МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВУ»

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

Сборник материалов
международной научно-практической конференции,
состоявшейся 1 марта 2023 года

(к 20-летию вступления в силу указанного Закона)

Москва 2023

УДК 349.41
ББК 67.407
С 69

Печатается по решению оргкомитета конференции

Редакционная коллегия (программный комитет конференции)
Папаскири Т.В., заслуженный работник сельского хозяйства Российской Федерации, почетный землеустроитель Российской Федерации, врио ректора, д.э.н., профессор (председатель);
Волков С.Н., академик РАН, заведующий кафедрой землеустройства, д.э.н., профессор;
Липски С.А., действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, врио проректора по научной работе, заведующий кафедрой земельного права, д.э.н., доцент;
Сизов А.П., профессор кафедры землеустройства и кадастров ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии», д.т.н., профессор;
Устюкова В.В., и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, д.ю.н., профессор;
Хлыстун В.Н., академик РАН, д.э.н., профессор кафедры экономики и управления недвижимостью.

Рецензент: заведующий кафедрой гражданского права ФГБОУ ВО ГУЗ, д.ю.н., проф. **Калинин А.Ю.**

С 69 Социально-экономические и правовые последствия принятия федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Сборник материалов международной научно-практической конференции ФГБОУ ВО ГУЗ 1 марта 2023 года (к 20-летию вступления в силу указанного Закона) / Сост. Липски С.А, Фаткулина А.В. – М.: ГУЗ, 2023. – 300 с.

ISBN 978-5-9215-0509-4

В материалах научно-практической конференции, представленных в сборнике, рассматриваются социально-экономические и правовые последствия вступившего в силу 20 лет назад Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В центре внимания участников конференции оказались вопросы, связанные с тенденциями и проблемами в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения и его нормативно-правового обеспечения. При этом акцент был сделан на: 1) особые условия принятия данного закона, 2) его значение для отрасли земельного законодательства и земельно-правовой науки и 3) ход реализации его положений в актах федерального и регионального уровней.

Для широкого круга специалистов в области земельного права, земельных отношений, землеустройства и кадастров.

ISBN 978-5-9215-0509-4

УДК 349.41
ББК 67.407

© Государственный университет по землеустройству, 2023
© Липски С.А., Фаткулина А.В.., составление, 2023

Содержание

Антропов Д.В. К вопросу об оценке качества вовлеченных и вовлекаемых в оборот земельных участков в контексте системы регионального землепользования ……. 6
Банколе Седрик, Шаповалов Д.А. Землепользование в республике Бенин в условии урбанизации ……. 11
Бланков А.С. Криминологические вопросы использования земель сельскохозяйственного назначения …… 14
Боголюбов С.А. Место законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения в системе Российского законодательства ... 19
Бырда А.А. Особенности установления границ и оценки земель сельских населённых пунктов Калининградской области …… 33
Васильева А.П. Некоторые аспекты рассмотрения споров по образованию земельных участков при выделе земельных долей …… 38
Васин Д.Ю. Водные объекты верхних звеньев гидрографической сети на землях сельскохозяйственного назначения в практике гидролого-землеустроительной судебной экспертизы ……. 41
Вершинин В.В. Проблемы земельных долей: правовые и землеустроительные аспекты …… 49
Востренкова А.М. Процедура установления кадастровой стоимости в размере рыночной в 2022 году (на примере Калининградской области) …. 53
Вылегжанина В.В., Добротворская Н.И., Аврунев Е.И. К вопросу о совершенствовании Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» …… 59
Гаврилова Л.А., Лимонов А.Н., Шаповалов Д.А. Данные ДЗЗ как основа информационного обеспечения землеустройства при обороте земель сельскохозяйственного назначения …… 70
Ганичева А.О., Чуксин И.В. Необходимость сохранения земель сельскохозяйственного назначения в границах городских агломераций ……. 77
Голубев И.А. Кадастровые документы, используемые при рассмотрении споров на землях сельскохозяйственного назначения ……. 83
Григорьев Д.В. К вопросу применения: медиация как примирительная процедура в земельных спорах ……. 87
Зайцев А.А. Диагностические задачи судебной землеустроительной экспертизы, разрешаемые при рассмотрении споров в отношении земель сельскохозяйственного назначения …… 91
Землякова Г.Л. Приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения: проблемы толкования терминологии ……. 94
Ивакин В.И. Характеристика отдельных статей Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» …….. 102
Иванова О.Е. К проблеме определения понятия «чересполосица» …… 106
Иноземцева Е.А. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения …….. 110

Каталина Л.А. Актуальные проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации …….. 113
Клименко К.В., **Орлова Т.А**., **Закаличная О.В.** Реализация норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с использованием цифровых технологий …… 119
Клюканова Л.Г. Правовые проблемы формирования и развития принципов правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения – в контексте применения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» ……. 125
Ковальчук А.Д. Анализ стоимостных показателей кадастрового учета земель «сельскохозяйственного назначения» Калининградской области .. 132
Комаров С.И., Чибиркина Е.А. Развитие рынка сельскохозяйственных земель (на примере Тамбовской области) ……. 140
Кондратьев И.Д. Причины возникновения земельных споров, связанных с землями сельскохозяйственного назначения ……. 145
Конокотин Н.Г., Конокотин Д.Н. Некоторые правовые вопросы продовольственной безопасности РФ и вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения …… 150
Краснянская Е.В., Баканова Ж.Н. Влияние мелиоративных защитных лесных насаждений на эффективность эколого-ландшафтной устройства территории сельскохозяйственных организаций …… 156
Краснянская Е.В., Баканова Ж.Н., Атюшова Ю.С., Сочейкина А.Р. Вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот для организации крестьянского (фермерского) хозяйства …… 162
Липски С.А. «Позиционирование» Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», суть изменений, внесенных в него за 20 лет его действия …… 166
Лянденбурская А.В. Культуртехнические мероприятия на землях сельскохозяйственного назначения …… 174
Марисенкова Н.Ю., Волков С.Н. Вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в оборот и его влияние на эффективность агропромышленного комплекса в Калининградской области ……. 182
Нахратов В.В., Кузовлев Н.А. Вопросы межевания земельных участков (на примере аграрных земель) ……. 193
Нигматуллина Э.Ф. Правовой статус и режим использования лесополос 198
Орлова Ю.Р., Виноградова О.Б. Некоторые проблемы реализации положений ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», связанные с изменением вида разрешенного использования …….. 203
Подколзина Т.И. Сведения о землях сельскохозяйственного назначения в государственных информационных системах: проблемы правового регулирования ……. 211
Полунин Г.А. Первоочередные меры по совершенствованию законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения ……. 218
Рассказова А.А. Проблемы стратегического планирования развития сельских территорий …… 223

Румянцев Ф.П. О задачах упорядочения лесопользования на землях сельскохозяйственного назначения ……. 228
Савельев П.С., Засядь-Волк В.В., Савельева П.Б. Причины и предпосылки принятия ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и его изменения с точки зрения институциональной теории …… 232
Самойленко Д.В., Салов С.М. Исследование акта согласования местоположения границ земельных участков – при проведении судебной землеустроительной экспертизы ……. 238
Синица Ю.С. Изъятие земель сельскохозяйственного назначения: правовой и экономический аспекты …… 243
Совpикова Е.М. Проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Алтайском крае …….. 248
Тулупова В.В., Цекоева Ф.К. Современное состояние земельного контроля в муниципальном образовании и пути его совершенствования (на примере Зеленоградского муниципального округа Калининградской области) …….. 252
Фаткулина А.В. Экологические проблемы, возникающие при использовании земель сельскохозяйственного назначения …… 256
Харисова Д.Ф., Конокотин Д.Н. Правовое регулирование создания искусственных земельных участков на водных объектах …… 260
Хомяков Д.М. Что не решил Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»? …… 264
Чертовицкий А.С., Бондарев Б.Е., Нурназаров А.Р. Предоставление права аренды земли сельскохозяйственного назначения в Узбекистане … 271
Чудина О.Л., Клименко К.В., Сильченко Е.И. Реализация положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в Республике Крым ……. 277
Чурсин А.И., Шилинг А.В. Ввод в эксплуатацию земель сельскохозяйственного назначения …….. 285
Шаповалов Д.А., Комаров С.И., Салов С.М., Зубов Д.В. О создании баз данных для автоматизации землеустроительного проектирования ……. 288
Шаповалов Д.А., Тихонов А.Д., Макаров С.О. Геодезическое обеспечение землеустроительных работ в условиях Республики Крым ……. 296

УДК 332.32

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ВОВЛЕЧЕННЫХ И ВОВЛЕКАЕМЫХ В ОБОРОТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В КОНТЕКСТЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

TO THE QUESTION OF ASSESSMENT OF THE QUALITY OF LAND PLOTS INVOLVED AND INVOLVED IN TURNOVER IN THE CONTEXT OF THE REGIONAL LAND USE SYSTEM

Антропов Дмитрий Владимирович, к.э.н., доцент
Antropov Dmitrii Vladimirovich, Ph.D., associate professor
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
State University of Land Management, Moscow

Аннотация. *В статье, в контексте выработки направлений повышения эффективности регионального землепользования, уделяется внимание вопросу необходимости вовлечения в оборот неиспользуемых земель, рассматривается место оценки качества вовлекаемых в оборот земельных участков при комплексном подходе, способы такой оценки, проблематика отсутствия сведений для ее осуществления. Даются предложения по отражению соответствующих показателей в информационных системах и осуществлению зонирования по пригодности, что может стать одним из источников при проведении мероприятий по прогнозированию и планированию использования земель региона.*

Abstract. *In the article, in the context of developing directions for improving the efficiency of regional land use, attention is paid to the need to involve unused lands in circulation, the place for assessing the quality of land plots involved in circulation with an integrated approach, methods for such an assessment, and the lack of information for its implementation are considered. Proposals are given to reflect the relevant indicators in information systems and to implement zoning according to suitability, which can become one of the sources in carrying out activities on forecasting and planning the use of land in the region.*

Ключевые слова: *землепользование, прогнозирование, планирование, вовлечение в оборот, оценка качества, зонирование, пригодность земель*

Key words: *land use, forecasting, planning, involvement in circulation, quality assessment, zoning, land suitability*

В Докладе Министерства сельского хозяйства РФ отмечается, что «по состоянию на 1 января 2021 г., по данным субъектов Российской Федерации, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составляла 44,48 млн га (11,7% общей площади земель сельскохозяйственного назначения в стране), а, площадь вовлечённых сельскохозяйственных угодий составила 1,7 млн га, или 5,2% площади неиспользуемых угодий по состоянию на

начало 2020 г.»[1]. В структуре регионального сельскохозяйственного землепользования с наибольшей долей таких земель (более 50%) выделяются Костромская (88,9%), Магаданская (84,3%), Тверская (78,8%), Архангельская (72,4%), Псковская (60,2%), Новгородская (56,8%), Смоленская (55,2%), Ивановская (53,8%), Амурская (52,7%), Вологодская (51,9%) и Ярославская области (51,5%). Однако отмечаются и регионы с отсутствием данной проблемы (Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республике Северная

Осетия – Алания, Ставропольский край, Чукотский автономный округ).

Вовлечение в оборот ранее выбывших из производства сельскохозяйственных земель, наряду, например, с нарушенными землями является главным потенциальным направлением повышения эффективности регионального землепользования, одной из основных задач, стоящих в сфере земельных отношений в настоящее время в Российской Федерации. Проблематика рассматриваемого вопроса должна учитываться при осуществлении мероприятий по прогнозированию и планированию регионального землепользования, подготовке программ социально-экономического развития субъектов, определения мероприятий по повышению эффективности землепользования регионов в целом и по отдельным отраслям и категориям, в частности.

При этом многие исследователи сходятся во мнении:

– о неэффективности существующего механизма стимулирования целевого и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственный оборот, включающий штрафы[2], повышенные налоговые ставки[3], механизм изъятия[4].

Автор согласен с мнением Волкова С.Н., Липски С.А., Черкашиной Е.В., что рассматриваемая проблема «требует системного (комплексного) подхода, включающего в себя комплекс мероприятий по повышению эффективности использования земельных участков, в том числе за счет развития мелиорации земель и сохранения и воспроизводства плодородия почв на сельскохозяйственных угодьях» [4,5,7].

Вместе с тем, обращаясь непосредственно к заявленной теме, «в настоящее время отсутствует единая методика оценки пригодности неиспользуемых сельскохозяйственных угодий для возврата в сельскохозяйственный оборот» [6]. В ряде субъектов Российской Федерации применяли различные подходы к решению этой задачи, например:

– проведение обследований по степени зарастания неиспользуемых земельных участков древесно-кустарниковой растительностью;

– агрохимические обследования неиспользуемых земель;

– оценка транспортной доступности.

При этом под оценкой качества понимают «комплексную характеристику земель по уровню их плодородия и производительной способности на

[1] Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. – 384 с.

[2] Ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

[3] Ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации.

[4] Ст. 6№ 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

основе стандартных характеристик земель по отдельным признакам: гранулометрическому составу, развитие процессов эрозии, засоления, избыточного увлажнения, каменистости и др.» [2].

Таким образом, очевидно, что для оценки пригодности и целесообразности ввода участков сельскохозяйственных угодий в оборот следует учесть ряд дополнительных факторов, отражающих качественные характеристики почв и их потенциальное плодородие, вытекающие из особенностей климата, свойств почв, рельефа, естественной растительности и т.п. При этом данная информация может содержаться в материалах почвенных, геоботанических обследований, в источниках, получаемых в результате землеустроительных работ, что также подтверждает необходимость вышеуказанного комплексного подхода, на одном из этапов которого и должно быть место (в рамках землеустроительных мероприятий на этапе инвентаризации) оценке качества вовлекаемых в оборот земельных участков и угодий. На рисунке 1 представлены основные инструменты (интегральные, результирующие) показателя оценки качества земель.

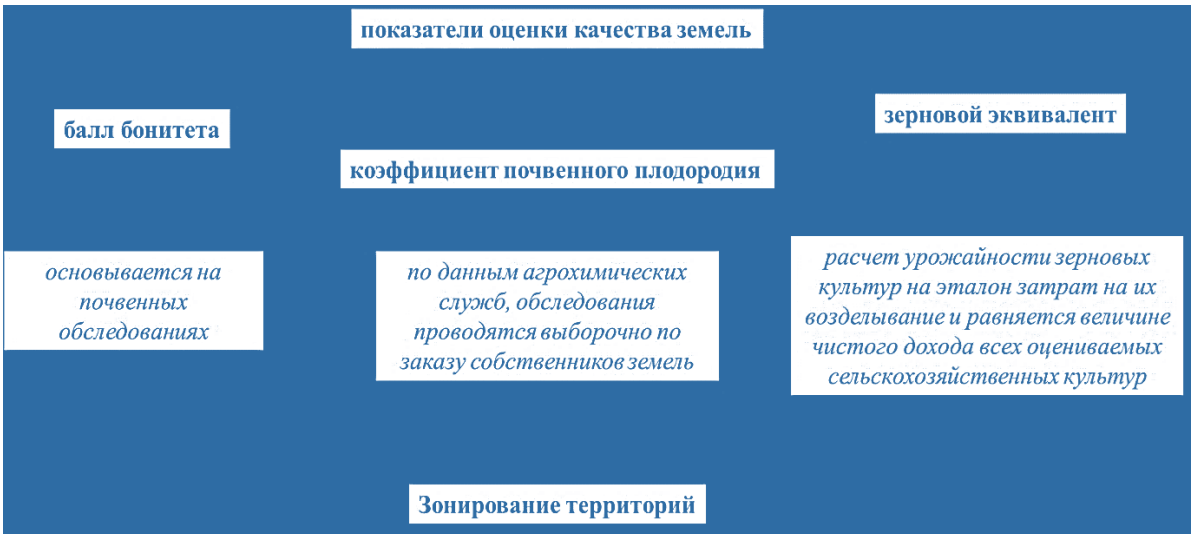


Рисунок 1 – Основные инструменты оценки качества

Традиционно для рассматриваемых целей (экономической оценки) использовались данные бонитировки почвы, которая представляет собой сравнительную характеристику качества пахотных и других земельных угодий, оцениваемого в баллах. Однако надо отметить, что в настоящее время ряд авторов считают наиболее правильным использовать метод оценки сельскохозяйственных угодий с использованием показателя зернового эквивалента (т.к. работы по бонитировке проводились более 20 лет назад, а коэффициент почвенного плодородия требует проведения точечных изысканий на каждом объекте), основанный на капитализации дохода [1,2]. Данные положения находят отражение и в региональном законодательстве. Так, например, в ст.11 закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Томской области» балл бонитета и зерновой эквивалент тождественны в качестве критериев при порядке определения размера, выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств почвы. Е.В. Черкашина, В.Н. Семочкин, П.В. Афанасьев, С.О. Некрылов

в своей публикации предлагают шкалы сопоставления балла бонитета и значений зернового эквивалента [8].

На основе данного показателя в дальнейшем выполняют зонирование территорий по пригодности. Как считает Уварова Е.Л., «в современных условиях зонирование территории широко используется в качестве одного из методов планирования организации сохранения производительного потенциала земель, поскольку оно призвано обеспечить рациональное перераспределение земельных ресурсов в экономической, социальной, природоохранной и иных сферах народного хозяйства» [9]. Отмечая сложные взаимосвязи инструментов системы землепользования и управления земельными ресурсами между собой, тем не менее, выполненное зонирование по пригодности будет служить материалами, которые должны быть учтены в мероприятиях прогнозирования и планирования землепользования в субъекте РФ (рис. 2).

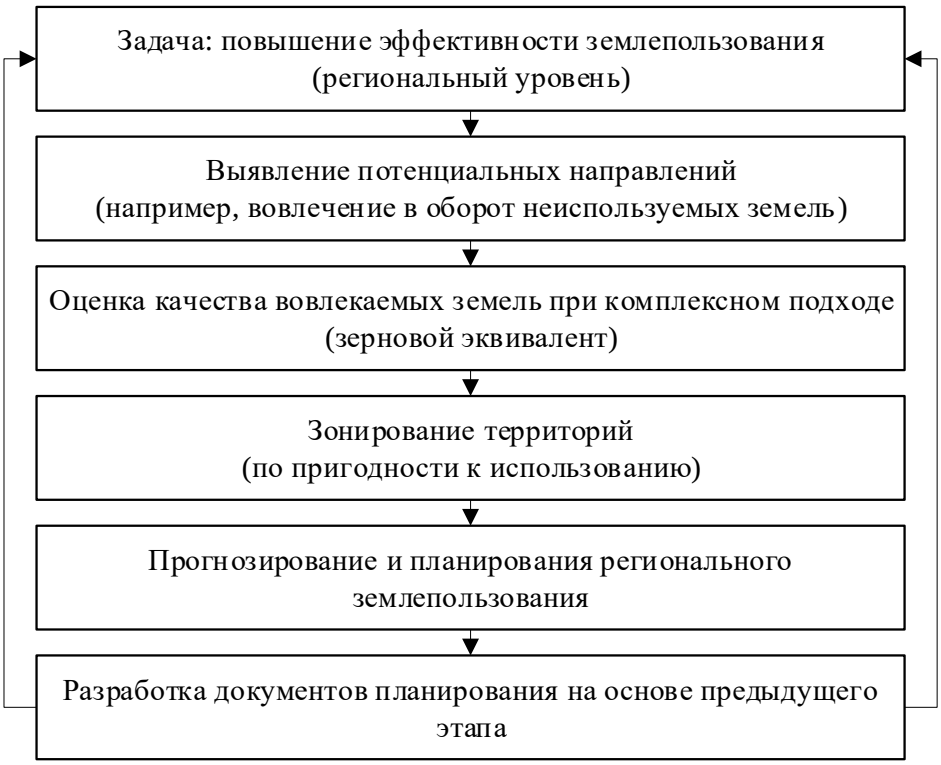


Рисунок 2 – Обобщенная схема связи оценки качества (через зонирование по пригодности) и повышения эффективности регионального землепользования

На практике рассматриваемый вопрос осложняется отсутствием актуальной и достоверной информации о неиспользуемых участках, их местоположении и границах, качественном состоянии, собственниках земельных участков. Это требует усиления внимания не только к сопоставлению сведений, но и отражению результатов (показателей) в информационных системах (например, ЕФИСН ЗСН), а также реестрах (например, создаваемый реестр земель сельскохозяйственного назначения), что будет способствовать повышению качества принятия эффективного управленческого решения (в том числе на уровне региона) при прогнозировании и планировании регионального землепользования.

