других видов ландшафтов, является предназначение данной геосистемы для осуществления сельскохозяйственного производства.

Диссертант приходит к заключению, что объектами правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения являются почвы, земли, агроландшафты. Именно от успешности мер по охране этих объектов зависит достижение конечной цели – сохранение земель сельскохозяйственного назначения как объекта окружающей среды, средства производства в сельском хозяйстве. Делается вывод, что правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения направлено на сохранение и повышение качественных и количественных характеристики земель сельскохозяйственного назначения при учете тесной взаимосвязи между землями, почвами и агроландшафтами.

По мнению диссертанта, крайне важным является вопрос обеспечения исполнения обязанности по охране земель сельскохозяйственного назначения. Высказывается мысль, что для того, чтобы обеспечить охрану земель сельскохозяйственного назначения необходимо перейти к четкому структурированному подходу в законодательном регулировании отношений по охране земель сельскохозяйственного назначения. Прежде всего, это относится к оптимизации обязанности по охране земель сельскохозяйственного назначения, созданию условий для ее полноценного исполнения. Ключевым фактором здесь выступает уменьшение как реального, так и возможного негативного воздействия в процессе сельскохозяйственного использования земель.

Для эффективной охраны земель сельскохозяйственного назначения необходимо не только обеспечить исполнение обязанности владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения: требуется активное участие органов государственной власти в решении проблем сельского хозяйства.

Диссертант резюмирует, что для обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения мало обеспечить исполнение обязанности по охране земель сельскохозяйственного назначения: необходимо создание и функционирования системы государственных мер, направленных на наиболее полную реализацию мероприятий по сохранению и повышению качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения. В рамках правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения нужно создать следующие условия для эффективной реализации мероприятий по охране земель: экономические; организационные; информационные; научно-технические; образовательные.

Рассмотрев проблемы в области правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения, а также возможные пути их решения, автор приходит к выводу, что целями правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения являются: сохранение и повышение качественных характеристик почв, необходимых для использования земель как средства производства в сельском хозяйстве, сохранение качественных характеристик земель как компонентов антропогенных экологических систем (агроландшафтов); сохранение количественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения посредством достижения устойчивого использования земель в сельском хозяйстве.

Глава II «Правовое обеспечение сохранения качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения» состоит из двух параграфов.

В § 1. «Правовое обеспечение исполнения обязанностей по сохранению качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения»

раскрывается содержание обязанностей по охране качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения и правовые проблемы, которые стоят на пути обеспечения их исполнения, а также предлагаются возможные пути их решения.

Закрепленные в ч. 2 ст. 12 ЗК РФ цели охраны земель сводятся к противодействию отдельным негативным процессам, представляющим опасность для почвенного слоя земли. По итогам сопоставления содержания ст. 12 и ст. 13 ЗК РФ делается вывод, что целью «охраны земель» является сохранение качественных характеристик объекта: применительно к землям сельскохозяйственного назначения наиболее важным качеством является плодородие. Борьба с деградацией земель, иными негативными процессами является не целью, а средством, так как именно посредством предотвращения негативного воздействия и обеспечивается сохранение и восстановление характеристик земель.

Исследование ст. 13 ЗК РФ позволяет сделать вывод, что мероприятия по охране земель сельскохозяйственного назначения прямо или косвенно преследуют цель обеспечить сохранение трех основных качественных характеристик земель: земель как средства производства в сельском и лесном хозяйстве; как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы; как пространственно-территориального базиса жизнедеятельности общества.

Наряду с сохранением плодородия земель существует также необходимость правового обеспечения повышения плодородия земель. Обоснованность закрепления в правовых актах обязанности повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения ставится автором под сомнение. Сельскохозяйственный производитель материально заинтересован в повышении плодородия земель, так как это способствует увеличению урожайности. Проведение мероприятий по повышению плодородия земель должно осуществляться при поддержке государства в тех случаях, когда

проведение соответствующих мероприятий сложно осуществимо собственными силами землевладельцев.

По мнению автора, закрепление в законодательстве терминов «противоэрозионные леса», «полезащитные мелиоративные системы», «лесные насаждения» без их разграничения создает проблемы правоприменения. Наиболее разумным видится приведение законодательства в соответствие с Законом «О мелиорации земель», сведение сходных по смыслу понятий к термину «полезащитные мелиоративные системы» или «полезащитные лесонасаждения».