Создаваемый реестр является подсистемой Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и представляет собой государственный информационный ресурс, содержащий свод достоверных систематизированных сведений о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, об их использовании и иных сведений о землях сельскохозяйственного назначения. В Постановления Правительства Российской Федерации №154 от 2.02.2023 г. указано, что в реестре содержатся сведения и о показателях состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, что может являться направлением совершенствования состава данного реестра в части и показателей оценки качества земель.

«Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01413, https://rscf.ru/project/23-28-01413/» на базе Государственного университета по землеустройству.

Список использованных источников

1. Варламов А.А. Развитие системы землепользования в современной России / А.А. Варламов, С.А. Гальченко // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2018. – № 6. – С. 8–9. – DOI 10.24411/2587-6740-2018-16085.

2. Варламов А.А. Земельный кадастр: Учебник для студентов вузов по специальностям: 310900 "Землеустройство", 311000 "Земельный кадастр", 311100 "Городской кадастр": В 6 т. / А.А. Варламов. – Т. 4. – М.: КолосС, 2006. – 463 с. – ISBN 5-9532-0375-6.

3. Волков С.Н. Совершенствование классификации территориальных зон для целей управления межселенными территориями / С.Н. Волков, А.В. Мальков // М. – 2008. – № 1(37). – С. 5–14.

4. Волков С.Н. Обоснование видов разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения / С.Н. Волков, В.В. Вершинин, Е.В. Черкашина, К.И. Черкашин // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2014. – № 6. – С. 3–9.

5. Волков, С. Н. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначенияв хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования / С.Н. Волков, С.А. Липски // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2017. – № 2(145). – С. 5-10. – EDN YGUJHD.

6. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. – 384 с.

7. Черкашина Е.В. Землеустроительные мероприятия как основа вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 5. – С. 124–129.

8. Черкашина Е.В. Некоторые особенности выбора направлений освоения и вывода из сельскохозяйственного оборота неиспользуемых земель /

Е.В. Черкашина, В.Н. Семочкин, П.В. Афанасьев, С.О. Некрылов // Московский экономический журнал. – 2020. – № 1. – С. 2. – DOI 10.24411/2413-046X-2020-10006.

9. Уварова Е.Л. Зонирование как метод территориального планирования // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. – 2016. – № 44. – С. 230–235.

УДК 349.41

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕНИН В УСЛОВИИ УРБАНИЗАЦИИ

LAND USE IN THE REPUBLIC OF BENIN UNDER URBANIZATION

Банколе Седрик, аспирант 1ого курса. Научная специальность: Землеустройство, кадастр и мониторинг земель
Научный руководитель: д.т.н., профессор Шаповалов Д.А.
Bankole Cedric, 1st year postgraduate student. Scientific specialty: Land management, cadastre and land monitoring
Scientific adviser: Doctor of Technical Sciences, Professor Shapovalov D.A.
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье оценивается необходимость совершенствования системы управления сельскими землями в условии демографического роста. Увеличение численности населения в экономической столице страны, создание цифрового кадастра в Республике Бенин и необходимость улучшения управления сельскохозяйственными ресурсами являются основными темами в данной статье.*

Abstract. *The article assesses the need to improve the rural land management system in a context of population growth. The increase in population in the economic capital of the country, the creation of a digital cadastre in the Republic of Benin and the need to improve the management of agricultural resources are main themes of this article.*

Ключевые слова: *урбанизация, кадастр, Республика Бенин сельскохозяйственное землепользование.*

Key words: *urbanization, cadastre, Republic of Benin agricultural land use.*

Республика Бенин – это государство в Западной Африке, на побережье Гвинейского залива, площадью 112 622 км². Оно имеет выход к Гвинейскому заливу. На севере страна граничит с Буркина-Фасо и Нигером, на востоке – с Нигерией, на западе – с Того. Её столицей является город Порто-Ново.

Республика Бенин – аграрная страна, она обеспечивает себя продовольствием. Пахотные земли составляют около 17% территории, пастбища – 4%. Основа сельскохозяйственного производства – выращиваемый в северных районах хлопок, на который приходится до 80% экспортных доходов страны.

Актуальность темы: Население города Котону (экономическая столица) в 2013 году составляло 679 012 жителей. Поскольку места для демографического развития больше недостаточно, соседние города Абомей-Калави, Семе-Кподжи и Уида становятся спальными городами. В результате, формируется мегаполис с населением 1 720 105 жителей в 2013 году по сравнению с 1 088 083 жителей в 2002 году, что соответствует приросту населения на +4,0% в год и +5,4% с поглощением Уиды. В 1960 году в городе проживало всего 70 000 жителей, то есть за сорок лет население увеличилось в десять раз. Расширение идет за счет поглощения сельскохозяйственных земель.

Статистика:

– Прирост населения: 2,7% в год (2021 г.);

– Уровень урбанизации: 44%;

– Плотность: 87 жителей/км².

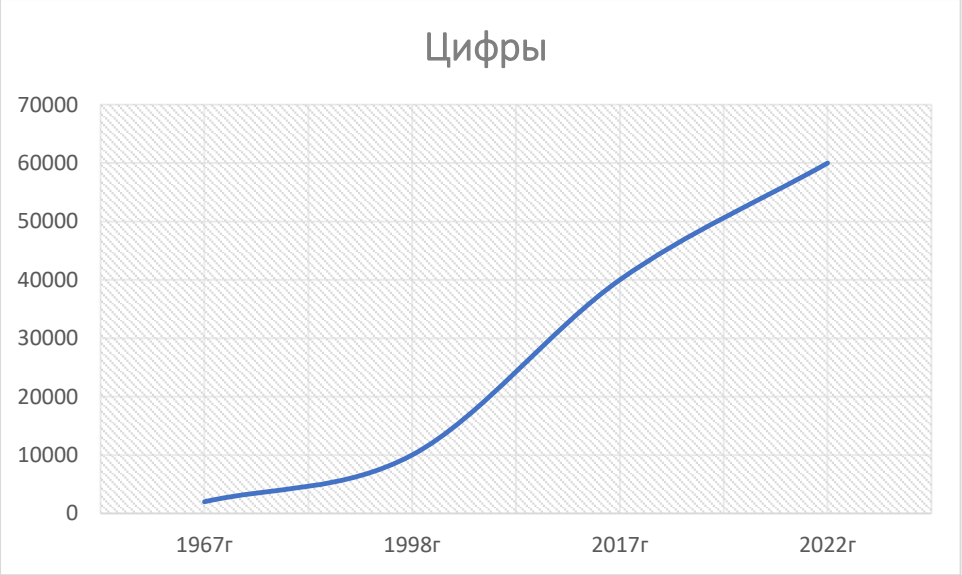


Рисунок 1 – Количество документов на право собственности в стране

Этот график (рис. 1) показывает нам, что в период с 1980 по 2022 год количество документов на право собственности увеличилось. Это связано с необходимостью уточнения правовых аспектов проблемы и картографическим обеспечением землепользований.

Действительно, в соответствии с законом, принятым 14 августа 2023 года, документ на право собственности на землю будет обязательным перед любой сделкой.

Право собственности на землю было впервые введено законом № 65-25 от 14 августа 1965 года, как единственная форма права собственности, признанная государством. В рамках этого закона ведется государственная регистрация

земельных участков, в результате которой земельные участки регистрируются в земельном реестре, и на них выдается документ на право собственности.

В Республике Бенин это единственный документ, который предоставляет своему держателю право свободно распоряжаться своей землей. Само государство должно обеспечить получение этого документа, чтобы разграничить свою частную территорию, прежде чем продать землю (рис. 2).

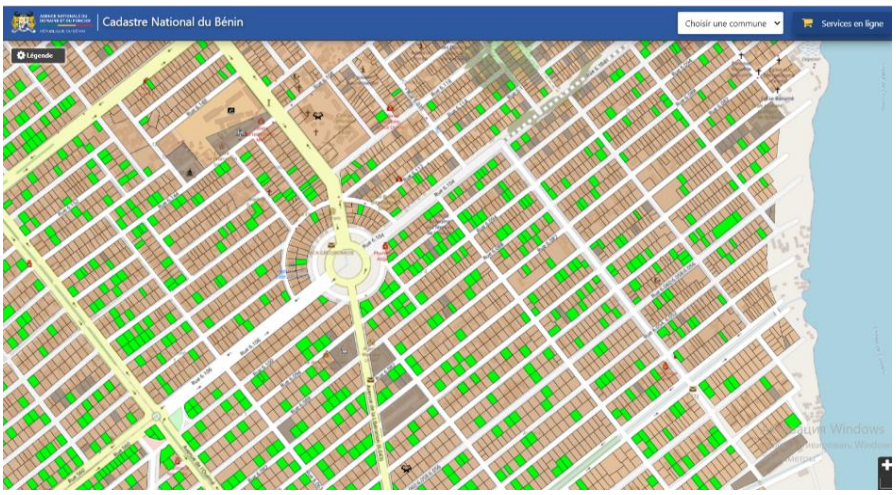


Рисунок 2 – Необходимость создать Гео-Информационную систему по сохранению агро-потенциала в Республике Бенин

В апреле 2019 г. цифровой кадастр стал реальностью в Республике Бенин. Владельцы участков теперь могут перейти на платформу **http://cadastre.bj/** чтобы получить данные о состоянии своего имущества. Это работа Министерства экономики и финансов через Национальное агентство по управлению государственными и частными землями в Республике Бенин-ANDF. Однако отсутствие инструмента контроля использования и освоения земель сельскохозяйственного назначения может в дальнейшем влиять на развитие эффективного землепользования в этом секторе.

Список использованных источников

1. Национальный институт статистики и экономического анализа (INSAE): официальный сайт – Бенин – https://instad.bj/ (дата обращения:24.02.2023 г). – Текст электронный.

2. Национальное агентство по управлению государственными и частными землями в Республике Бенин-ANDF: официальный сайт – Бенин – https://instad.bj/– https://www.andf.bj/ (дата обращения: 24.02.2023г). – Текст электронный.

3. Публичная кадастровая карта в Республике Бенин: официальный сайт – Бенин – http://cadastre.bj/ (дата обращения: 24.02.2023 г).

4. Республика Бенин: Закон № 2017-15 «О внесении изменений и дополнений в Закон № 2013-01 от 14 августа 2013 года»: «О Земельном и государственном кодексах»» Республики Бенин.

5. Севостьянов А.В. и др. Особенности оценки развития и управления территориями поселений. – М.: ГУЗ, 2001 – 220 с.

УДК 349.41

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

CRIMINOLOGICAL ISSUES OF AGRICULTURAL LAND USE

Бланков Александр Сергеевич, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права
Alexander Blankov, Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences Associate Professor of the Department of Public Law
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Management, Moscow

Аннотация. *Рассматриваются криминологические вопросы при использовании земель сельскохозяйственного назначения. Представлены конкретные примеры и статистические данные по тематике статьи.*

Abstract. *Criminological issues in the use of agricultural land are considered. Specific examples and statistical data on the subject of the article are presented.*

Ключевые слова: *криминология, преступность, причины и условия правонарушений, предупреждение правонарушений, земли сельхозназначения.*

Keywords: *criminology, criminality, causes and conditions of offenses, prevention of offenses, agricultural lands.*

Напомним, что криминология представляет собой науку о закономерностях возникновения и развития преступности, ее причинах и условиях, о личности преступника, основах организации предупреждения преступности и осуществлении антикриминогенной политики.

Необходимость правовой охраны земель, в том числе земель сельхозназначения, закреплена в конституционном порядке. Так, в соответствии со ст.9 Конституции РФ: «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях».

Кроме того, актуальность проблемы обуславливается также и трудностями при квалификации и расследовании, в частности, порчи земли, слабым методическим обеспечением работников правоохранительных органов при расследовании в целом экологических преступлений и пассивность следственных органов в борьбе с этими опасными преступлениями.

Именно сомнительность правовой охраны земель объясняет включение в себя, прежде всего, земельно-правовые нормы и конкретные отрасли земельного, экологического, трудового и других производных отраслей права. Но подобная охрана земельных отношений немыслима без применения фундаментальных – конституционного, уголовного, гражданского и, наконец, административно-правовых отраслей законодательства.

В этой связи несколько смущает позиция авторов, утверждающих что: «… охрана земель регулируется нормами земельного, гражданского и экологического права»[5].

Подобное мнение, безусловно, суживает проблему комплексного подхода к вопросам юридической ответственности за нарушение законодательства об охране земельных отношений.

На это указывает также и сложившаяся криминологическая ситуация в земельной сфере страны, которая характеризуется ростом уровня преступности, повышением ее опасности и появлением новых преступных форм, таких как бесконтрольность вывода земель из сельхозпроизводства.

Так, В.Н. Хлыстун, академик РАН, д.э.н., профессор ГУЗ вскрыл негативную историю вопроса, в частности бесхозных земельных участков в стране.

Начавшееся в конце 90-х гг. разрушение системы управления земельными ресурсами привело к вопиющей бесхозяйственности: не были разграничены земли субъектов РФ, муниципальных образований и частных владельцев. И в то время из-за отмены принципа обязательности на кадастровый учет поставлено и зарегистрировано, т.е. имело юридический статус, границы, площадь менее 20% земельных участков. Таким образом, из 258 млн га государственных и муниципальных земель было учтено и зарегистрировано лишь 25 млн га, а остальные 233 млн оставались вне правового поля. Де-юре местные администрации были не вправе осуществлять их оборот, в том числе сдавать в аренду, но де-факто они это делали. Отсюда «теневые» сделки, коррупция, криминал, бесконтрольность вывода земель из сельхозпроизводства[6] (выделено нами А.С.Б.)

В настоящее время интенсивное развитие земельных отношений, к сожалению, сопровождается и рядом негативных явлений, наиболее опасными из которых являются нарушения требований по рациональному использованию земельных участков, различные формы незаконного завладения землей, нередко сопряженные с насильственными действиями в отношении правообладателей недвижимости, порчи земли. Многочисленны факты мошенничества в сфере земельных отношений и другие уголовно-наказуемые деяния в данной области.

Неизбежным следствием увеличения спроса на землю является повышение ее рыночной цены, что делает земельную недвижимость надежным и перспективным объектом долгосрочных капиталовложений и инвестирования.

В этой связи и регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ), в частности, включает помимо названного преступления еще и искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно изменения и занижения размеров платежей за землю, если эти деяния совершают из корысти или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием служебного положения.

---

[5] Дубовик О.Л. Экологическое право (Текст): Учебное пособие: - 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – 320 с.

[6] См.: www.aif.ru с9. №51, 2015.

Поэтому, на наш взгляд, можно изменить предложенное А.Ф. Ивлиевой[7] определение «имущественные земельные преступления».

К ним можно отнести и мошенничество (ст. 159 УК РФ) и вымогательство (ст. 163 УК РФ), и легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного другим лицом преступным путем (ст. 174 УК РФ).

А также легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ), и принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения (ст. 179 УК РФ).

Продолжим анализ уголовно-правовой охраны земельных отношений.

Как известно, действующий Уголовный Кодекс Российской Федерации содержит ряд составов преступлений в области охраны и использования земель. Преступления этой группы сосредоточены в главе 26 УК РФ «Экологические преступления».

Среди таких деяний, прежде всего, следует выделить ст. 254 УК РФ «Порча земли». В ней указано:

– «Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами, хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими и биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, а также повлекшее по неосторожности смерть человека признаются уголовными преступлениями, так как посягают на общественные отношения по поводу обеспечения сохранности земли от загрязнения».

Таким образом, уголовное право в сфере борьбы с преступлениями в сфере земельных отношений выполняет значимую охранительную и превентивную функции, а также имеет большое практическое значение, так, по мнению специалистов, во многих регионах идет истощительное использование почв, что приводит к значительному снижению их плодородия. За последние годы для нужд промышленности, транспорта и иных несельскохозяйственных целей в России изъято 849 тысяч гектаров сельскохозяйственных угодий, из них половина – пашня [8].

Вместе с тем, только из рассмотренных нами норм уголовного права создать систему только «земельных» преступлений на законодательном уровне объективно нереально, так как имеются существенные различия в самих объектах преступлений, обусловленных разнородностью содержания земельных отношений. А при систематизации разнообразных посягательств, совершаемых в земельной сфере, невозможно ограничиться единым классификационным критерием, как это сделано, в частности в отношении экологических преступлений.

---

[7] Ивлиева А.Ф. Уголовно-правовая охрана земельного оборота в Российской федерации: Монография. – Архангельск, 2007. – С. 34.

[8] См.: Волков С. Глазами землемера // Сельская жизнь. – 2007. – № 32–33.

Кроме того, крайне отрицательно на регулировании рынка сельхозземель сказывается и сам процесс формирования земельного законодательства. Так, в 2001 году был принят Земельный кодекс РФ (на наш взгляд, с большим опозданием).

Через год, в 2002 году принят и Федеральный закон №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», значение которого также трудно переоценить, хотя на конец февраля 2023 года внесено уже 43 поправки (некоторые небесспорны), позже вступили в силу и другие законодательные акты непосредственно земельной проблематики, которые, уже спустя 5–7 лет, утратили силу.

Вместе с тем, анализ земельного законодательства с позиций антикриминогенных, антикоррупционных требований не выдерживает критики. Здесь выхолощены методики четкой организации регулирования рынка сельхозземель, ограничения государственных субсидий, необходимость роста доли фермерского производства, и поощрение конкурентоспособности, а когда указанные рычаги «работают» слабо, возникает чрезмерная концентрация земли в собственности одного или группы лиц.

Это создает возможность появления сверхкрупных землевладений, что весьма опасно, на наш взгляд, не только с экономических, но и с социально-политических и правовых позиций, и способствуют росту конфликтов интересов в обществе. Достаточно вспомнить так называемый «кущевский» случай, когда землевладелец захватывает огромную площадь, он начинает контролировать и местную власть, и прокуратуру, и полицию, и самих жителей сельских поселений [9].

А вот любопытные данные консалтинговой компании BEFL о самых крупных землевладельцах-латифундистах России. Первое место заняли братья Линники с 1млн га, второе – Игорь Худокормов с 865 тыс. га, третье – семья Вадима Мошковича с 650 тыс. га, четвертое – семья Александра Ткачева с 649 тыс. га, а пятое – даже бывшему гражданину Германии – Штефану Дюрра с 504 тыс. га. И хотя законы РФ запрещают иностранцам владеть землей, различные юридические схемы позволили это ограничение обходить[10].

Махинация с землей – то, чем кормится в регионах многие чиновники, а механизм здесь таков: например, в республике Коми в свое время выделяли лакомые кусочки земли своим аффилированным компаниям, поэтому проводили общественные слушания, о которых никто и не слышал. В результате цена 1м^2 земли составляла почти 70 тыс. рублей[11].

Всего же стоимость наделов 20 крупных землевладений России за год выросла с 471,6 млрд рублей до 617,31 млрд рублей. По мнению экспертов, это связано с ростом цен на землю в ряде регионов, особенно Центрального Черноземья. А причина – «высокая рентабельность растениеводства. В последние годы активное кредитование сделок в сельском хозяйстве расставили банками, и появление в секторе непрофильных инвестеров» – указывает Forbes[12].

---

[9] См: www.aif.ru №51, 2015.
[10] См: www.aif.ru №22, 2019.
[11] См: www.aif.ru №14, 2015.
[12] См: metrunews.ru 4.03.2021. – с. 7.

Таким образом, в целях декриминализации ситуации в агропромышленном комплексе в целом (общая профилактика) и совершенствовании деятельности по обороту земель сельхозназначения, в частности (специальная профилактика), считаем необходимым:

- Активизировать работу по выполнению «Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг.»;
- Инициировать деятельность – по разработке в рамках существующей Продовольственной безопасности совместно с отделением сельскохозяйственных наук РАН созданию в стране положения о Сельскохозяйственной безопасности;
- Совместно с Минсельхозом РФ, научными и ведущими учебными учреждениями приступить к формулированию концепции государственной аграрной политики;
- Совместно с научными и ведущими учебными учреждениями разработать методические рекомендации по возвращению в оборот земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет изменения процедуры изъятия неиспользуемой земли у собственника и дальнейшей ее реализации;
- Совместно с заинтересованными учреждениями принять участие в проведении мониторинга и изучить потребности агробизнеса – предприятий, кооперативов, фермеров, личных подсобных хозяйств и членов СНТ;
- Совместно с заинтересованными научными и учебными учреждениями разработать проекты законов: «Об особых населенных пунктах в сельской местности» (для СНТ) и «О семейном крестьянском хозяйстве» и «Программы развития фермерских хозяйств»;
- Организовать и провести в стране комплексные кадастровые работы и инвентаризацию земли – за госсчет. Затраты окупятся за счет роста налоговых поступлений. ГосРеестр недвижимости должен стать единственным источником сведений о правах на землю и об ограничениях в ее использовании. Государство должно компенсировать потери добросовестных собственников из-за недостоверной информации в ГосРеестре, мировая практика для этих целей создает специальный компенсационный и страховой фонд; необходимо создать более простой механизм выделения пустующей земли.

Следовательно, коснувшись ряда социально-экономических и правовых последствий принятия ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения, мы лишь обозначали некоторые общие и специальные меры предупреждения правонарушений в отдельной сфере социально-экономической жизни. Впереди возможен анализ криминологической характеристики и предупреждение экономических правонарушений в АПК в целом и в сельской местности, в частности.

УДК 349.41

МЕСТО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

THE PLACE OF LEGISLATION ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LEGISLATION

Боголюбов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор
Bogolyubov Sergey Alexandrovich, Doctor of Law, Professor
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
State University of Land Management, Moscow

Аннотация. *Законодательство об обороте земель сельскохозяйственного назначения состоит из Федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения и иных законов, прочих актов, которыми осуществляется регулирование этой сферы общественных отношений. Использование и охрана земель регулируется Земельным кодексом Российской Федерации и иными применяемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами. Поскольку допускается и поощряется оборот земельных участков, присутствует и Гражданский кодекс, иные применяемые в соответствии с его требованиями правовые акты. Нормы законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения входят и в законодательство о сельском хозяйстве. Такое многоцветье рассматриваемого законодательства предполагает повышенное внимание к любому совершенствованию, изменению и дополнению законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения.*

Abstract. *The legislation on the turnover of agricultural land consists of the Federal Law on the Turnover of Agricultural Land and other laws and other acts that regulate this sphere of public relations. The use and protection of land is regulated by the Land Code of the Russian Federation and other regulatory legal acts applied in accordance with it. Since the turnover of land plots is allowed and encouraged, there is also the Civil Code and other legal acts applied in accordance with its requirements. The norms of legislation on the turnover of agricultural land are also included in the legislation on agriculture. Such a multicolored nature of the legislation under consideration implies increased attention to any improvement, modification and addition of legislation on the turnover of agricultural land.*

Ключевые слова: *земельное законодательство; законодательство о змелях сельскохозяйственного назначения; земельный участок; часть природы и объект гражданского оборота.*

Key words: *land legislation; legislation on agricultural lands; land plot; part of nature and object of civil turnover.*

Существование наряду с Земельным кодексом Российской Федерации неординарного федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» выдвигает ряд вопросов о его специфическом месте в системе российского законодательства, обусловленном алгоритмом создания этого Закона, соотношением с другими нормативными актами российского законодательства, законодательства о землях сельскохозяйственного назначения.

Использование земель для сельскохозяйственных нужд всегда было в центре внимания обществ и государств – коренным вопросом российских реформ 1861, революций 1905–1907, 1917, а также 1990-х годов. Законодательное регулирование владения, пользования и распоряжения незаменимым средством производства в сельском хозяйстве остается, становится более злободневным и сегодня – ввиду необходимости отстаивания суверенитета страны, обеспечения ее продовольственной безопасности.

Для регулирования земель, предназначенных для ведения сельского хозяйства в пореформенной России, знаменательным стал Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе». Согласно статье 1 этого закона ее проведение возлагалось на местные Советы народных депутатов, Государственный комитет по земельной реформе совместно с Министерством сельского хозяйства и продовольствия, Министерством лесного хозяйства с участием других заинтересованных министерств и ведомств РСФСР.

В части 2 статьи 2 этого Закона земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции предоставлялись государством в пользование, владение или собственность, государство содействует развитию всех форм сельскохозяйственного производства: колхозов, совхозов, крестьянских хозяйств, их кооперативов и ассоциаций, подтверждает многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности.

Так делался шаг к восстановлению полноценного оборота земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, запрещенного в Земельном кодексе РСФСР 1922 г. и последующих законах, хотя скрытые формы купли-продажи, мены, дарения земель, как отмечает проф. Ю.Г. Жариков, существовали всегда вопреки законодательным запретам[13].

Правовую базу регулирования земельных отношений в новой России создавало также Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» № 3020-1.

В самом акте упоминания о сельскохозяйственных землях не содержалось; три приложения к Постановлению включали различные комплексы и ценности. В Приложении № 1 перечислялись объекты, относящиеся исключительно к феде-

[13] Жариков Ю.Г., Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э. Земельное право. – М.: Юрайт. 2003.

ральной собственности, – объекты, составляющие основу национального богатства страны (ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации, особо охраняемые природные территории и др.). Логично было бы отнести к ним и сельскохозяйственные земли, ценные сельскохозяйственные угодья, но этого не случилось.

В Приложении № 2 к Постановлению от 29 декабря 1991 г. предусматривались в достаточно общем плане объекты, относящиеся к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность субъектов РФ; в Приложении № 3 находились объекты, находящиеся в муниципальной собственности. Таким образом, судьба земель сельскохозяйственного назначения не решалась, продолжал действовать Земельный кодекс РСФСР, принятый 25 апреля 1991 года[14].

Набирала обороты аграрно-земельная реформа через:

– Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» № 323, постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» и от 4 сентября 1992 г. «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса».

Итогом конституционного кризиса сентября – октября 1993 г. стали Указы Президента РФ:

– от 27 октября 1993 г. – «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», от 16 декабря 1993 г. – «О федеральных природных ресурсах» № 2144, от 24 декабря 1993 г. – «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», от 7 марта – «О реализации конституционных прав граждан на землю». Этими указами было покончено с применением многих норм ЗК 1991 г. через признание их недействующими.

Решающие вехи в периодизации законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения составили:

– принятие 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме Конституции Российской Федерации со статьями 8, 9, 35, 36 и др. и принятие Государственной Думой РФ 21 октября 1994 г. части первой Гражданского кодекса РФ с его статьями 128-136 и др. с введением его в действие с 1 января 1995 г.

Введение в действие главы 17 «Право собственности и другие вещные права на землю» ГК РФ согласно ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» № 52-ФЗ было отложено до дня введения в действие принятого Государственной Думой РФ Земельного кодекса РФ.

Затрудненная реализация урезанного Земельного кодекса, отсутствие полноценного головного закона в сфере регулирования использования земель, прежде всего для сельского хозяйства, сказывались не только на качестве, полноте их законодательного регулирования, но и на сохранении сельскохозяйственных земель,

[14] Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (С.А. Боголюбов, В.Г. Емельянова, Б.Д. Клюкин, И.Ф. Панкратов и др. // Законодательство и экономика. – 1992. – № 6.

хотя несколькими федеральными законами предпринимались частичные попытки восполнения некоторых законодательных упущений, пробелов, коллизий и противоречий.

Прямо либо опосредованно судьба, оборот земель сельскохозяйственного назначения решались в федеральных законах:

– от 8 декабря 1995 г. – «О сельскохозяйственной кооперации» № 193-ФЗ, от 10 января 1996 г. – «О мелиорации земель» № 4-ФЗ, от 14 июля 1997 г. – «О государственном регулировании агропромышленного производства» № 100-ФЗ, от 15 апреля 1998 г. – «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» № 66-ФЗ, от 16 июля 1998 г. – «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» № 191-ФЗ. В постановлении Правительства Российской Федерации от 1 февраля 1995 г. – «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» и др.

Параллельно в Палатах Федерального Собрания, в администрации Президента, аппарате Правительства Российской Федерации шла активная законотворческая работа по составлению нового земельного кодекса; разночтения и дискуссии обнаруживались и проявлялись на всех уровнях государственной власти, согласие долго не достигалось. В качестве экспертов участвовали Н.А. Сыродоев (Исследовательский Центр частного права при Президенте РФ), И.А. Иконицкая, М.И. Козырь и Н.И. Краснов (ИГиП РАН), А.К. Голиченков и О.М. Козырь (МГУ им. М.В. Ломоносова), С.Н. Волков и В.Х. Улюкаев (ГУЗ). Другие известные специалисты земельного законодательства.

Распоряжение сельскохозяйственными землями по-разному понималось в субъектах Российской Федерации из-за статьи 129 ГК РФ «Оборотоспособность объектов гражданских прав» (она и на сегодня вызывает кое у кого дискуссии в сопоставлении со статьей 3 ЗК РФ). Некоторое упорядочение в решение этой проблемы внесло Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 10-П.

Решительный поворот в регулировании земельных отношений, оборота земель сельскохозяйственного назначения был обозначен принятием федеральных законов:

– от 2 января 2000 г. – «О государственном земельном кадастре» № 28-ФЗ, от 16 апреля 2001 г. № 45-ФЗ – о введении в действие главы 17 ГК РФ, от 18 июня 2001 г. – «О землеустройстве» №908-ФЗ.

«О разграничении государственной собственности на землю» № 101-ФЗ, от 17 июля 2001 г., вступал в силу лишь 17 января 2002 г.

Это означало достижение договоренности в истеблишменте о концептуальном содержании Земельного кодекса Российской Федерации в целях укрепления стабильности сельскохозяйственного, иного вида землепользования, устранения вакуума в их регулировании. Обращали на себя внимание: 1) невыполнение законодательного положения о введении главы 17 ГК РФ

лишь после введения в действие ЗК РФ; 2) отсрочка введения в действие принципов разграничения государственной собственности на земли.

За скобки проекта Кодекса выносились полностью не решенные вопросы: о землепользовании иностранцев (впоследствии были уточнены в актах и позициях Конституционного Суда Российской Федерации по Мурманской области), о размежевании полномочий России и субъектов РФ – в контексте п. «о» статьи 71 и п. «к» части первой статьи 72 Конституции РФ (с попытками решения в п. 2 ст. 16 ЗК РФ, не всем понятном до сих пор), о владении и распоряжении сельскохозяйственными землями.

Авторы первого комментария к Земельному кодексу Российской Федерации, изданного в декабре 2001 г., то есть еще до вступления в силу положений и требований Закона №101-ФЗ, исходили из того, что он уже действует и применяется. Хотя он вступил в силу спустя месяц после этого – в январе следующего, то есть 2002 года, но их социально-экономические и правовые последствия уже явственно и наглядно обозначались[15].

Принятие Земельного кодекса Российской Федерации и его вступление в силу 25 октября 2001 г. положило начало новому этапу регулирования использования и охраны земель как природном ресурсе, важнейшей составной части природы и как недвижимости, объекте права собственности, что относилось и к землям сельскохозяйственного назначения, означающему также внедрение соответствующей новому времени терминологии.

Самим названием будущего закона об «обороте» земель сельскохозяйственного назначения им сразу придавался частно-правовой, приватизационный, имущественный характер (не о севообороте, не об охране, не о рациональном использовании земель). Хотя в своих выступлениях, публикациях П.В. Крашенинников (в 1998–1999 годы министр юстиции Российской Федерации, затем депутат Государственной Думы РФ) отрицает приватизационный замысел, содержание и направленность закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения; но, как говорится, «как корабль назовешь, так он и поплывет», рыночный ориентир был задан[16].

Уделяющий значительное внимание регулированию строительной отрасли, соответствующей градостроительной деятельности, использования земель поселений, порядка предоставления земель для целей строительства Земельный кодекс Российской Федерации все же предусмотрел главу «Земли сельскохозяйственного назначения» из шести статей, нормы которых затем неоднократно дополнялись, исключались и изменялись[17].

---

[15] С.А. Боголюбов, Е.Л. Минина. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М.: Норма. 2002. – 528 с. (подписан в печать 21.12.2001). – С. 57–60.

[16] Крассов О.И., Голышев Н.А. О понятии земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. – 2010. – № 1.

[17] Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик (Г.А. Волков, О.С. Карху, О.И. Крассов и др.). – М.: ЭКСМО, 2006. – 1152 с.; Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – Волгоград: Альянс, 2006; Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий с путеводителем по судебной практике (С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева, Е.Л. Минина, В.В. Устюкова). – М.: Проспект, 2018. – 784 с.

В п. 5 ст.79 ЗК предусматривалось, что использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Уточнение впоследствии ссылки на Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» – путем взятия этого названия в ЗК РФ в кавычки – означало его принятие. И было осуществлено Федеральным законом от 22 июля 2008 г № 141-ФЗ, что придавало этой отсылке более конкретный характер, допускалось и поощрялось правилами законодательных обычаев, демонстрируя существование принятого закона и реализацию общей нормы, предусмотренной в п. 5 ст. 79 ЗК РФ 2001 года.

24 июля 2003 г. был принят Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ (далее – ФЗ об обороте сельхозземель), ставший головным в системе законов, во множестве иных нормативных правовых актов, в которых, в той либо иной степени, осуществлялось законодательное, иное правовое регулирование использования, охраны, оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Этим Законом решалось большинство проблем в сфере обращения, использования, охраны сельскохозяйственных земель, но порождались следующие задачи, новые проблемы, соответствующие социально-экономическому развитию страны, особенно связанные с разграничением земель между Федерацией и ее субъектами, которое затянулось на годы.

Так, в п. 5 ст. 1 ФЗ об обороте сельхозземель предусматривалось, что принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

В п. 6 ст. 1 того же Закона указывалось, что к отношениям, возникающим при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их целевым назначением и требованиями охраны земель, в части, не урегулированной этим Федеральным законом, применяются нормы иных федеральных законов.

Кроме того, возникала проблема соотношения между собой категорий земель, которая после принятия Федерального закона от 21 декабря 2004 г. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» № 172-ФЗ в основном была разрешена, пока во втором десятилетии XX1 века не возникло предложение – о прекращении категоризации земель и переходе к реализации принципов разрешенного использования, зонирования земель.

Принятый 24 июля 2003 г. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ за двадцать лет своего существования изменялся более четырех десятков раз, подвергается многочисленной критике, представляя некоторое «выпадение» из общей системы российского законодательства и права, что имеет свои достаточные основания.

Поэтому, уясняя генезис ФЗ об обороте сельхозземель, целесообразно определяться с его местоположением в системе российского законодательства, имея в виду, что задачи оборота сельхозземель имеют достаточно подчиненный характер по отношению к более общим задачам их рационального использования и охраны,

служат частью еще более общего вопроса отношений общества, государства к землям. Но которые рассматриваются в ЗК РФ среди других категорий земель как категория земель сельскохозяйственного назначения.

Уместно также заметить, что регулирование оборота сельхозземель, их использования, охраны осуществляется не только в ФЗ об обороте сельхозземель, но и другими, в том числе указанными выше, нормативными актами земельного законодательства Российской Федерации, а также актами ее субъектов.

Согласно части второй п. 1 ст. 2 ЗК Российской Федерации об обязательности соответствия норм земельного права, содержащихся в других законах, требованиям ЗК РФ, ФЗ об обороте сельхозземель не может противоречить нормам ЗК РФ, который является головным, приоритетным по отношению ко всем остальным нормам земельного законодательства России, ее субъектов, муниципальных образований.

Таким образом, земельное законодательство служит более общим явлением по отношению к законодательству о сельхозземлях. Вместе с тем, согласно актам и позициям Конституционного Суда Российской Федерации, вынесенным и высказанным в отношении ГК РФ и других актов гражданского законодательства, все законы РФ имеют равную силу; их иерархия строится в соответствии с иерархией органов, их принимающих.

В пирамиде актов, регулирующих оборот сельхозземель (использование? охрану?), ФЗ об обороте сельхозземель служит головным актом – ориентиром для остальных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления на эти темы, но равным с аналогичными по уровню другими актами по силе своих требований.

Регулирование использования и охраны сельхозземель, нормы законов в этой области, в том числе об обороте сельхозземель, стали институтом земельного законодательства Российской Федерации; учитывая значимость регулирования использования, охраны, оборота сельхозземель, можно ставить вопрос и о подотрасли земельного законодательства в виде законодательства о сельхозземлях.

Наиболее существенной проблемой в определении места законодательства о сельхозземлях, их обороте в Российской Федерации (как и о землях других категорий) остается дискуссионный вопрос о его соотношении с гражданским законодательством исходя из п. 3 ст. 3 ЗК РФ и п. 3 ст. 129 ГК РФ.

Наибольшее «сцепление» с гражданским законодательством можно объяснить актуальностью проблем оборота сельхозземель, выделения и использования земельных долей, а также организации и функционирования крестьянского (фермерского) хозяйства и др. Сами понятия – «сделки»; «владение, пользование и распоряжение»; «оборот участков и долей»; «право общей собственности»; «преимущественное право»; «покупка»; «приватизация»; «ограничения оборота» и т.п., почерпнутые из лексикона гражданского законодательства, обозначают распространение его положений на использование, оборот земель сельскохозяйственного назначения, земель иных категорий.

Определяющими для решения проблемы соотношения земельного и гражданского законодательства можно считать нормы ст. 1 ЗК РФ:

– о взгляде на понимание земель, земельного участка, сельхозземель как двуединых феноменов – экологических и вещных представлений о них; часть окружающей природной среды и недвижимое имущество сливаются в правосознании людей, принимаются во внимание отечественной административной, судебной, арбитражной практикой.

Член-корреспондент РАН О.С. Колбасов предсказывал разделение всего законодательства на гражданское и экологическое (включающее земельное), когда имущественные интересы, запросы сравняются с природоохранными, природоресурсными ввиду убывания природных достоинств окружающей среды и повышения необходимости усиления сбережения земель, лесов, вод, недр, животного мира. Однако до такого размежевания пока еще далеко.

Законодательство о сельхозземлях, об их обороте обслуживают нормы законодательства о сельском хозяйстве, возглавляемого Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ, включающего, в том числе, вышеупомянутые, законы, указы Президента, постановления Правительства, иные акты Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере сельского хозяйства.