Далее диссертант рассматривает перспективы сохранения качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения посредством их консервации. В отечественном законодательстве консервация земель применяется согласно ч. 6 ст. 13 ЗК РФ для предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий. Из закрепленного в ч. 2 Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота консервация земель с изъятием их из оборота⁷ определения термина «консервация земель» следует, что земли консервируются только в случае, если они подверглись негативному воздействию. На основе точек зрения различных ученых, опыта зарубежных стран, делается вывод о том, что консервация земель должна осуществляться не только по экологическим показателям, но и экономическим.

В диссертации рассмотрен вопрос об обоснованности закрепления в нормативных актах обязательных мероприятий по охране по охране земель, повышения эффективности контроля за их исполнением.

На основе данных о материальном положении сельскохозяйственных производителей, эффективности исполнения землевладельцами обязанностей по охране земель сельскохозяйственного назначения, делается заключение, что важную роль в обеспечении охраны земель сельскохозяйственного назначения

⁷ Постановление Правительства РФ от 02 октября 2002г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» // СЗ РФ. 2002. № 47.

играет государственная система поддержки сельского хозяйства. В отсутствии достаточных материальных средств сельскохозяйственные производители вынуждены сокращать издержки, в том числе, на проведение мероприятий по охране земель. В современных условиях полноценная реализация мероприятий по охране земель без организационной и экономической поддержки государства представляется малоперспективной.

Диссертант делает вывод, что сохранение качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения достигается посредством исполнения собственником, владельцем, пользователем, арендатором земельного участка обязанностей по охране земель и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по непосредственному осуществлению мероприятий по охране земель, а также поддержанию необходимого уровня экономической, информационной, научной, технической, социальной обеспеченности сельскохозяйственного производства.

В § 2. «Организационные аспекты правового обеспечения сохранения качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения» анализируется содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по правовому обеспечению сохранения качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения, их роль в реализации собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения обязанностей по охране земель.

Диссертант изучает нормативные акты, определяющие содержание и порядок проведения государством мероприятий по охране земель сельскохозяйственного назначения, а также иные правовые акты, регулирующие деятельность государственных органов по созданию и поддержанию необходимых условий для реализации мероприятий по охране земель собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения.

В ходе изучения нормативных актов диссертант приходит к выводу, что ключевую роль в реализации указанной функции играют Федеральная целевая

программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года»⁸ и Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы»⁹. Несмотря на несомненный положительный эффект данные программы обладают определенными недостатками. Прежде всего, недостатком указанных программ является то, что в них отсутствуют механизмы, обеспечивающие своевременность и эффективность расходования бюджетных средств, не сформулированы в достаточном объеме критерии оценки деятельности должностных лиц. Также обращается внимание на то, что в указанных программах крайне неясно закреплён правовой статус собственников, пользователей, владельцев, арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения. Не определено содержание их прав и обязанностей, роль в механизме выполнения программ. Для привлечения собственников, пользователей, владельцев, арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения к более активному участию в данных программах необходимо более подробно урегулировать их права и обязанности, создать эффективные правовые механизмы контроля за исполнением целей программ.

Далее в работе рассматриваются отдельные условия, необходимые для реализации мероприятий по охране земель собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения.

⁸ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006г. № 99 «О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года» // СЗ РФ. 2006. № 10.

⁹ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы» // СЗ РФ. 2007. № 31.

Закрепление функции экономического обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения обусловлено неблагоприятной ситуацией, в которой находится российское сельское хозяйство. На основании положений целевых программ государством производится финансирование мероприятий по охране земель. Тем самым государство принимает на себя обязательства по полному или частичному выполнению мероприятий по охране земель, которые исходя из ч. 2 ст. 12 ЗК РФ должны осуществлять собственники, землевладельцы, землепользователи или арендаторы земельных участков сельскохозяйственного назначения. Это в значительной степени «размывает» обязанность по охране земель. В дальнейшем требуется конкретизировать обязанность по охране земель, четко определив перечень мероприятий, которые осуществляются при поддержке государства.