Новый импульс развитию законодательства о сельском хозяйстве станет дополнение п. «д» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации «сельским хозяйством», согласно Закону от 14 марта 2020 г. о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ (ряд других поправок Конституции также создают «подпорки» сельскохозяйственному землепользованию).

Это дополнение между «природопользованием» и «охраной окружающей среды» в Конституции Российской Федерации немаловажно как для охраны природы, так и для подключения агропромышленного комплекса, сельского хозяйства к обеспечению рационального природопользования, сохранению среды обитания человека.

ФЗ об обороте сельхозземель является головным, но лишь частью законодательства о сельхозземлях, частью российского земельного законодательства, которыми земля рассматривается, в том числе, как средство производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве; поэтому нормы законодательства об обороте сельхозземель частично входят в законодательство о сельском хозяйстве.

Такая многослойность и многовекторность законодательства об обороте сельхозземель предполагает необходимость повышенного внимания ко всяким его дополнениям, изменениям, требует его постоянного совершенствования, скрупулезного учета его принадлежности к разным отраслям и категориям российского законодательства.

Революционные события в стране оказали существенное воздействие не только на государственное устройство страны в целом, но и на его экономический уклад, ввиду полного отказа от развития в России рыночных отношений. Сложившаяся ситуация в стране сказалась на праве собственности, ну и соответственно на субъектах, обладающих на таком праве, земельными участками.

Одним из первых действий советской власти в тот период времени было введение процесса национализации различных объектов, в том числе, банков, промышленных предприятий. Земельные участки не являлись исключением

начавшегося процесса национализации. Государством был установлен полный запрет на осуществление сделок с объектами недвижимости и, тем самым, для частной собственности был характерен полный запрет.

Безусловно, земельная сфера – одна из тех сфер, на которой преобразования советского периода времени, сказались значительным образом. Именно с разработки первых законодательных актов в земельной сфере начались определённые преобразования. Первым актом в сфере регулирования следует отметить знаменитый Декрет «О земле»[18]. Отмеченный акт содержал основную идею национализации земель на территории страны. Ряд положений названного Декрета, были использованы большевиками в целях образования отдельных трудовых коллективов. Однако, несмотря на появление первых законодательных актов, это не способствовало решению вопросов использования земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности. Все было связано с тем, что до произошедших революционных событий в России существовали разные формы собственности на землю. В то время индивидуальная крестьянская форма хозяйствования имела самое широкое распространение.

В 20-е годы государство испытывало достаточно большие экономические трудности, поэтому переход к новому экономическому развитию был просто необходим. В этой связи государственная власть решила перейти к новой экономической политике, которая получила сокращённо наименование НЭП. Тем не менее, переход к новой политике потребовал появления особого регулирования в различных сферах, в том числе и сфере земельных отношений и землепользования. Основной задачей экономической политики советского периода признавалось повышение роли сельскохозяйственного развития государства, его восстановление в отдельных районах страны. При этом сельское хозяйство того периода требовало соответствующих преобразований. А возможные преобразования в данной сфере могли произойти только в результате изменений в правовом регулировании. Однако не стоит забывать о том, что в первые годы советской власти в стране было принято масштабное количество правовых актов, направленных на регулирование земельной сферы, что не исключило проблем в регулировании, а даже наоборот – усложнило процесс дальнейшего развития земельной сферы. В этой связи, следует согласиться с отдельными исследователями в том, что в рассматриваемый период времени требовалось принятие кодифицированного законодательного акта, нормы которого будут направлены на регулирование отношений в земельной сфере.

Законодатель не заставил долго ждать. И уже в 1922 году появился первый кодифицированный законодательный акт, нормы которого урегулировали в полном объёме, возникающие и существующие земельные отношения – Земельный кодекс РСФСР[19]. Анализируя структуру отмеченного кодекса, можно отметить, что она включала немало статей, нормы которых были

18 Декрет II Всероссийского съезда Советов «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Собр. Узак. –1917. – N – Ст. 3. (утратил силу).

19 Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» (вместе с "Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // СУ РСФСР. 1922. – N 68. – Ст. 901 (Утратило силу).

направлены на урегулирование земельной сферы в целом. Так, в структуру кодекса вошли три раздела, касающиеся городских земель, государственного имущества, землеустройства и переустройства, и ряд положений, затрагивающих вопрос трудового землепользования. Безусловно, наименования разделов первого кодекса были недостаточно проработаны и не отражали всецело сущности норм, выключенных в раздел. Фактически, первый Земельный кодекс – это свод различных норм, действовавших в тот период и соответствовавших веяниям новой экономической политики. Ряд правовых актов, которые существовали ранее, утратили силу ввиду отмены либо включения отдельных положений уже в кодекс.

Законодатель наделил городские советы правом составлять и утверждать правила застройки земельных участков. Впервые заговорили о государственном земельном имуществе. К такому имуществу относились земельные участки из состава государственного земельного фонда, за исключением земель, которые были предоставлены в пользование трудовым землепользователям. Государственное земельное имущество, как определял Земельный кодекс, включало в себя не только советские хозяйства и участки общегосударственного запаса, но и доходные статьи.

Фактически законодатель того периода времени при разработке и принятии земельного кодекса руководствовался исключительно созданием таких условий, благодаря которым землепользование будет носить устойчивый характер, и приспособится к существующим хозяйственным условиям.

Интересно отметить еще тот факт, что законодатель устанавливал определённый порядок передела пахотных земель. Так, землевладелец мог осуществлять такой передел по истечении времени, в течение которого осуществлялся севооборот. Для передела необходимо, чтобы земля давала тройной севооборот. В том случае, если севооборот не проводился, для передела пахотных земель должно пройти не менее девяти лет. Работы по землеустройству в тот период времени производились, однако, такие работы, как правило, производились с целью создания удобного землепользования в сельских местностях. Закон допускал частично поравнение земель. В случае такого поравнения расположение земельных участков оставалась в неизменном виде, а в случае возникновения отдельных излишек, они передавались другим дворам. Такое перераспределение земельных наделов не противоречило концепции государственной политики советского периода времени. Отдельные исследователи такую законодательную концепцию рассматривали в качестве своего рода уступки для крестьян со стороны государства, которые значительным образом сопротивлялись проводимой политике. Появление такой уступки обусловлено совпадением традиционных крестьянских ценностей в стране и политического устоя государственной власти, которая устанавливала запрет на частную собственность в стране. Более того, государство осуществляло контроль за состоянием земельной сферы.

Особое внимание изучению развития советского землепользования уделял Б.С. Мартынов. По мнению автора, введение процесса национализации

в нашей стране, это исключительно государственный интерес в земельном вопросе. Фактически в земельной сфере советского периода сложилась так называемая монополия [20].

Анализируя положения Земельного кодекса 1922 года, следует отметить, что законодатель заострял внимание на регулировании правового статуса таких важных субъектов земельных отношений, как земельное общество, крестьянский двор.

Еще один важный момент, на который следует обратить внимание – это регламентация основополагающих начал в регулировании земельных отношений – принципов. Фундаментальные принципы земельной политики четко прослеживаются в нормах земельного законодательства. В частности, в разделе «Основные положения». Однако даже в законодательстве того периода времени существовали уже недоработки. Так, например, статья 1 ЗК РСФСР устанавливает запрет на частную собственность, в свою очередь во второй статье содержаться интересное положение: «земельные участки, в чьей бы собственности они не находились, принадлежат трудовым коллективам крестьян». Заключение сделок, предметом, которых выступали земельные участки, было запрещено. В противном случае, сделка признавалась недействительной.

Несмотря на то, что большая часть норм была направлена на установление запрета на сделки, на отказ от иных видов права собственности на землю, в отдельных нормах прослеживались моменты, связанные с рыночной экономикой. Например, для сельскохозяйственных предприятий был установлен единый налог, который рассчитывался исходя из количества земельных участков, и их качества, а также с учетом того, в каких условиях крестьянами осуществляется землевладение[21].

Законодатель в советский период времени достаточно жестко регулировал земельную сферу, тем не менее, допускал отдельные послабления. Например, уже в советский период времени допускалась сдача земельных участков в аренду. За определенную плату: либо в натуральном выражении, либо в денежном выражении. Однако такая аренда была доступна не для всех, а только для тех трудовых хозяйств, которые в результате стихийного действия, пожара или неурожая, иных чрезвычайных обстоятельств претерпели значительный ущерб. Земельный участок в аренду мог быть предоставлен на конкретный срок, а доходы, полученные от аренды, были направлены исключительно на нужды сельского и волостного бюджета.

Земельный кодекс 1922 г. закреплял правомочия владения, пользования и распоряжения. Тем не менее, правомочие распоряжения носило исключительно делегированный характер. Распоряжение полностью определялось нормами земельного законодательства и определяло для земельных обществ пределы распорядительных функций. Земельное общество могло самостоятельно определять форму использования земель и решать возникающие вопросы в сфере землепользования.

---

20 Мартынов Б.С. Земельный строй и земельные отношения в РСФСР. – Л., 1925. – С. 4.

[21] Костылев А.К., Минковская Т.И. Системная институционализация управления земельными ресурсами в России // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. – Сер. Экономика и право. – 2012. – № 10.

Волостным, уездным и губернским комиссиям было предоставлено право рассмотрения земельных споров, то есть фактически такие комиссии признавались в качестве судебных органов. Появление таких органов в целом стоит признать положительным моментом, эффективно отразившимся на развитии земельной сферы в целом. Благодаря деятельности комиссии поступающие споры рассматривались всесторонне и объективно, поэтому выносимые решения носили исключительно обоснованный характер. Так, например, Коллегия высшего контроля по земельным спорам, созданная Наркоматом юстиции, признавалась в качестве кассационной инстанции.

Интересной видится позиция законодателя, который в 1922 году принимает Гражданский кодекс РСФСР[22]. Прежде всего, это связано с тем, что гражданское законодательство закрепило несколько иные формы собственности, где, кроме государственной собственности, предусматривалась и частная и кооперативная собственность. Безусловно, несмотря на закрепление таких видов собственности, в приоритете остается исключительно государственная собственность. И это подтверждают положения ГК РСФСР. Так, в силу ст. 54–57 вводилось ограничение по использованию частной собственности. Более того, собственник земельного участка не мог потребовать изъятое имущество на основании революционного права.

Законодатель, в рамках ст. 52 ГК РСФСР, также определяет, что государственная собственность может быть двух видов: национализированная и муниципализированная. Возникает вполне оправданный вопрос о том, что подразумевал законодатель, закрепляя данную статью с таким содержанием. Выделение двух видов государственной собственности указывает фактически на способы возникновения права государственной собственности, однако, есть один нюанс, в данной норме отсутствует упоминание о возникновении.

Государственной собственностью признавалось следующее имущество:

– имущество, принадлежащее государству еще до революционных событий 1917 года и которое в дальнейшем было использовано государством в своих целях;

– имущество, закрепленное за учреждениями, деятельность которых носила исключительно общенациональный характер;

– имущество, принадлежащее национализированным промышленным предприятиям;

– имущество, входящее в состав основного капитала национализированных предприятий промышленного сектора;

– имущество, которое относилось исключительно к военному ведомству.

Статья 58 ГК РСФСР 1922 года закрепляла, что правомочия собственника от имени государства осуществлялись уполномоченными органами. Особенно такой функционал был характерен для органов, занимающихся хозяйственным расчетом.

[22] Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с "Гражданским кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // СУ РСФСР. – 1922. – N 71. – Ст. 904 (утратило силу).

Приобретение права государственной собственности возможно при наличии следующих специальных оснований:

– конфискация;

– бесхозяйное имущество;

– реквизиция.

Для советского гражданского законодательства появление государственной собственности на бесхозяйное имущество следует признавать нововведением. В отличие от действующего гражданского законодательства советское законодательство относило к бесхозяйному имуществу невостребованные собственником находки, клады, брошенное имущество. Процесс национализации имущества в советский период не был регламентирован достаточным образом, что в итоге вновь подтверждает, что законодателем установлен определенный порядок возникновения государственной собственности.

Государство в случае национализации или конфискации имущества должно компенсировать стоимость имущества, которое изъято. Но возникает своего рода несостыковка в том, что в советский период существовала только государственная собственность, поэтому о какой компенсации может идти речь. Конфискация – это вид наказания, который применяется к собственнику имущества. Интересен тот факт, что гражданский законодатель не предусматривает прямого указания на то, что бесхозяйственное имущество может быть изъято в доход государства. В дальнейшем, в 1923 году муниципализация как процесс был конкретизирован, и предусмотрены случаи муниципализации строений[23].

Таким образом, мы понимаем, что гражданское законодательство советского периода времени устанавливало перечень видов имущества, которое находится исключительно в государственной собственности. Статья 53 ГК РСФСР относит к исключительно государственной собственности землю, недра, леса, воды, железные дороги общего пользования, их подвижной состав и летательные аппараты. Более того, земля является достоянием государства и не может быть предметом частного оборота (ст. 21 ГК РСФСР). Помимо названного, в ст. 22, 23 ГК указаны виды имущества, изъятые из частного оборота, и которые, соответственно, могут находиться исключительно в собственности государства: национализированные и муниципализированные предприятия, их оборудование, железные дороги и их подвижной состав, национализированные суда. А равно национализированные и муниципализированные строения, оружие, взрывчатые вещества, воинское снаряжение, летательные аппараты, телеграфное и радиотелеграфное имущество, аннулированные ценные бумаги, спиртные напитки свыше установленной законом крепости, и сильнодействующие яды.

Государственная собственность во все времена подлежала особой защите. Такая защита была прямо регламентирована положениями действующего гражданского законодательства. Так, ст. 60 ГК РСФСР закрепляла положение о том, что с государства снимаются все ограничения в случае предъявления исковых тре-

23 Постановление ВЦИК от 14.05.1923 «О муниципализированных строениях» // СУ РСФСР. – 1923. – N 44. – Ст. 465 (утратил силу).

бований об истребовании имущества из чужого незаконного владения. У добросовестного владельца можно было изъять такое имущество только в том случае, если такое имущество было утрачено собственником, либо имущество выбыло из его собственности в результате хищения. Государственные учреждения могут использовать любые способы для истребования имущества.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что вектор права государственной собственности, заданный земельным кодексом 1922 года, в советский период времени предполагал полное исключение частной собственности. Особенно в условиях дальнейшего признания земель всенародной собственностью. Все земельные участки советской России составляли единый земельный фонд, владение которым осуществлялось соответствующими государственными органами. Право пользования земельными участками предоставлялось всем гражданам, которые способны и изъявляли желание трудиться. Несмотря на то, что землепользователи использовали земельные участки в процессе своей трудовой деятельности, данные земли все равно относились исключительно к государственной собственности.

Следует отметить, что советский законодатель в результате принятия ряда законодательных актов четко определил статус земель в государстве, поэтому и собственность признавалась только государственная, и иные собственники не определялись.

Список использованных источников

1. Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва» (вместе с "Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // СУ РСФСР. – 1922. – N 68. – Ст. 901.
2. Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с "Гражданским кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // СУ РСФСР. – 1922. – N 71. – Ст. 904.
3. Декрет II Всероссийского съезда Советов «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Собр. Узак. – 1917. – N 1. – Ст. 3.
4. Декрет ВЦИК от 22.05.1922 «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР» // Собр. Узак. – 1922. – N 36. – Ст. 423.
5. Постановление ВЦИК от 14.05.1923 «О муниципализированных строениях» // СУ РСФСР. – 1923. – N 44. – Ст. 465.
6. Липски С.А. Совершенствование государственного земельного кадастра РФ в условиях разграничения земель по формам собственности и развития земельного рынка.– М.: ГУЗ, 1998. – 238 с.
7. Мартынов Б.С. Земельный строй и земельные отношения в РСФСР. – Л., 1925. – С. 4.
8. Костылев А.К., Минковская Т.И. Системная институционализация управления земельными ресурсами в России // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. – Сер. Экономика и право. – 2012. – № 10. С. 18.

УДК 349.41

ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ И ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

FEATURES OF ESTABLISHING BOUNDARIES AND ASSESSING LAND IN RURAL SETTLEMENTS OF THE KALININGRAD REGION

Бырда Анастасия Анатольевна, аспирант кафедры землеустройства
Byrda Anastasia Anatolyevna, postgraduate student of the department of land management
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of land management, Moscow

Аннотация. *В статье рассматривается порядок установления границ населенных пунктов, организация реализации проекта «Земля для застройки» в Калининградской области, а также приведена особенность проведения государственной кадастровой оценки земель на территории Калининградской области.*

Abstract. *In the article, the order of clarification of boundaries of settlements, organization of the project «Land for development» in the Kaliningrad region, as well as a feature of the state cadastral valuation of land in the Kaliningrad region.*

Ключевые слова: *земли населенных пунктов, границы земель, земля для застройки, оценка земель.*

Key words: *lands of settlements, land borders, building land, land valuation.*

Наличие в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) информации о границах населенных пунктов имеет важное значение, так как позволяет предотвратить земельные споры, нарушения в сфере земельных отношений, а также возникновение ошибок при предоставлении земельных участков. Установление границ населенных пунктов – это утверждение генерального плана городского округа, поселения, в котором отображены границы. Полномочиями по утверждению генпланов наделены органы местного самоуправления.

Внесение в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов осуществляется в порядке межведомственного информационного взаимодействия, который установлен Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Эта функция возложена на органы местного самоуправления, которые приняли решение об установлении или изменении границ населенных пунктов.

Документы предоставляются в течение 6 месяцев с момента даты принятия решения в электронном виде в формате XML и заверяются усиленной квалифицированной электронной подписью подготовившего и направившего их органа. К ним необходимо обязательно приложить карту (план) объекта землеустройства,

который включается в состав землеустроительного дела по установлению границ населенного пункта, которое подлежит передаче в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Информация о регистрационном номере и дате передачи в государственный фонд данных приводится в карте (плане) и является обязательной при внесении в ЕГРН сведений о границах населенного пункта. Сведения о границах населенных пунктов вносятся в ЕГРН в течение 15 рабочих дней с момента даты поступления документов [2].

Согласно Федеральному закону от 29.07.2017 № 280-ФЗ расширен список оснований, при которых органом регистрации прав направляется уведомление о невозможности внесения сведений в ЕГРН. При выявлении пересечения границ населенного пункта, в отношении которого поступили документы для внесения в ЕГРН, с границами земельных участков, муниципального образования, территориальной зоны, органу власти направляется уведомление о невозможности внесения сведений [3].

Однако это правило действует не всегда. Исключением является случай, когда границы населенного пункта могут быть изменены путем корректировки по границам земельного участка, которые установлены и содержатся в ЕГРН. Изменения вносятся только при условии, что 75 и более процентов площади земельного участка находится в границах населенного пункта. Если граница населенного пункта является смежной с границей лесничества или лесопарка, то указанные границы изменяются одновременно. Информация об этом вносится в течение 5 рабочих дней со дня выявления пересечения. После внесения изменений орган регистрации прав уведомляет об этом орган власти, который направил документы.

В 2018 году был утвержден национальный проект «Жилье и городская среда», целью которого является обеспечение граждан доступным жильем. Чтобы проект работал, необходима земля для строительства. Земля, не взятая в собственность, не предоставленная в аренду, находится в государственной собственности. Именно на такой земле и ведется новое строительство, осуществляемое в рамках национального проекта.

В апреле 2021 года региональное Управление Росреестра и Правительство Калининградской области заключили соглашение о взаимодействии в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда» (проекта «Земля для застройки»). Для реализации проекта при Управлении Росреестра был создан постоянно действующий оперативный штаб. В его состав входят должностные лица из состава Правительства Калининградской области, федеральных и региональных структур исполнительной власти, для анализа земельных участков, в том числе, находящихся в федеральной собственности, и определения возможности вовлечения их в оборот в целях жилищного строительства.

В марте 2022 года утвержден План мероприятий («Дорожная карта») по повышению эффективности оказания государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении:

– многоквартирных домов, жилых домов, жилых помещений (квартир, комнат), садовых домов, сопутствующих объектов (индивидуальных гаражей, хозяйственных построек, объектов вспомогательного использования и т.п.), предостав-

ленных для их строительства земельных участков и объектов недвижимого имущества, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу, а также вовлечения в оборот земель для строительства указанных объектов.

Данным планом предусмотрено формирование «банка данных» земель площадью не менее 75 тыс. га для строительства жилья. Данный документ разработан с целью популяризации использования электронных услуг Росреестра, увеличения доли использования электронных услуг Росреестра кредитными организациями, нотариусами, застройщиками, кадастровыми инженерами, публично-правовыми компаниями, органами государственной власти и органами местного самоуправления. А также сокращения сроков предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, повышения уровня удовлетворенности граждан, оформляющих права на жилые помещения и земельные участки, качеством оказываемых государственных и муниципальных услуг.

Инструмент реализации проекта «Земля для застройки» – электронный сервис, благодаря которому на Публичной кадастровой карте (https://pkk.rosreestr.ru/) отображаются сведения о земельных участках и территориях, пригодных для вовлечения в жилищное строительство. С помощью сервиса пользователи в режиме онлайн могут оценить и выбрать на ПКК подходящие для строительства жилья земли и, заполнив специальную форму на сайте, подать заявку на предоставление выбранного объекта в уполномоченный орган. Проект открыт для всех и доступен для участия любому гражданину и юридическому лицу [5].

После обработки обращения уполномоченный орган, определив статус собственности участка (федеральная, региональная, муниципальная, неразграниченная собственность) распределяет заявку в соответствующий орган власти. Далее проводится электронный аукцион, по итогам которого победитель оформляет право пользования на определенный участок. На завершающем этапе новые данные направляются в ППК «Роскадастр» для обновления информации на Публичной кадастровой карте.

По состоянию на 01.02.2023 число выявленных земельных участков и территорий составляет 272. Суммарная площадь выявленных земельных участков для индивидуального жилищного строительства и строительства многоквартирных домов составляет 849,8 га.

В настоящее время в открытом доступе в приложении сервиса Росреестра «Публичная кадастровая карта» опубликовано 159 земельных участков и 3 территории суммарной площадью 53,6 га. Участки и территории расположены в муниципальных районах: Багратионовском, Мамоновском, Ладушкинском, Гвардейском, Гурьевском, Гусевском, Зеленоградском, Краснознаменском, Неманском, Нестеровском, Озерском, Полесском, Славском, Черняховском, Светловском, и городе Советске [5].

Участки, предоставленные для строительства, «уходят» с ПКК. Они считаются вовлеченными в оборот.

В 2022 году на территории Калининградской области в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадаст-

ровой оценке» (далее – Закон № 237-ФЗ) проведена государственная кадастровая оценка земельных участков (одновременно в отношении всех категорий земель), расположенных на территории Калининградской области.

Результаты государственной кадастровой оценки утверждены постановлением Правительства Калининградской области от 14.11.2022 № 590 «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости земельных участков, учтенных в Едином государственном реестре недвижимости на территории Калининградской области. За исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 11 Федерального закона от 03 июля 2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», по состоянию на 01 января 2022 года».

Исполнителем работ является специально созданное государственное бюджетное учреждение «Центр кадастровой оценки и мониторинга недвижимости» при Правительстве Калининградской области.

Перечень объектов оценки содержит количественные и качественные характеристики объектов недвижимости, необходимые для проведения государственной кадастровой оценки и содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости.

Таблица 1 – Количество земельных участков всех категорий земель, подлежащих государственной кадастровой оценке по городским округам Калининградской области

Код МО	Наименование городского округа	Количество ЗУ, шт.
39:03	Гурьевский ГО	87 221
39:15	ГО "Город Калининград"	65 669
39:05	Зеленоградский ГО	48 949
39:01	Багратионовский ГО	35 286
39:02	Гвардейский ГО	22 419
39:13	Черняховский ГО	22 028
39:04	Гусевский ГО	15 033
39:11	Правдинский ГО	14 700
39:10	Полесский ГО	12 297
39:12	Славский ГО	12 112
39:07	Неманский ГО	10 060
39:18	Светловский ГО	9 764
39:14	Балтийский ГО	9 390
39:16	Советский ГО	9 374
39:06	Краснознаменский ГО	8 577
39:08	Нестеровский ГО	8 561
39:09	Озёрский ГО	8 503
39:17	Светлогорский ГО	5 703
39:19	Пионерский ГО	3 856
39:22	Янтарный ГО	3 325
39:21	Мамоновский ГО	3 185
39:20	Ладушкинский ГО	2 188
	Общий итог	418200

Перечень земельных участков всех категорий земель, подлежащих государственной кадастровой оценке, составлен на 01.01.2022 и содержит сведения о 418200 земельных участках, в том числе:

– 317 278 земельных участков категории земель населенных пунктов;

– 94 578 земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения;

– 4 715 земельных участков категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

– 545 – земельных участков категории земель водного фонда;

– 485 – земельных участков категории земель лесного фонда;

– 155 – земельных участков категории земель особо охраняемых территорий и объектов;

– 246 – земельных участков категории земель запаса;

– 198 – земельных участков, у которых категория не установлена [6].

Кадастровая стоимость определялась для целей, предусмотренных законодательством РФ, в том числе для целей налогообложения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, в соответствии с Методическими указаниями о ГКО без учета иных, кроме права собственности, имущественных прав на данный объект [4].

Определение кадастровой стоимости объекта недвижимости осуществляется на основе того из определенных (установленных) для него видов использования, который позволяет использовать его наиболее эффективно. Что приводит к максимизации его стоимости.

С каждым туром проведения государственной кадастровой оценки земель происходит совершенствование процедуры проведения государственной кадастровой оценки земель и определения кадастровой стоимости.

В настоящее время особенностью при проведении государственной кадастровой оценки земель на территории Калининградской области является то, что работы по определению кадастровой стоимости по состоянию на 01.01.2022 проводились в отношении всех земельных участков, учтенных в ЕГРН, на территории Калининградской области одновременно. В отличие от предыдущих туров, в которых оценивалась каждая категория отдельно. Это позволяет повысить эффективность проведения государственной кадастровой оценки земель и минимизировать затраты на проведение.

Список использованных источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. 06.02.2023) // СПС «Консультант Плюс».

2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. 28.12.2022): [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс».

3. Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (ред. 19.12.2022): [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс».

4. Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (ред. 19.12.2022): [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс».

5. Публичная кадастровая карта. – URL: https://pkk.rosreestr.ru.

6. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. – URL: https://rosreestr.ru/sute/.

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ ПО ОБРАЗОВАНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПРИ ВЫДЕЛЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ

SOME ASPECTS OF CONSIDERATION OF DISPUTES REGARDING THE FORMATION OF LAND PLOTS IN THE ALLOCATION OF LAND SHARE

Васильева Анна Петровна, студентка
Vasilieva Anna Petrovna, student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
State University of Land Management, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены некоторые аспекты разрешения споров по образованию земельных участков при выделе земельных долей, права на которые возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий.*

Abstract. *The article discusses some aspects of dispute resolution on the formation of land plots in the allocation of land shares, the rights to which arose during the privatization of agricultural land.*

Ключевые слова: *выдел земельной доли, долевая собственность, земли сельскохозяйственного назначения, земельные споры.*

Keywords: *allotment of land share, shared ownership, agricultural land, land disputes.*

Приватизация сельхозугодий в начале 1990-х годов, ее методы и сроки проведения, а также дальнейшая непоследовательность и противоречивость законодателя, – все это обусловило многочисленные споры, возникшие в процессе

такой приватизации, и привело к возникновению уникального (переходного?) института – земельных долей[24].

Порядок выдела земельных долей неоднократно менялся и в настоящее время регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ (далее – Закон об обороте земель). Согласно данному закону, выдел может осуществляться двумя способами. В обоих случаях для совершения процедуры выдела подготавливается проект межевания земельного участка, в котором определяется место предполагаемого выдела и площадь земельного участка.

Первый способ предусмотрен п. 3 ст. 13 Закона об обороте земель. В этом случае проводится общее собрание участников долевой собственности, на котором принимается решение об утверждении проекта межевания земельных участков или о его отклонении. Практике известны случаи обжалования решения собрания, но они в основном связаны с нарушением процедур проведения собрания и извещения о его проведении. Анализ судебных постановлений показывает, что земельные споры при таком способе образования земельных участков могут возникать в случае, если в проекте не учтены интересы иных лиц, не являющихся участниками долевой собственности исходного участка.

Второй способ предусмотрен п. 4 ст. 13 Закона. При этом кадастровый инженер, после разработки проекта межевания земельного участка, подаёт извещение о месте и порядке ознакомления с проектом. Данное извещение направляется участникам долевой собственности или опубликовывается в средствах массовой информации, определенных субъектов РФ. Если в течение тридцати дней от участников долевой собственности не поступят возражения относительно размера и местоположения границ, выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка, проект межевания земельного участка считается согласованным. Однако в настоящее время такие возражения подаются достаточно часто, и досудебные процедуры урегулирования спора в основном не приводят к положительному результату. В данном случае судебное урегулирование спора является наиболее эффективным[25].

Возражения в основном обосновываются положениями п. 6 ст.11.9 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ: образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные федеральными законами. В качестве обоснования также указывается отсутствие проезда техники на оставшийся после выдела земельный участок и, не пропорциональный размеру долей, состав угодий в образуемом и оставшемся участке.

---

[24] Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.

[25] Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.

В литературе указывается, что объективное подтверждение или опровержение данных обстоятельств невозможно без проведения судебной землеустроительной экспертизы[26].

Однако также отмечается, что экспертиза не всегда является достаточно точной из-за отсутствия теоретико-методологической базы проведения исследований и низкой компетенции экспертов, что негативно отражается на правильности принимаемых судебных решений[27].

В то же время современные определения понятий пространственных недостатков не выработаны в землеустроительной науке, а также не указаны в нормативных актах, что затрудняет правильное рассмотрение таких споров[28].

Анализ судебной практики показывает, что отсутствие возражений на проект межевания земельного участка при выделе земельной доли, дальнейшее осуществление кадастровых работ и регистрация прав на образованный земельный участок не гарантирует, что в дальнейшем не возникнут споры относительно местоположения земельного участка. Нередко появляются споры об исправлении реестровых ошибок в местоположении границ земельных участков[29], о недействительности результатов образования земельного участка, исключении сведений из ЕГРН и признании права отсутствующим[30].

Описанные аспекты рассмотрения споров по образованию земельных участков при выделе земельных долей требуют дальнейшего исследования и в будущем позволят сделать предложения по совершенствованию процесса образования таких земельных участков.

Список использованных источников

1. Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.

2. Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.

3. Тоточенко Д.А. Рассмотрение споров о правах на земельные участки: Учебное пособие / Д.А. Тоточенко. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. – 189 с. – EDN YHMYUH.

4. Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы II

[26] Тоточенко Д.А. Рассмотрение споров о правах на земельные участки: учебное пособие / Д.А. Тоточенко. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. – 189 с. – EDN YHMYUH.

[27] Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права : Материалы II Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – М.: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304-308. – EDN YVQHEN.

[28] Самойленко, Д.В. Историко-правовой генезис понятия "Чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51-56. – EDN RVWUZK.

[29] Самойленко Д.В. К проблеме разрешения судебным экспертом вопроса о наличии реестровой ошибки в описании местоположения границ земельных участков / Д.В. Самойленко //**??**– 2020. – Т. 10. – № 3–1. – С. 197–203. – DOI 10.34670/AR.2020.93.3.015. – EDN CVJMIE.

[30] О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7. – № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – М.: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304–308. – EDN YVQHEN.

5. Самойленко Д.В. Историко-правовой генезис понятия "Чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51–56. – EDN RVWUZK.

6. Самойленко Д.В. К проблеме разрешения судебным экспертом вопроса о наличии реестровой ошибки в описании местоположения границ земельных участков / Д.В. Самойленко // 2020. – Т. 10, № 3–1. – С. 197–203. – DOI 10.34670/AR.2020.93.3.015. – EDN CVJMIE.

7. О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7. – № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

УДК 556.5

ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ ВЕРХНИХ ЗВЕНЬЕВ ГИДРОГРАФИЧЕСКОЙ СЕТИ НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ПРАКТИКЕ ГИДРОЛОГО-ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

WATER BODIES OF THE UPPER LINKS OF THE HYDROGRAPHIC NETWORK ON AGRICULTURAL LANDS IN THE PRACTICE OF THE FORENSIC HYDROLOGICAL AND LAND SURVEY EXPERTISE

Васин Даниил Юрьевич, частнопрактикующий судебный эксперт-гидролог, преподаватель
Vasin Daniil Yurievich, Private practicing forensic expert-hydrologist, University lecturer
Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва
Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow

Аннотация. *Статья посвящена проблематике смешения водных объектов верхних звеньев гидрографической сети с элементами флювиального рельефа, большая часть которых расположена на землях сельскохозяйственного назначения.*

Abstract. *The article is devoted to the problems of mixing water bodies of the upper links of the hydrographic network with elements of fluvial relief, most of which are located on agricultural lands.*

Ключевые слова: *водный объект, водоток, водный режим, гидрографическая сеть, русло, русловая сеть, речная сеть, фрактальность, эмерджентность, флювиальный рельеф, гидрология суши, судебная гидролого-землеустроительная экспертиза.*

Keywords: *water body, water course, water regime, hydrographic network, channel, channel network, systeme fluvial, fractality, emergence, fluvial landscape, hydrology of land, forensic hydrological and land survey examination.*

Одними из самых проблемных объектов, с которыми сталкиваются судебные эксперты-гидрологи и землеустроители, являются малые географические объекты с временными сосредоточениями воды в элементах флювиального рельефа, относящихся к верхним звеньям гидрографической сети, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения.

Нередко при исследовании эксперт-гидролог устанавливает комплекс характеристик, которые свидетельствуют о том, что такие объекты являются водными. Поскольку они имеют характерные формы распространения (выработанное русло в тальвеге водно-эрозионной формы) с сезонно сосредоточенными в нём текущими водами. И обладают признаками режима, в том числе водного (в период водонаполнения, соответственно, наблюдается динамика уровней водной поверхности, расходов и объёмов)[31]. Такие водные объекты относятся к временным водотокам и обладают малыми водосборами, чем вызвана сезонность в распределении стока (максимальный сток в период половодья/снеготаяния/паводка – сухая межень).

Вместе с тем, в суходольной сети, элементы которой не могут являться водными объектами, так как это формы рельефа, геоморфологические единицы, могут образовываться водные потоки на дорусловой стадии формирования. Эти переходные объекты, хотя в сезон максимального стока и содержат динамически изменяющееся в понижении в линейном понижении рельефа сосредоточение воды (водный поток), но не образуют полноценную систему «поток-русло», «поток-русло-водосбор». Кроме отсутствия «характерной формы сосредоточения» – русла, у них отсутствуют полноценные признаки режима, несмотря на то, что им присущи такие гидрологические характеристики, как расходы, объёмы и уровни. Последние проявляются дискретно, вследствие невозможности обеспечения водосбором очень малой площади более или менее постоянного стока в тальвег элемента овражно-балочной сети даже в период максимального стока.

Данные потоки обладают более высокой диссипативностью, нежели русловые. Это происходит из-за более высокой шероховатости подстилающей поверхности ближе к мощным склоновым потокам, сосредоточенным в элементах микрорельефа. Кинетичность потоков тальвеговой сети на дорусловой стадии формирования зависит от морфометрических характеристик элемента рельефа и от мощности водосбора (она крайне невысока), при минимальных продольных уклонах русло в принципе выработаться не может, и поток растекается, фильтруется в почвогрунты дна суходола.

[31] Васин Д.Ю. К проблеме неправильного понимания категории «водный объект» в прикладных областях знания: взгляд судебного эксперта-гидролога: Материалы VII научно-практической конференции «Современные проблемы землепользования и кадастров» (Москва, ГУЗ, 27.12.2022 г.) – М.: Государственный университет по землеустройству, 2022, в печати.

Вполне очевидно, что водоток не предполагает всегда наличия недискретных признаков режима в фазу водонаполнения и наличия выработанного под воздействием текущей воды ложа – русла, что не позволяет определять его границы и юридически квалифицировать как водный объект, хотя бы и временный. Определение границ доруслового водотока по границам суходола некорректно, это то же самое, что и определение границ реки по границам речной долины. При этом река – водоток, имеющий выработанное русло.

Необходима оговорка по поводу смысла терминов «водоток» и «ручей». В гидрологии под ручьями понимаются любые водотоки с площадью водосбора менее 50 кв. км. Нормативная дефиниция понятия «ручей» отсутствует. Под водотоками в действующем ГОСТ-19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения»[32] (далее – ГОСТ-73) понимаются водные потоки, соответствующие характеристикам водного объекта. Это свидетельствует о том, что у понятий «ручей» и «водоток» существуют ненормативные дефиниции, не предполагающее соответствия этих объектов юридической категории водных. Таким образом, под академические категории «водоток» и «ручей» попадают и водные потоки на доруслоовой стадии развития, если под руслом понимается такой признак водного объекта, как «формы характерного распространения».

По тальвегам овражно-балочной сети осуществляется сосредоточенный сток с малых водосборов. Собственно, в основе генезиса этих линейно-эрозионных форм и лежат флювиальные процессы. Таким образом, происходит смешение и подмена категорий даже специалистами. Причиной этому является следующее. Период водонаполнения тальвегов оврагов, балок, лощин во время половодий и паводков расценивается как признаки временного поверхностного водного объекта. При этом под «характерными формами» понимается, по всей видимости, профиль самой линейно-эрозионной формы.

Это было бы справедливым при формировании водотоком устойчивого русла. Тем не менее, в тальвегах оврагов, балок постоянные русла могут вырабатываться лишь в случае вскрытия водным потоком подземного водоносного горизонта, поскольку климатические условия не предполагают длительных периодов поверхностного стока по сухим балкам и оврагам в течение гидрологического года.

В соответствии с ГОСТ-73 руслом называется выработанное водотоком ложе, по которому постоянно или периодически происходит движение воды. Это определение отличается от классического, привязывающего понятие русла к речным долинам[33].

А.М. Тарбеева справедливо отмечает, что, по-видимому, определение русла следует понимать более широко. И это определение можно распространить и на временные водотоки в овражно-балочной сети[34]. Вместе с тем, ею сделан вывод:

---

[32] "ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения" – Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов (www.docs.cntd.ru), 8 марта 2023 г., № 1200009457.

[33] Догановский А.М. Гидрология суши (общий курс). – СПб.: РГГМУ, 2012. – С. 181.

[34] Тарбеева А.М. Морфология и динамика русел водотоков овражно-балочной сети и малых рек юга лесной зоны Европейской территории России: специальность 25.00.25 "Геоморфология и эволюционная география"/ дисс. на соиск. уч. степени канд. геогр. наук / Тарбеева Анна Михайловна. – Москва, 2007. – С. 9.

о том, что в отличие от речных русел, русла в овражно-балочной сети обычно занимают всю ширину днища эрозионной формы, и они могут быть выработанными временными водотоками[35].