Информационное обеспечение охраны земель заключается в сборе, хранении, анализе и предоставлении сельскохозяйственному производителю информации о государственных программах поддержки сельского хозяйства; прогнозах погоды, о прогрессивных способах земледелия; о технологиях обработки и хранения урожая; условиях страхования урожая; нормативных актах, регулирующих сельскохозяйственную деятельность; ценах, спросе и предложении сельскохозяйственной продукции; экологическом состоянии земель и окружающей среды.

Сельскохозяйственное производство на территории РФ в полной мере не реализует свой потенциал по причине несовершенства средств и способов ведения сельского хозяйства. Государственные программы предусматривают выделение бюджетных средств на осуществление научных изысканий, направленных на совершенствование сельскохозяйственного производства, снижения его негативного воздействия на окружающую среду. Правовые нормы, регулирующие данную научную деятельность, не содержат в себе механизмов воплощения результатов научных исследований в жизнь. Для каждого из направлений исследований должен быть предусмотрен механизм апробирования и внедрения научных разработок в сельскохозяйственное

производство. В рамках существующих программ развития сельскохозяйственного производства необходимо создание региональных программ по разработке и адаптации новых технологий для развития сельскохозяйственного производства по пути снижения негативного воздействия на состояние земель сельскохозяйственного назначения.

Диссертант приходит к заключению, что основными элементами организационного механизма правового обеспечения сохранения качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения являются: разработка и реализация программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; информационное обеспечение деятельности сельскохозяйственного товаропроизводителя; государственная поддержка сельскохозяйственного производства и экономическое стимулирование внедрения прогрессивных систем земледелия и экологически безопасных технологий сельскохозяйственного производства; государственное финансирование научных исследований в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения; эффективное осуществление и совершенствование государственного экологического и земельного надзора в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Глава III «Правовое обеспечение сохранения количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения» состоит из двух параграфов.

В § 1. **«Правовое обеспечение использования земельных участков сельскохозяйственного назначения по целевому назначению»** рассматривается проблема неиспользования земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, ее влияние на сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения, а также предлагаются пути ее решения.

Свидетельством неэффективности правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения является отраженные в официальной статистике площади земель сельскохозяйственного назначения, которые не

используются по целевому назначению. Только в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Приморском федеральных округах не используется для сельскохозяйственного производства от 20 до 50% и более земель сельскохозяйственного назначения. Данные земли не используются для целей ведения сельскохозяйственного производства, мероприятия по охране земель на них не осуществляются.

В законодательстве и подзаконных актах отсутствует четкое определение, что следует понимать под обязанностью использовать земельный участок сельскохозяйственного назначения по целевому назначению. По этой причине довольно сложно привлечение к ответственности за нарушение данной обязанности.

На основе подробного изучения нормативных актов делается вывод, что использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения – это осуществление на земельном участке сельскохозяйственного производства. Будучи средством производства в сельском хозяйстве, территориальным базисом размещения сельскохозяйственного производства, земельный участок сельскохозяйственного назначения выступает как основа хозяйственной деятельности, целью которой является создание сельскохозяйственной продукции.

К сельскохозяйственному производству можно отнести растениеводство, животноводство, ведение растениеводства в сочетании с животноводством (смешанное сельское хозяйство) и оказание услуг в сфере растениеводческой и животноводческой деятельности.

На практике возникают серьезные проблемы, связанные с выявлением факта неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства. Качественные признаки земель имеют большое значение для определения, используется ли земельный участок сельскохозяйственного назначения по целевому назначению. Признаками неиспользования земель сельскохозяйственного назначения являются: зарастание земель древесно-кустарниковой и сорной растительностью,

захламливание земельного участка, а также снижение качественных показателей почв в связи с естественными процессами деградации почв.

Рассмотрены проблемы выявления правонарушений в данной сфере, порядок привлечения к ответственности за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения.

Диссертант приходит к выводу, что решение проблемы неиспользования земель сельскохозяйственного назначения основано на обеспечении использования земель по целевому назначению путем законодательного закрепления критериев «неиспользования земельных участков в сельскохозяйственном производстве» и устранения противоречий и пробелов правового регулирования в сфере осуществления государственного земельного надзора.

В § 2. «Правовое регулирование развития сельских территорий как средство сохранения количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения» изучаются отдельные причины сокращения количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения, анализируются возможные пути решения данной проблемы посредством правового регулирования развития сельских территорий, а также иных правовых мер.