С первой частью этого вывода трудно согласиться, поскольку даже в оврагах (sic!), особенно лесных, встречается меандрирование, не говоря о лощинах и балках с широким дном и не явно выраженным тальвегом, где вырабатывающий русло водный поток либо меандрирует, либо на относительно прямолинейных участках смещён к одному из краёв дна суходола.

Что касается оврагов, то режим стока, обеспечивающий заполнение всего днища оврага, характерен только на первоначальной стадии развития оврага. Здесь фактически руслом является сама водно-эрозионная форма. На дальнейших стадиях развития оврага может формироваться долинный комплекс, и формироваться временные и постоянные русловые формы с продольными профилями горного или полугорного типов. Вместе с тем, в таком случае все водотоки в оврагах будут формально попадать под признак водного объекта. Тем не менее, дискретность режима в фазу максимального стока и отсутствие межени, свидетельствующие о минимальной водосборной площади, обладающей слабой мощностью и не обеспечивающей формирование нормального водного режима, не позволяет определять овраг как водный объект. Надуманная квалификация таких объектов как водных на фоне борьбы с образованием оврагов соответствующими проводящимися мелиоративными мероприятиями на водосборах выглядит нелепо.

Если исходить из логики, что «характерной формой распространения» является дно соответствующей додолинной[36] флювиальной формы рельефа (оврага, балки и т.п.), аккумулирующей сезонные талый или дождевой сток, то это будет применимо лишь для узких оврагов. Или для стоковых явлений низкой обеспеченности, когда временный водоток покроет всё дно соответствующей формы рельефа. Для самых малых, маломощных водосборов такой режим стока нехарактерен. И затем, определение границ водного потока, текущего по дну оврага, соответствует ситуации, когда бы границы реки определялись по урезам воды во время выхода её на пойму с полным её затоплением при максимальном стоке (например, во время высокого весеннего половодья, случающегося раз в несколько десятков лет). Но береговые линии рек предписано определять не по границам поймы, а по среднемноголетним значениям уровней воды в безледоставный период. Иначе границы водного объекта подменяются морфометрическими характеристиками (границами дна) формы рельефа.

Из сказанного выше нетрудно прийти к выводу, что понимание категорий «водный объект» и «водно-эрозионная форма рельефа» зачастую смешиваются, что нередко приводит к необоснованной юридической квалификации элементов флювиального рельефа как водных объектов.

Такие форы рельефа сосредоточены в верхних звеньях гидрографической сети, служащей для осуществления стока воды и твёрдого вещества с водосборов. Тем самым осуществляется денудационная пенепленизация рельефа и твёрдый сток

---

[35] Там же, С. 9–10.

[36] Примечание: *додолинная* – в узком смысле: стадия формирования линейно-эрозионной формы флювиального рельефа на эволюционной стадии, предшествующей *речной долине*.

в приемные морские бассейны через речные системы вместе с поступающей с водосборов водой. Это свидетельствует о том, что гидрографическая сеть, включающая русловые и речные сети, является самоорганизующейся эрозионно-русловой системой с проявлением фундаментальных свойств фрактальности, эмерджентности, топологичности. Она инерционно взаимодействует с климатической и геолого-геоморфологической подсистемами, обеспечивает осуществление гидрологического и геоморфологического циклов, являясь, таким образом, одним из фундаментальных механизмов функционирования географической оболочки Земли.

Но это не означает, что статус водных объектов должен присваиваться водным потокам на дорусловой стадии развития, овражно-эродирующим потокам. Это привело бы к парадоксу – водными объектами стали бы именоваться склоновые микроручейки (которые тоже текут в углублениях земной поверхности, в наноформах рельефа), а заодно и лужи. У всех у них есть признаки дискретного водного режима, формы распространения, ограниченные формами рельефа. Тем не менее, такой подход неразумен и противоречит самому пониманию и гидрологической и юридической категорий «водный объект».

Осознание самого факта, что по тальвеговой сети осуществляется поверхностный сток с водосборов в реки и что антропогенное воздействие на сформированные флювиальными процессами линейно-эрозионные формы рельефа может повлечь неблагоприятные экологические последствия для нижележащих рек, вызвать нарушения их режима, загрязнение вод, поднимает вопрос о необходимости изыскания вынужденных инструментов охраны этих объектов.

По этой же причине необходимо избегать включения элементов флювиального рельефа в землепользование, несмотря на возможную чересполосицу[37]. Засыпка элементов гидрографической сети с последующим строительством со временем приводит к их последующему размытию текущими с водосбора водами вплоть до возникновения опасных геологических процессов – локального подтопления, влекущего просадку подстилающих грунтов и разрушение построенной инфраструктуры[38].

Желание профилактировать подобные неблагоприятные явления зачастую и приводит к ситуациям, когда овраги, лощины и сухие балки «становятся» водными объектами.

Нередки и случаи, когда желание присвоить статус «водного объекта» элементам овражно-балочной сети вызвано желанием инициатора воспрепятствовать реализации собственниками земельных участков своих прав.

Повсеместно встречаются случаи, когда во время выделения земельных долей ещё в 90-е годы, в категорию земель сельхозназначения попадали элементы овражно-балочной сети, а также долинные водоёмы (пруды в балках,

---

[37] Самойленко Д.В. Историко-правовой генезис понятия "чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51–56. – EDN RVWUZK.

[38] Фаткулина А.В. Проблемы предупреждения о чрезвычайных ситуациях природного происхождения / А.В. Фаткулина, С.М. Салов, Д.В. Самойленко // Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: Материалы Международной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 16–17 декабря 2021 года / Редколлегия: О.Е. Сысоев (отв. ред.) [и др.]. – Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 2022. – С. 491–493. – EDN KRMLFY.

лощинах и т.п.), образованные за счёт подпора сезонного поверхностного стока. Последние зачастую являются бессточными, либо имеют сток в половодье и паводки. Это не мешает некоторым «экспертам» устанавливать «гидрологическую связь» («гидравлическую связь»)[39] их с «федеральными» водными объектами посредством самого факта нахождения их в гидрографической сети (хотя буквальное толкование закона понимает под ней лишь совокупность водных объектов).

В этой связи интересен прецедент, суть которого основывается на логике норм пп. ч. 2 ст. 8 ВК РФ, 3 п. 1 ст. 40, п. 2 ст. 77 ЗК РФ, ст. 261 ГК РФ. Он сводится к тому, что наличие у руслового пруда гидрологической связи с другим поверхностным объектом (водотоком) или отсутствие таковой, правового значения по делу не имеет, поскольку действующее законодательство закрепило право собственника земельного участка строить на нем пруды, в том числе, образованные водоподпорными сооружениями на водотоках. А также сохранило право собственности на земельные участки, на которых построены пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках)[40].

С ним согласуется вывод Арбитражного суда Центрального округа, согласно которому ни водным, ни земельным законодательством не предусмотрено такого основания для признания федеральной собственностью пруда, как нахождение его в гидрографической сети и нахождение на каком-либо водотоке[41].

Тем не менее, судебная практика неоднозначна, и нередко суды мотивируют свои решения прямо противоположными выводами.

Практика гидролого-землеустроительной экспертизы свидетельствует о том, что подавляющее большинство таких объектов (долинных водоёмов в овражно-балочной сети и самих её элементов) находится на землях сельскохозяйственного назначения. В последние 10 лет растёт процент изъятия земельных участков (а равно и признания их недействительными). Признания недействительными результатов межевания земельных участков, находящихся в данной категории земель, на которых расположены не только водные объекты, но и вышеописанные элементы флювиального рельефа.

Из этого можно сделать один очень важный вывод – гидрографическая сеть как система дискретного сосредоточенного стока в своих верхних звеньях не позволяет устанавливать положение границ сезонного сосредоточения вод в её верхних элементах в силу стохастичности процессов сток и отсутствия

---

[39] Васин Д.Ю. К проблеме использования терминов «гидравлическая связь» и «гидрологическая связь» и иной специальной терминологии в практике судебно-гидрологической и комплексной гидролого-землеустроительной судебной экспертиз: Материалы IV Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 17 июня 2021 г.) – М.: Институт государства и права РАН, 2022, в печати.

[40] Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 30 ноября 2017 г. Дело №33-2765. https://oblsud--orl.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=59bdfd68-c278-4615-9656-e6c56119ef45&_deloId=1540005&_caseType=0&_new=5&_doc=1&srv_num=1&_hideJudge=0 (дата обращения: 08.08.2022 г.)

[41] Постановление кассационной инстанции – Арбитражного суда Центрального округа (г. Калуга) от 01.03.2018 г. по делу № А08-5542/2016 https://sudact.ru/arbitral/doc/79P60p8Nw3Nh/ (дата обращения: 08.06.2021 г.)

выработанной русловой сети. В силу этого правоприменителю удобнее считать любое временное сосредоточение вод в линейно-эрозионных формах флювиального рельефа водным объектом.

Специалист Государственного гидрологического института (далее – ГГИ) Е.В. Гуревич отмечает: отсутствие действующей нормативной документации позволяет классифицировать как водный объект необводненные отрицательные формы расчлененного рельефа, формы рельефа водно-эрозионного происхождения (ложбины, балки, лога, пади), с неразмытым задернованным дном, без наличия выраженного русла[42].

Констатируем, что наш опыт проведения гидролого-землеустроительных экспертиз говорит о том, что при проведении кадастровых работ на землях сельхозназначения меньше, чем в половине случаев, водно-эрозионные формы рельефа с временными водотоками определяются кадастровыми инженерами как водные объекты с установлением пятиметровых границ береговой полосы. При этом гидрологическое исследование таких объектов не проводится или проводится лицами, не обладающими специальными познаниями. При этом, зачастую из документов и графического материала видно, что данный объект к водным не относится.

Нам встретился документ (акт обследования, составленный сотрудниками гидрометеослужбы), из которого следует, что временный водоток – ручей в балке, не имеющий признаков выработанного русла (видно из представленного фотоматериала), питающийся снеговыми и дождевыми водами и выходами грунтовых вод (последнее не подтверждается представленными материалами), имеет исток. (Исток – место начала постоянного течения в русле согласно ГОСТ-73.) При этом обследованные верховья балки имеют повышенные высотные отметки, из чего с учетом проведенного исследования не усматривается, что в аккумулятивных наносах балки начались процессы вторичной эрозии и был вскрыт подземный водоносный горизонт, либо имеются выходы подземных вод (а не верховодки) в склонах балки.

Это доказывает необходимость выработки более чётких нормативных критериев водных объектов верхних звеньев гидрографической сети, чёткой дифференциации дорусловых форм водотоков от элементов флювиального рельефа, общего повышения грамотности специалистов в сфере разрешения данных вопросов, привлечения квалифицированных гидрологов для обследования указанных спорных малых географических объектов.

И, без сомнения, для разрешения очерченной проблемы нужны новые законодательные инструменты для охраны реликтовых форм суходольной сети, а не манипуляции с водным законодательством и установлением водных объектов в местах их отсутствия.

---

[42] Гуревич Е.В. Когда объект перестаёт быть водным // Геоинфо. – 2019. – № 3. https://geoinfo.ru/product/gurevich-elena-vitalevna/kogda-obekt-perestaet-byt-vodnym-40871.shtml (дата обращения 08.03.2023).

Список использованных источников

1. Васин Д.Ю. К проблеме использования терминов «гидравлическая связь» и «гидрологическая связь» и иной специальной терминологии в практике судебно-гидрологической и комплексной гидролого-землеустроительной судебной экспертиз: Материалы IV Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 17 июня 2021 г.) – М.: Институт государства и права РАН, 2022, в печати.

2. Васин Д.Ю. К проблеме неправильного понимания категории «водный объект» в прикладных областях знания: взгляд судебного эксперта-гидролога: Материалы VII научно-практической конференции «Современные проблемы землепользования и кадастров» (Москва, ГУЗ, 27.12.2022 г.) – М.: Государственный университет по землеустройству, 2022, в печати.

3. Гуревич Е.В. Когда объект перестаёт быть водным // Геоинфо. – 2019. – № 3. https://geoinfo.ru/product/gurevich-elena-vitalevna/kogda-obekt-perestaet-byt-vodnym-40871.shtml (дата обращения 08.03.2023)

4. Догановский А.М. Гидрология суши (общий курс). – СПб.: РГГМУ, 2012. – 524 с.

5. Самойленко Д.В. Историко-правовой генезис понятия "чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51–56. – EDN RVWUZK.

6. Тарбеева А.М. Морфология и динамика русел водотоков овражно-балочной сети и малых рек юга лесной зоны Европейской территории России: специальность 25.00.25 "Геоморфология и эволюционная география" / дисс. на соиск. уч. степени канд. геогр. наук / Тарбеева Анна Михайловна. – Москва, 2007. – 188 с.

7. Фаткулина А.В. Проблемы предупреждения о чрезвычайных ситуациях природного происхождения / А.В. Фаткулина, С.М. Салов, Д.В. Самойленко // Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: Материалы Международной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 16–17 декабря 2021 года / Редколлегия: О.Е. Сысоев (отв. ред.) [и др.]. – Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 2022. – С. 491–493. – EDN KRMLFY.

8. "Водный кодекс Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) – Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru), 8 марта 2023 г., № 102107048.

9. "ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения" – Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов (www.docs.cntd.ru), 8 марта 2023 г., № 1200009457.

УДК 332.7

ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ: ПРАВОВЫЕ И ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

PROBLEMS OF LAND SHARES: LEGAL AND LAND USE PLANNING ASPECTS

Вершинин Валентин Валентинович, доктор экономических наук, профессор
Vershinin Valentin Valentinovich, Doctor of Economics, Professor,
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
Federal State University for Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В рамках конференции, посвященной 20-летию вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (был принят 24 июля 2003 года) рассматриваются проблемы выделения из сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов земельных долей для образования крестьянских (фермерских) хозяйств, а также формирования сельскохозяйственных предприятий различных форм собственности. Акцентируется внимание на том, что оборот земель сельскохозяйственного назначения требует детальной и глубокой правовой проработки с учетом изменяющихся во времени процессов развития агропромышленного сектора страны. Автор полагает, что любое совершенствование законодательства в сфере землепользования должно базироваться на практических результатах землеустроительных работ и, в частности, землеустроительного проектирования. Автор приходит к выводу, что землеустроительное сопровождение (обеспечение) реализации положений земельного законодательства следует рассматривать как наиболее действенный инструмент эффективного землепользования и управления земельными ресурсами.*

Abstract. *Within the framework of the conference dedicated to the 20th anniversary of the entry into force of Federal Law No. 101-FZ «On the turnover of agricultural lands» (adopted on July 24, 2003), the problems of allocating land shares from agricultural lands of collective farms and state farms for the formation of peasant (farmer) farms, as well as the formation of agricultural enterprises of various forms of ownership are considered. Attention is focused on the fact that the turnover of agricultural land requires detailed and in-depth legal study, taking into account the time-changing processes of development of the agro-industrial sector of the country. The author believes that any improvement of legislation in the field of land use should be based on the practical results of land management works and, in particular, land management design. The author comes to the conclusion that land use planning support (provision) of the implementation of the provisions of land legislation should be considered as the most effective tool for effective land use and land use planning.*

Ключевые слова: *земельные доли, земельный участок, оборот земель сельскохозяйственного назначения, землеустройство.*

Key words: *land shares, land plot, agricultural land turnover, land management.*

Начавшаяся в нашей стране перестройка одной из своих главных целей имела широкомасштабную демократизацию общества. Демократизация, в свою очередь, предполагала предоставление массам трудового народа прав на владение части или своей доли государственной собственности не на словах, а на деле. Эта идея была заложена и в земельной реформе, законодательно обеспечивающей реализацию права частной собственности на землю.

Законодательно выдел земельной доли из общей долевой собственности изначально базировался на основе положений Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы» [1], а также Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» [2].

Анализируя эти первые правовые документы, определяющие приватизацию земель колхозов и совхозов, вызывает, прежде всего, удивление, обусловленное требованиями срочности решения весьма и весьма непростых задач.

Так, Указ Президента [1] от 27 декабря 1991 года предписывал до 1 марта 1992 года, то есть за два месяца (здесь и далее курсив наш – В.В.):

– «коллективам совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, колхозов и кооперативов, использующих землю на праве бессрочного (постоянного) пользования, принять решение о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности в соответствии с Земельным кодексом РСФСР» [1].

Это, безусловно, предполагало, что в те же сроки необходимо обеспечить выход из колхозов и совхозов для организации крестьянских (фермерских) хозяйств всех имеющих право на земельный пай. При этом до 1 февраля 1992 г. (то есть за месяц) «установить предельные размеры земельных участков, предоставляемых крестьянским (фермерским) хозяйствам в зависимости от их специализации, численности работников, качества земли и других факторов, если до этого срока размеры не установлены» [1]. И, наконец, Указ [1] предписывал требование: «Обязать руководителей хозяйств в течение одного месяца со дня подачи заявления о создании крестьянского (фермерского) хозяйства выделить земельные доли работника и членов его семьи в натуре». Одновременно с земельной долей должен был выделяться и имущественный пай.

Срочность и обязательность выполнения подкреплялась в Указе [1] карательными мерами: «При задержке с выделением земли и имущественного пая на руководителей хозяйств местными органами Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам Министерства сельского хозяйства РСФСР налагается штраф в размере трехмесячных окладов».

Решение задач, поставленных в упомянутых нами правовых документах, с очевидностью потребовало детального землеустроительного сопровождения (обеспечения), что и было сделано с опорой на землеустроительную практику.

Был разработан и на практике опробован алгоритм выделения земельных долей в натуре с учетом заявленных в Указе [1] требований.

Этот алгоритм (в общих чертах) последовательно включал: установление числа граждан реорганизуемого сельскохозяйственного предприятия, имеющих право на земельную долю; определение земель, подлежащих перераспределению из коллективно-долевой собственности; установление балльной оценки участков сельскохозяйственных земель, подлежащих перераспределению и определение размера одной доли в балло-гектарах; формирование земельных массивов для предоставления из них участков, с целью организации крестьянских (фермерских) хозяйств с учетом свойств планируемой их специализации; межевание каждого земельного участка, выделенного для организации крестьянского (фермерского) хозяйства, и оформление документов на право собственности участком.

Детальная реализация такого алгоритма осуществлялась в рамках: разработки землеустроительных проектов перераспределения земель колхозов и совхозов и организации крестьянских (фермерских) хозяйств, а также формирования сельскохозяйственных предприятий различных правовых форм собственности на землю.

В последующем 1 февраля 1995 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» [3], а 7 марта 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О реализации конституционных прав граждан на землю» [4], которые внесли коррективы в ранее действующее законодательство.

Немаловажно, отметить, что в годы реорганизации колхозов (совхозов) и выделения на их базе земельных долей, предполагалось, что труженики села, получившие свою долю в кратчайшие сроки (в течение нескольких месяцев), определяться с её дальнейшим использованием. В качестве такого решения могли быть, кроме крестьянских (фермерских) хозяйств: объединение этих долей вплоть до сохранения прежнего сельскохозяйственного предприятия только на другой правовой основе; передача земельной доли в аренду; продажа и т.п.

Однако ожидаемой массовой активности в решении судьбы земельной доли не произошло.

Причин тому было много – начиная от потери навыков к самостоятельной работе в конкурентной среде (поколение, которое помнило единоличное хозяйствование уже безвозвратно ушло), а радикально распорядиться (продать) «упавшую в руки» часть государственной собственности, не продумав все пути и решения, – было рискованно.

Государство своими действиями не обеспечивало решение возникшей в то время проблемы использования земельных долей. В частности, Государство не могло дать гарантию помощи в обеспечении выделяющихся собственников земли денежными или иными средствами для самостоятельного хозяйствования. При этом, к примеру, если владелец земельной доли из-за отсутствия возможности её обрабатывать изъявлял желание безвозмездно передать государству свою земельную долю, он должен был оплатить межевание для выделения доли в форме земельного участка.

Практика землеустройства искала и находила пути преодоления проблем, связанных с несовершенством существовавшего в то время земельного законодательства. Найденные пути постепенно формировались в форме методических рекомендаций, а они через определенное время находили своё отражение в положениях будущего закона. Процесс этот был не простой и долгий.

В результате только через 10 лет после заявленной законодательно «неотложности мер по осуществлению земельной реформы» вышел Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [5]. В этом Федеральном законе была дана наиболее полная регламентация земельной доли в праве общей долевой собственности. Однако и этот законодательный акт по ряду позиций носил рамочный характер, так как делегировал детальность решения ряда процедурных вопросов региональным законодательствам.

Такой подход диктовался особенностями времени его принятия. Это создавало хорошие условия не только для развития региональных правовых актов, но и предопределяло необходимость разработки различных методических документов по проведению землеустройства, совершенствованию методов и способов проектирования в новых экономических условиях хозяйствования. К периоду — первых лет после принятия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [5] относятся, на наш взгляд, разработка одних из самых лучших методик проведения землеустройства в целом и землеустроительного проектирования в частности [6,7]. Были весьма подробные методики и в более ранний период [8]. Все эти методики базировались на практических работах, проводимых землеустроителями.

Новые аспекты землеустроительных решений и методологических подходов к правовым и экономическим решениям практически незамедлительно отражались в этом Федеральном законе. В результате за прошедшие 20 лет со времени его вступления в силу он претерпел 42 редакции и, безусловно, будет совершенствоваться и далее.

В заключение хотелось бы ещё раз отметить, что основным инструментом совершенствования земельного законодательства является практический опыт землеустройства, а эффективная реализация земельного законодательства обеспечивается землеустроительным сопровождением.

Список использованных источников

1. О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г.

2. О порядке реорганизации колхозов и совхозов. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г.

3. О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев. Постановление Правительством Российской Федерации от 1 февраля 1995 г. № 96; [Электронный источник] http://government.ru/docs/all/13701/ (Дата обращения 24 февраля 2023 г.)

4. О реализации конституционных прав граждан на землю. Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 337 [Электронный источник]; http://www.kremlin.ru/acts/bank/8997 (Дата обращения 24 февраля 2023г.)

5. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2002 г № 101-ФЗ.

6. Агроэкологическая оценка земель, проектирование адаптивно-ландшафтных систем земледелия и агротехнологий: Методическое руководство / Под ред. В.И. Кирюшина, А.Л. Иванова. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2005. – 783 с.

7. Землеустроительное обеспечение организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Рекомендации. Производственно-практическое издание /А.С. Миндрин, О.Б. Леппке, С.Н. Волков, В.В. Вершинин, П.Ф. Лойко, В.Ф. Спиридонов // Отв. за выпуск В.А. Петров. – М.: ФГНУ «Росинформ агротех», 2009. – 108 с.

8. Методические рекомендации по выделу земельных участков в счет земельных долей / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Рассмотрены и одобрены Научно-техническим советом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 23 января 2003 года. [Электронный источник]; https://docs.cntd.ru/document/420378821 (Дата обращения 24 февраля 2023 г.).

УДК 332.6

ПРОЦЕДУРА УСТАНОВЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ В РАЗМЕРЕ РЫНОЧНОЙ В 2022 ГОДУ (НА ПРИМЕРЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

THE PROCEDURE FOR ESTABLISHING THE CADASTRAL VALUE IN THE AMOUNT OF THE MARKET VALUE IN 2022 ((BY THE EXAMPLE OF THE KALININGRAD REGION)

Востренкова Ангелина Максимовна, магистрант
Vostrenkova Angelina Maksimovna, Master's student
ФГАОУ ВО «БФУ им. Иммануила Канта», г. Калининград
Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad

Аннотация. *Владение, пользование и управление объектами недвижимости связано с выплатой различных налогов и сборов для финансового обеспечения деятельности государства. Величина налогообложения напрямую зависит от размера кадастровой стоимости объекта недвижимости. Поэтому собственники объектов недвижимости заинтересованы в её снижении. Законодательство РФ установило процедуру снижения кадастровой стоимости в статье 22.1 «Установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости» Федерального закона № 237 «О государственной кадастровой оценке».*

Abstract: *The ownership, use and management of real estate is associated with the payment of various taxes and fees for the financial support of the state. The amount of taxation directly depends on the size of the cadastral value of the property.*

Therefore, the owners of real estate are interested in reducing it. The legislation of the Russian Federation established the procedure for reducing the cadastral value in Article 22.1 "Establishing the cadastral value in the amount of the market value" of Federal Law No. 237 "On State Cadastral Valuation".

Ключевые слова: *кадастровая стоимость объектов недвижимости, массовая оценка, стоимость, налог, недвижимость, снижение кадастровой стоимости, снижение налога.*

Keywords: *cadastral value of real estate, mass valuation, cost, tax, real estate, reduction of cadastral value, tax reduction.*

Несмотря на общую геополитическую ситуацию и оказываемое давление на экономику РФ, инвестиционная активность на рынкенедвижимости остается высокой.

Результаты первого полугодия оказались рекордно высокими. Объем инвестиций в недвижимость РФ составил 179,8 млрд. руб., годом ранее 126 млрд. руб. Однако следует отметить, что показатели второго квартала также превзошли показатели, зарегистрированные в период с 2014 по 2020 год. И все же, результат второго квартала оказался ниже прошлогоднего на 1300 млн. рублей [1] (рис. 1).

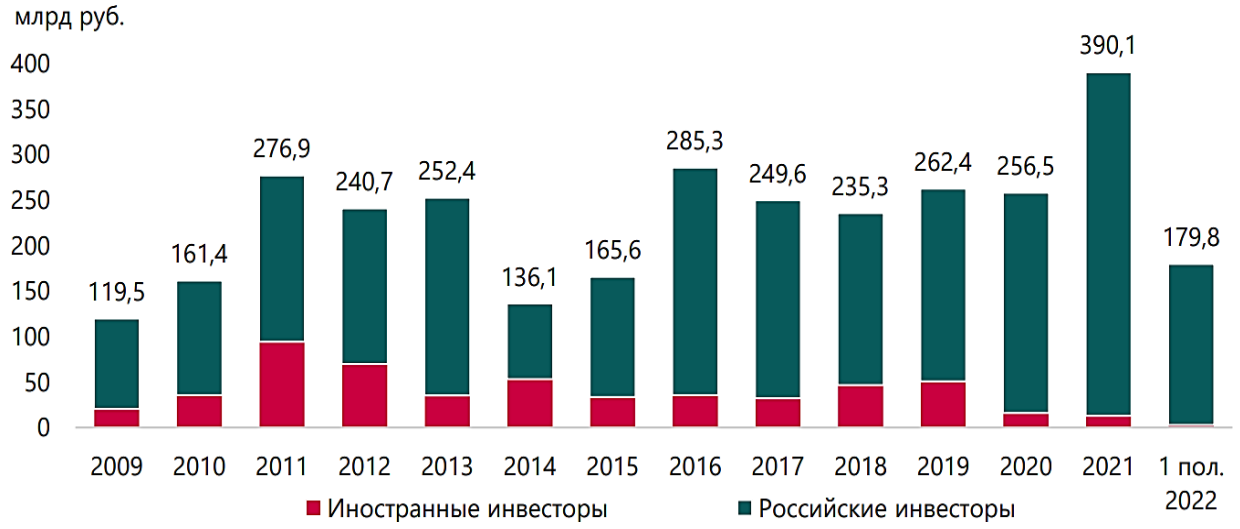


Рисунок 1 – Динамика общего объема инвестиций в недвижимость [1]

По данным рисунка 1 можно заметить, что активность иностранных инвесторов остается минимальной, данная величина имеет малозначительную роль в общем объеме инвестиций за последние три года.

Аналитики уточнили, что чаще всего инвесторы вкладывали средства в классические сегменты коммерческой недвижимости. Структура инвестиций по сегментам представлена на рисунке ниже по итогам I полугодия.

Рисунок 2 – Структура инвестиций по сегментам [1]

Анализируя рисунок 2, можно сказать, что основный объем инвестиций находится в площадках под девелопмент и в офисной недвижимости.

При такой положительной динамике спроса на коммерческую недвижимость хотелось бы обратить особое внимание на показатель «кадастровая стоимость» объекта, так как от него зависит размер налогообложения.

Кадастровая стоимость интересует правообладателей объектов недвижимости преимущественно в связи с налогообложением. Более того, она применяется в качестве базы для расчета выкупных цен и арендных платежей. При этом у заявителей может возникнуть потребность, как в снижении кадастровой стоимости, так и в ее увеличении.

Как правило, кадастровую стоимость «оспаривают», если её размер, по мнению заявителя, значительно выше рыночной стоимости, что ведет к увеличению затрат по статье «налоги».

Понятие «оспаривание» разъясняется и осуществляется согласно статье 22.1 «Установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости» Федерального Закона № 237 «О государственной кадастровой оценке».

Порядок проведения данной процедуры представлен на рисунке 3.

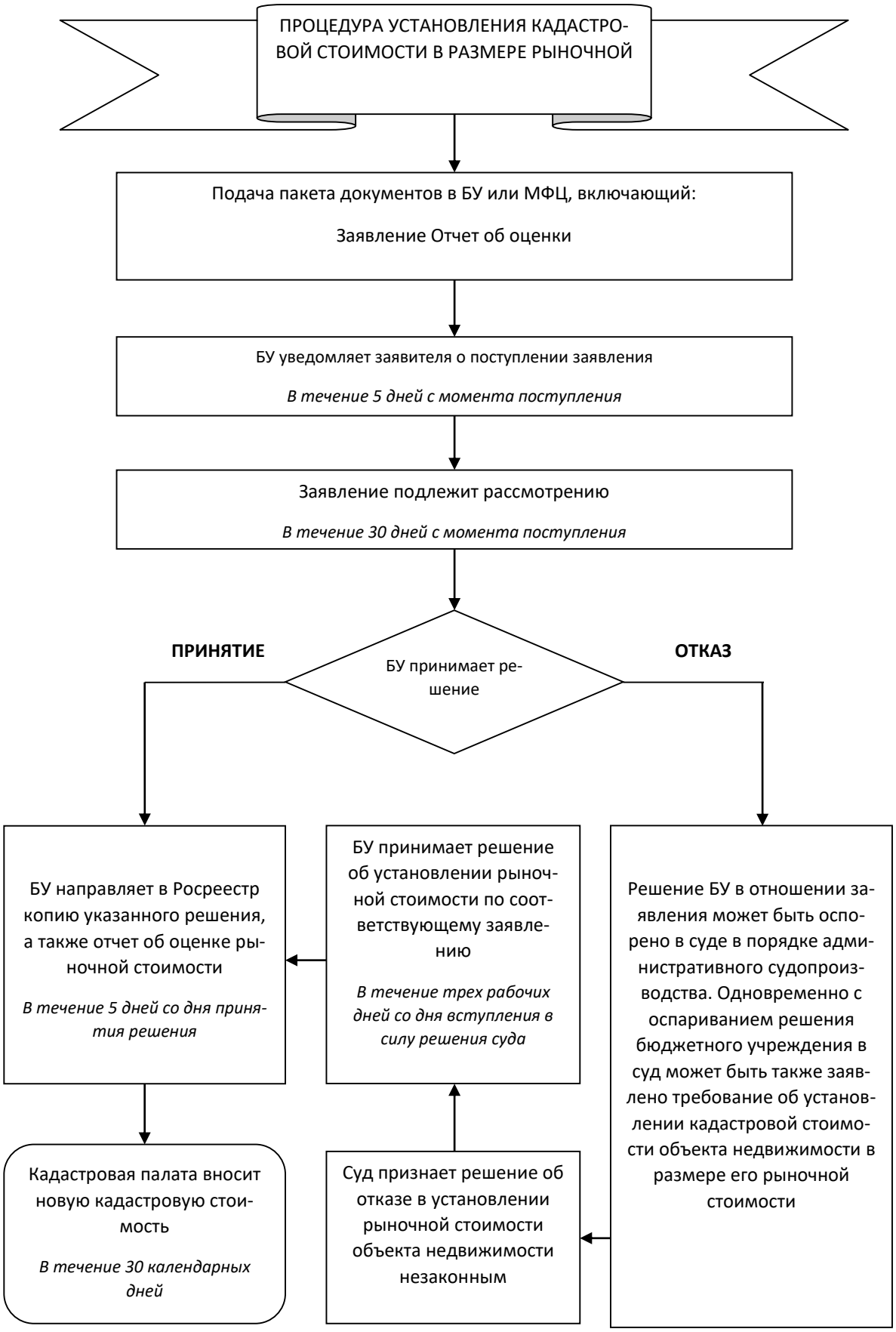


Рисунок 3 – Процедура установления кадастровой стоимости в размере рыночной

Анализируя рисунок 3, можно сделать вывод, что бюджетное учреждение (далее – БУ) имеет право принять два решения:

1. Установить кадастровую стоимость в размере рыночной;
2. Отказать в изменении кадастровой стоимости.

В случае принятия решения об отказе должны быть представлены все выявленные причины, которые стали основанием для принятия такого решения.

Решение БУ в отношении заявления об установлении кадастровой в размере рыночной стоимости может быть оспорено в суде в порядке административного судопроизводства. Одновременно с оспариванием решения БУ в суд может быть также заявлено требование об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной.

Оспаривание кадастровой стоимости в суде является широкораспространенной процедурой. За период с 01.01.2022 по 30.11.2022 год в судах инициировано 12617 споров о величине, внесенной в Единый государственный реестр недвижимости кадастровой стоимости в отношении 21704 объектов недвижимого имущества. В 98% случаев в цели оспаривания указывается установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости. В результате вынесенных в судебном порядке решений по искам, поступившим в суды в период с 01.01.2022 по 30.11.2022 год, наблюдается падение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, по которым были приняты решения, график снижения кадастровой стоимости представлен ниже [6].

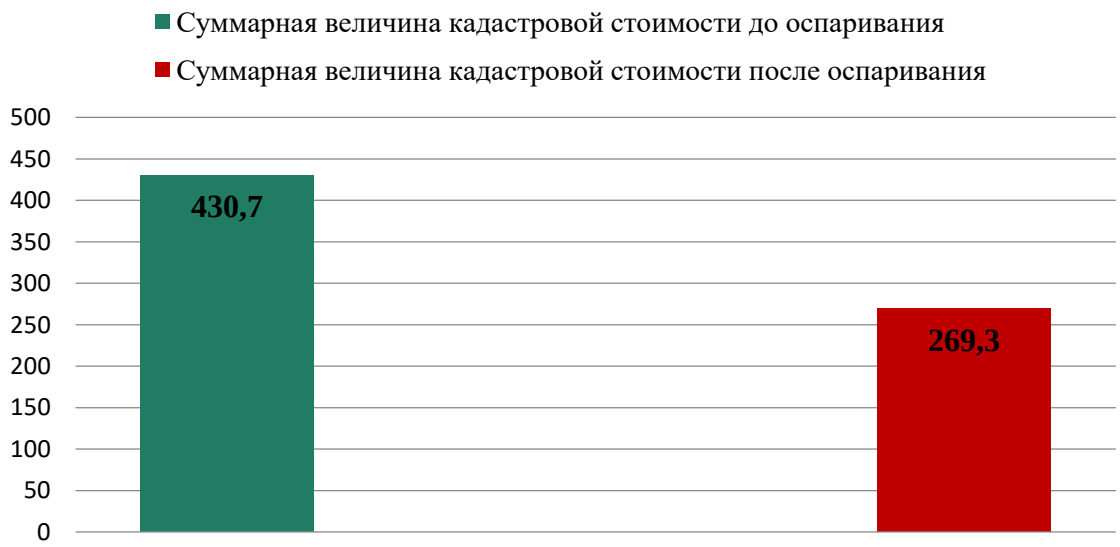


Рисунок 4 – Динамика изменения кадастровой стоимости

По данным рисунка 4, по состоянию на 30.11.2022 год, наблюдается снижение суммарной величины кадастровой приблизительно на 37,5%.

В заключение хотелось бы сказать, что владение, пользование и управление объектами недвижимости связано с выплатой различных налогов и сборов для финансового обеспечения деятельности государства.

Правовые отношения, возникающие в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом, неизбежно влекут за собой необходимость оценки объектов недвижимости как основы формирования экономической стоимости объекта [4].

Учитывая, что кадастровая стоимость является базой для расчета ряда платежей, предусмотренных законодательством, объективность и соразмерность данной величины является важной экономической составляющей [7].

Согласно Приказу Минэкономразвития №226 кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками объекта недвижимости. Соответственно, кадастровая стоимость представляет собой рыночную стоимость, определённую массовыми методами оценки [5].

Принимая к сведению, что кадастровая оценка проводится массовыми методами, в отсутствие индивидуального подхода к объекту недвижимости, на практике возникают ситуации, при которых кадастровая стоимость выше рыночной, что обязывает правообладателей объекта недвижимости платить экономически не обоснованные, завышенные платежи.

С целью восстановления баланса между кадастровой и рыночной стоимостью законодательством разработан механизм пересмотра кадастровой стоимости – статья 22.1. «Установление кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости» ФЗ-№ 237, устанавливающая связь между рыночной и кадастровой стоимостью [2].

Данной процедурой законодательство регулирует размер кадастровой стоимости объекта недвижимости, указывая на то, что кадастровая стоимость объекта недвижимости не может превышать величины его рыночной стоимости, определенной на ту же дату.

Список использованных источников

1. Объем инвестиций в недвижимость РФ: сайт. – URL: https://rgud.ru/documents/2022_07_14_knightfrank_investment_H1.pdf (дата обращения: 24.12.2022). – Текст: электронный.

2. О государственной кадастровой оценке: Федеральный закон № 237-ФЗ от 3 июля 2016 г.: (ред. от 30.12.2021). – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

3. Об оценочной деятельности: Федеральный закон № 135-ФЗ от 29 июля 1998 г.: (ред. от 02.07.2021). – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

4. Конституция Российской Федерации. Официальный текст: Текст Конституции приводится с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ – Москва: Омега-Л. – 2022. – 62 с. – ISBN 978-5-370-04814-2.

5. Приказ Минэкономразвития России от 12.05.2017 N 226 (ред. от 09.09.2019) "Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке" (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2017 N 46860). – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

6. Обобщенные сведения о рассмотрении споров в судах: сайт. – URL: https://rosreestr.gov.ru/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh- sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/ (дата обращения: 24.12.2022). – Текст: электронный.

7. Управление земельными и другими природными ресурсами / Алтухов А.И. и др. – М.:, ГУЗ, 2020. – 716 с.

УДК 528.46;528.91; 631.153; 001.891

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT OF THE FEDERAL LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND»

Вылегжанина Валерия Владимировна[1,2], кандидат технических наук, главный специалист-эксперт отдела правового обеспечения, доцент кафедры кадастра и территориального планирования
Добротворская Надежда Ивановна[2], доктор сельскохозяйственных наук, профессор кафедры кадастра и территориального планирования
Аврунев Евгений Ильич[2], советник при ректорате по научной деятельности, кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, профессор
Valerija Vylegzhanina[1,2], Candidate of Technical Sciences, Chief Expert of Law Department, Associate Professor of the Department of Cadastre and Territorial Planning
Nadezhda Dobrotvorskaja[2], D. Sc., Professor of the Department of Cadastre and Territorial Planning
Evgeny I. Avrunev[2], Adviser at the Rectorate for Scientific Activities, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Cadastre and Territorial Planning, Professor
[1]Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, г. Новосибирск
[2]Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск
[1]Federal Service of State Registration, Cadastre and Cartography for Novosibirsk region, Novosibirsk
[2]Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk

Аннотация. *В статье рассматриваются актуальные вопросы по модернизации действующего Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в соответствии с заданными стратегиями и темпами развития современного российского общества в рамках управления отношений, связанных*

с использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения. Внесены предложения, позволяющие актуализировать указанный специальный закон, с учетом современных научных, правовых и цифровых условий, что в свою очередь позволит сохранять баланс между общими и частными интересами.