Рассмотрены некоторые существовавшие ранее и действующие сейчас принципы использования и охраны земель. Констатируется, что в современном законодательстве закреплён приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. При этом отсутствуют действенные механизмы для ограничения сокращения площадей остальных земель сельскохозяйственного назначения.

Изучены с научной и практической стороны следующие причины сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения: изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения для государственных и

муниципальных нужд; перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Проблемным признается не только снижение площадей земель сельскохозяйственного назначения, но и негативные количественные изменения внутри категории земель сельскохозяйственного назначения. Происходит неуклонное сокращение площадей сельскохозяйственных угодий, продолжается их освоение в несельскохозяйственных целях.

Необходимым средством сохранения площади земель сельскохозяйственного назначения признается обязанность компенсации убытков сельскохозяйственному производству, которые причиняются в случае перевода земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Ранее при переводе земельных участков сельскохозяйственного назначения в другую категорию заинтересованные лица должны были возместить стоимость освоения равновеликой площади земель для сельскохозяйственного производства. Изучены и проанализированы аналогичные правовые механизмы, которые существуют в других странах. Диссертант предлагает закрепить в Федеральном законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» обязанность собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения при переводе земель в другую категорию оплачивать стоимость работ по освоению равновеликих земельных участков, а также мероприятий по переносу почв и повышению их плодородия для восполнения потерь сельскохозяйственного производства.

В работе рассмотрены особенности территориального планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, предложены меры, которые позволят более эффективно использовать и охранять земли сельскохозяйственного назначения.

Учитывая наличие проблем, правовых коллизий, неопределенности понятий, относящихся к территориальному планированию земельных участков сельскохозяйственного назначения, представляется обоснованным определить в нормативных актах цели, особенности территориального планирования для различных типов территорий (городских, сельских, промышленных и др.).

В диссертации изучены механизмы сохранения площади земель сельскохозяйственного назначения посредством обеспечения устойчивого развития сельских территорий РФ. Автор приходит к выводу о необходимости о конкретизации термина «сельские территории». Под сельскими территориями нужно понимать территории сельских поселений, а также межселенные территории, которые должны использоваться для ведения сельскохозяйственного производства и для обеспечения жизнедеятельности занятого в сельском хозяйстве населения. Также делается заключение о целесообразности перехода от декларации принципов устойчивого развития сельских территорий к их внедрению в правовые акты, регулирующие использование и охрану земель сельскохозяйственного назначения, формированию соответствующего комплекса правовых гарантий.

В параграфе рассмотрены проблемы, связанные с правовым определением критериев непригодности земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства и их значением для обеспечения сохранения площадей земель сельскохозяйственного назначения. В дальнейшем необходимо урегулировать механизм оценки и классификации земель сельскохозяйственного назначения. Также важно создать правовые условия для паспортизации почв земельных участков сельскохозяйственного назначения в целях получения более объективной и всесторонней информации об их состоянии.

В конце работы исследуются конфликтные ситуации, возникающие в связи с ведением различных видов хозяйственной деятельности на земельных участках, примыкающих к земельным участкам сельскохозяйственного назначения. Рассматриваются возможности их решения, анализируется опыт других стран в этой области.

Диссертант делает вывод, что сохранение количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения обеспечивается правовым регулированием системы устойчивого развития сельских территорий посредством территориального планирования и внутрихозяйственного

землеустройства, осуществляемых на основе усовершенствованной системы классификации земель сельскохозяйственного назначения в зависимости от их пригодности для ведения сельскохозяйственного производства, возмещения потерь сельскохозяйственного производства в случае перевода этих земель в другую категорию и формирования правовых условий развития сельскохозяйственного производства и вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот.

По теме диссертационного исследования были опубликованы следующие статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:

- 1) Проблемы совершенствования правового регулирования использования земель сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2011. №4. С. 12-21. (0,9 п.л.);**
- 2) О специфике правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения // Теория и практика. 2011. №7. Шифр Информрегистра: 0421100093\0537
Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-7-2011/law/ivaschuk.pdf> (0,3 п.л.);**
- 3) Почвы как объект правовой охраны // Экологическое право. 2011. №6. С. 9-15. (0,5 п.л.);**