Abstract. *The article deals with topical issues on the modernization of the current Law «On the circulation of agricultural land», in accordance with the given strategies and pace of development of modern Russian society in the framework of the management of relations related to the use and protection of agricultural land. Proposals have been made to update this special law, taking into account modern scientific, legal and digital conditions, which in turn will allow maintaining a balance between general and private interests.*

Ключевые слова: *Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», управление земельными ресурсами, охрана земель, частные правовые интересы, права фермеров.*

Key words: *Law «On the turnover of agricultural land», land management, land protection, private legal interests, farmers' rights.*

Введение. Сегодня все чаще в научном сообществе, управленческих структурах и правительстве Российской Федерации поднимается вопрос о продовольственной безопасности страны, ресурсном обеспечении и правовых аспектах, регулирующих данную сферу деятельности.

Основные направления социально-экономической государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности нашей страны обозначены в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации [1]. Данный документ является базовой основой для разработки нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности, развития сельского и рыбного хозяйства [1]. Вместе с тем Доктрина учитывает положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также Стратегии экономической безопасности Российской Федерации целями которых в совокупности являются, в том числе:

– обеспечение национальной безопасности нашей страны;

– повышение уровня и улучшение качества жизни населения;

– снижение рисков ведения предпринимательской деятельности, связанных с возможностью использования формальных поводов для ее остановки, а также недопущение избирательного правоприменения в отношении субъектов предпринимательской деятельности;

– совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды;

– совершенствование национальной системы расселения, создание условий для развития городских агломераций;

– создание комфортной среды для проживания во всех населенных пунктах, развитие их транспортной и энергетической инфраструктуры;

– совершенствование системы территориального планирования с учетом вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации;

– устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;

– охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата и др. [2,3].

Вместе с тем одной из главных проблем теоретического и практического характера и в теории права, и в отдельных отраслях права является соотношение общих и специальных норм, определение способов преодоления коллизий между равными по юридической силе нормативными правовыми актами [4]. Как отмечает Гурьянова В.В. [5], возникающие коллизии отрицательным образом сказываются на эффективности правового регулирования общественных отношений.

Таким образом, во избежание конфликта между общими и специальными нормами права, по нашему мнению, абсолютно верно отмечено Крыжаном В.А., что:

– принцип правовой определенности является общим принципом права и вместе с другими фундаментальными правовыми максимами, такими как принцип верховенства права, лежит в основе всех правовых систем, как международных, так и национальных [6].

Целью наших исследований является анализ положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (Закон № 101-ФЗ) на соответствие стратегическим задачам, обозначенным правительством РФ, и его соответствие современным аспектам принципов управления земельными ресурсами в рамках устойчивого развития территорий.

Методы и материалы. При выполнении работы были использованы различные методики исследования, такие как системно-аналитические методы обработки информации, в частности сведений, аккумулируемых на сайте арбитражных судов, на официальном сайте публичной кадастровой карты. Изучены точки зрения и мнения авторов, изложенные в научных работах, касающихся данной тематики. Проведен обзор Российского законодательства, позволивший определить направление и принципы устойчивого развития территорий в соотношении с основными принципами Закона № 101-ФЗ.

Результаты и обсуждение. Невозможно не согласиться с доводом профессора Сизова А.П., что принадлежность земель к конкретной категории жестко определяет возможности их хозяйственного использования, которое должно соответствовать установленному целевому назначению. [7]. Тезис, обозначенный Волковым С.Н. [8], о том, что все цивилизованные и экономически развитые страны мира в управлении земельными ресурсами, их использовании и охране отдают приоритет землям сельскохозяйственного назначения, среди которых главное место занимают продуктивные сельскохозяйственные угодья, по нашему мнению, точно определяет вектор развития земельных отношений, определенный правительством Российской Федерации в Государственной программе развития сельского хозяйства [9] и иных стратегических доктринах.

Как отмечает Устюкова В.В., основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации предусматривают повыше-

ние эффективности использования земель, охрану земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны [10].

Вместе с тем, управление землями, по мнению Липски С.А. [11], выражается в комплексном подходе управленческих решений, принимаемых в увязке с особенностями ведения сельскохозяйственного производства в конкретных условиях.

Также нельзя не согласиться с мнением Волкова С.Н. и Хлыстуна А.Н. [12], что необходимость перехода системы институтов и инструментов, обеспечивающих рациональное использование и охрану сельскохозяйственных земель в состояние, соответствующее современным требованиям, обусловлена нынешней «аморфностью и весьма низкой эффективностью самой системы». Об этом свидетельствуют незавершенность земельных преобразований. В том числе отсутствие адекватной информации о состоянии земель.

Папаскири Т.В., Сулеймановой В.В. [13] отмечено, что новые подходы с применением современных информационных систем требуют соответствующего информационного обеспечения и непрерывного анализа возможных последствий принимаемых управленческих решений.

Все изложенные тезисы свидетельствуют о необходимости комплексных мероприятий по совершенствованию и законодательной базы и управленческих подходов в рамках управления земельными ресурсами с учетом не только повышения эффективности природопользования, но также обеспечения рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель.

Принятая в настоящее время Правительством РФ Стратегия пространственного развития РФ является концептуальной основой проведения комплексных мероприятий по стратегическому планированию, разрабатываемых в рамках целеполагания по территориальному принципу [14].

Указанная стратегия ориентирована на пространственное развитие территорий, таких, например, как городская агломерация, состоящая из совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними [14]. А это значит, что в состав таких территорий будут входить и земли сельскохозяйственного назначения.

Утвержденная в 2021 году правительством Российской Федерации государственная программа «Национальная система пространственных данных» (НСПД) является документом стратегического планирования. Она отражает комплексный подход при формировании и реализации мероприятий в сфере земельных и имущественных отношений, развития инфраструктуры пространственных данных, определяет на федеральном уровне основные принципы, взаимосвязанные цели и задачи реализации государственной политики в этой сфере на среднесрочную и долгосрочную перспективы [15].

В настоящее время в сфере земельных и имущественных отношений, развития инфраструктуры пространственных данных существует ряд определенных проблем, в том числе отсутствие отечественной геоплатформы, объединяющей сведения, содержащиеся в ведомственных и региональных информационных ресурсах, реестрах и базах данных [15].

Информация о земле и об объектах недвижимости содержится в самостоятельных информационных ресурсах, таких как:

– Единый государственный реестр недвижимости, который ведет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

– информационные системы обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации, за актуальность которых отвечают субъекты Российской Федерации;

– Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, информационное наполнение которой входит в полномочия Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [15].

Основная идея НСПД это объединенный цифровой ресурс, содержащий актуальную информацию из всех имеющихся ведомственных цифровых ресурсов, что позволит в принятии разного уровня управленческих решений в целях реализации Доктрины и стратегий, обозначенных правительством Российской Федерации. Так, например, цифровой ресурс Единая электронная картографическая основа (ЕЭКО) предполагает, в том числе, наличие следующих слоев:

– рельеф местности;

– гидрография и гидротехнические сооружения;

– растительный покров и грунты (древесная, кустарниковая, травяная растительность и другая);

– населенные пункты;

– промышленные, сельскохозяйственные и социально-культурные объекты, в том числе жилые объекты) и иная информация [16].

Приоритет в использовании и особой охране сельскохозяйственных угодий, таких как: пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), определен ЗК РФ, и данный закон внесен в список основных законов, являющихся основой развития НСПД [17].

Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется специальным Законом № 101-ФЗ [18]. Следует обратить внимание, что Закон № 101-ФЗ не поименован в списке законодательной основы, регламентирующей порядок отношений в сфере НСПД.

Важность указанного специального закона заключается в регулировании отношений, связанных с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения. Он устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности [18].

Отдельно обратим внимание, что и ЗК РФ, и Закон № 101-ФЗ» содержат нормы, регулирующие возможность и порядок изъятия земельных участков

для государственных и муниципальных нужд. (Глава VII.1 ЗК РФ и ст. 6.1 Закона № 101-ФЗ).

В настоящее время отсутствие полной и актуальной информации о землях сельскохозяйственного назначения может приводить к неэффективной управленческой деятельности при использовании земельных ресурсов. Так, например, в рамках рассмотрения судебного спора Арбитражным судом Новосибирской области по делу № А45-13810/2019 вынесено решение о признании недействительными приказы департамента по недропользованию по Сибирскому федеральному округу – об изъятии земельного участка для государственных нужд Российской Федерации в связи с осуществлением недропользования. А именно: для разработки месторождения угля открытым способом [19].

Судом установлено, что изымаемые земельные участки с кадастровыми номерами 54:24:052713:129 и 54:24:052713:780 расположены в Тогучинском районе Новосибирской области, используются ЗАО «Завьяловское» для сельскохозяйственного производства – выращивания зерновых и зернобобовых культур, кормовых культур и являются сельскохозяйственными угодьями.

Необходимо отметить, что Тогучинский район Новосибирской области входит в состав Новосибирской агломерации. И согласно Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года в рамках приоритета по «Созданию современной и безопасной среды для жизни, преображению городов и поселков Новосибирской области» – определена система задач и направлений деятельности, нацеленных на обеспечение рационального природопользования. Как основы экологической безопасности, высоких стандартов экологического благополучия, сохранения естественных экосистем [20].

Принимая решение, суд руководствовался: статьей 79 ЗК РФ, статьей 1 Закона № 101-ФЗ, положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Данные правовые акты предусматривают охрану сельскохозяйственных земель и приоритет в их использовании, основывающийся на принципе сохранения целевого использования земельных участков. Указанные аспекты базируется на основных направлениях продовольственной безопасности, в рамках которых осуществляется, бережное использование данной категории земель, исключающее истощение и сокращение площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий [19].

Вместе с тем земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенные на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, не могут использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства. За исключением случаев размещения линейных объектов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, при этом в тридцатикилометровой зоне от изымаемых земельных участков расположено более 10 населенных пунктов (ст. 78 ЗК РФ) [17].

Анализируя причины ошибочно принятого управленческого решения, следует обратиться к общедоступной публичной кадастровой карте (ПКК) на рисунке 1. Согласно указанному цифровому ресурсу, информация о спорных земельных участках выражена в наличии категории, виде разрешенного

использования, площади, наличии актуальных сведений о границах земельного участка и кратких сведений о правах.

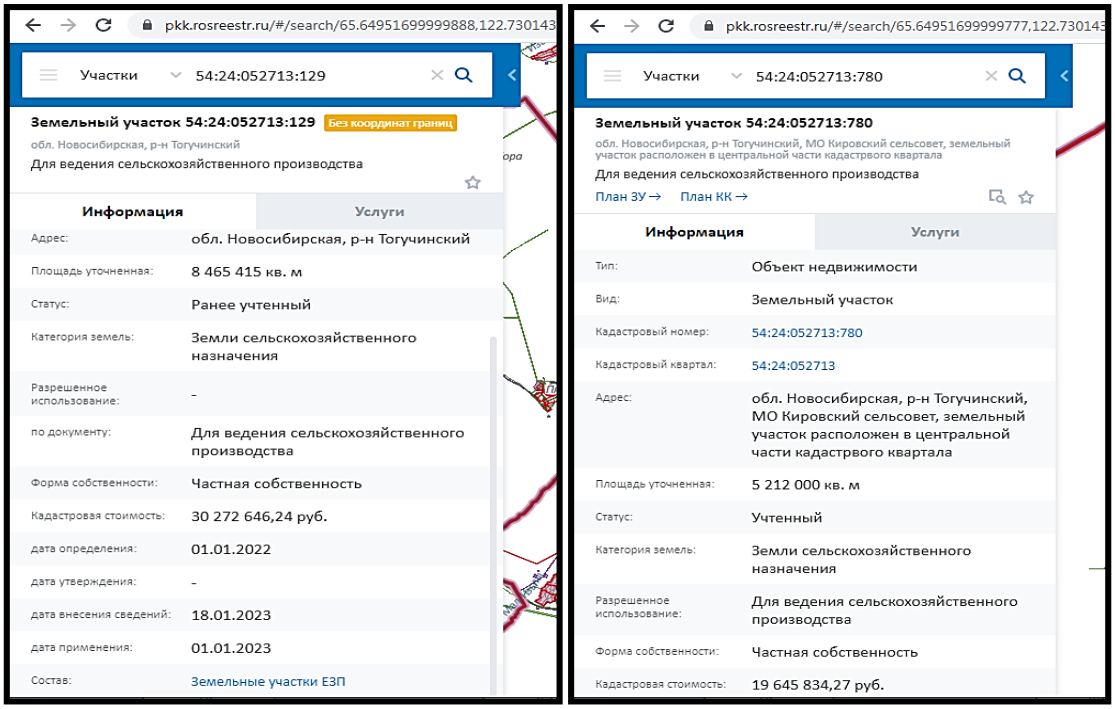


Рисунок 1 – Информация о земельных участках из ПКК

Сведения о земельных участках в ПКК наполняются из информационного ресурса – Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) [20]. В то же время в ЕГРН не содержится информация о почвенных характеристиках земельных участков, которая точнее характеризовала бы земельные угодья и позволяла при принятии управленческих решений более предметно подходить с точки зрения принципа сохранения целевого использования земельных участков и сохранения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. Что отражено в Законе № 101-ФЗ и основных принципах Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [2, 18].

Студенковой Н.А. и Добротворской Н.И. отмечено, что обеспечение рационального использования земельных ресурсов напрямую зависит от эффективности принимаемых управленческих решений, которые, в свою очередь, должны обеспечиваться достоверной и полной информацией о качестве и количестве имеющихся земель на определённой административно-территориальной единице [22]. Имеющиеся в некоторых регионах, сведения, отображенные в «Паспортах почв земельных участков», недостаточно информативны. Вместе с тем наличие нового информационного ресурса (реестра) сельскохозяйственных земель с учетом сопоставления данных информационной системы ЗСХН с данными ЕГРН будет способствовать повышению эффективности использования земель данной категории [22].

Поскольку Закон № 101-ФЗ, как выше нами изложено, является специальным по вопросам использования земель сельскохозяйственного назначе-

ния, то полагаем целесообразным принятия дополнительной главы в указанный закон, устанавливающей правила по обязательной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения со сбором полных качественных характеристик и цифровизации всех данных в виде электронного паспорта, являющегося неотъемлемой частью сведений ЕГРН. Также полагаем необходимым, в случае наличия у указанной категории земель особо ценных качественных характеристик, устанавливать запрет на изъятие данных земель из сельскохозяйственного оборота, который должен быть отображен в цифровом паспорте в виде соответствующей информации.

Снятие указанного запрета полагаем возможным только при наличии одобрения региональных властей, а именно министерств сельского хозяйства субъектов РФ, в полномочия которых входит осуществление государственного управления и нормативное правовое регулирование в сфере агропромышленного комплекса [23, 24].

Также актуальным стал вопрос о необходимости ведения цифрового реестра, содержащего сведения о крестьянских (фермерских) хозяйствах (К(Ф)Х) и индивидуальных предпринимателях (ИП), ведущих сельскохозяйственную деятельность. Вызвано это следующими сложившимися обстоятельствами.

Действующим законодательством в период с 01.09.2022 до 01.03.2031 г. установлена возможность осуществления строительства и последующего оформления в собственность индивидуального жилого дома, расположенного на земельном участке, предоставленном К(Ф)Х [25]. Законом допускается строительство, реконструкция и эксплуатация одного жилого дома с количеством этажей не более трех, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и площадь застройки под которым составляет не более 0,25 процента от площади земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе занятом сельскохозяйственными угодьями, используемом К(Ф)Х для осуществления своей деятельности [26].

Для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на указанный жилой дом, органу регистрации прав необходимо убедиться, что ИП является главой К(Ф)Х. В таком случае в качестве доказательства осуществления указанного вида деятельности возможно представление в орган регистрации прав сведений о государственной регистрации физического лица в качестве ИП [27].

В силу положений Налогового кодекса Российской Федерации, индивидуальные предприниматели – физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы К(Ф)Х [28]. В данном случае действующая форма о сведениях из Единого государственного реестра юридических лиц не содержит конкретики в отношении ИП, являющихся главами К(Ф)Х. Сведения об указанных лицах излагаются в виде обычных данных, как о физических лицах [29]. Таким образом, органу регистрации прав невозможно однозначно установить деятельность обозначенных физических лиц, что может повлиять на права фермера по государственному кадастровому учету и государственной регистрации прав на индивидуальный жилой дом.

В связи с изложенным полагаем необходимым внесение в Закон № 101-ФЗ положений о наличии цифрового ресурса, аккумулирующего актуальные сведения о К(Ф)Х и ИП, являющихся главами К(Ф)Х. Ведение указанного электронного ресурса может осуществлять то же ведомство, что и в предыдущем случае. В порядке межведомственного информационного взаимодействия необходимые сведения могут быть доступными органу регистрации прав [21], что будет устранять сомнения и неопределенность при осуществлении учетно-регистрационных действий и защищать права фермеров.

Заключение. В заключение хотелось бы отметить, что законодательство Российской Федерации формируется от общих принципов к частным интересам. И специальные законы, регулирующие более частные случаи, должны опираться на обозначенные правительством Российской Федерации стратегические задачи. С учетом развития отношений в современных научных, правовых и цифровых условиях. Такой подход позволит формировать и принимать управленческие решения, не вызывая коллизий между общими принципами развития общества и частными правовыми интересами.

Список использованных источников

1. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 18.02.2023).
2. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 18.02.2023).
3. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 18.02.2023).
4. Плотников Д.А. Коллизии между общими и специальными гражданскими процессуальными нормами как предпосылка совершенствования системы гражданского процессуального права // «Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2021. – № 2. – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).
5. Гурьянова В.В. Проблемы определения понятия, структуры, особенностей и функционального назначения коллизионных норм национального права // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 11. – С. 33–39.
6. Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности / Под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. – 2018. – N 1. – С. 91–98.
7. Сизов А.П. Оценка качества и мониторинга земель сверхкрупного города (на примере Москвы): монография. – М.: Изд-во МИИГАиК, 2012. – 242 с.
8. Волков С.Н. Управление землями сельскохозяйственного назначения. Землеустройство // АВУ. 2009. №5. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-zemlyami-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-zemleustroystvo (дата обращения: 19.02.2023).

9. Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 (ред. от 18.01.2023) "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"– Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

10. Устюкова В.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: некоторые проблемы // Труды Института государства и права РАН. – 2015. – №1. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otvetstvennost-za-narushenie-zemelnogo-zakonodatelstva-nekotorye-problemy (дата обращения: 19.02.2023).

11. Липски С.А. Комплексный подход к вовлечению в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель // Никоновские чтения. 2017. №22. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnyy-podhod-k-vovlecheniyu-v-selskohozyaystvennoe-proizvodstvo-neispolzuemyh-zemel (дата обращения: 19.02.2023).

12. Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Актуализация системы управления земельными ресурсами агропромышленного комплекса // МСХ. 2018. №6. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/aktualizatsiya-sistemy-upravleniya-zemelnymi-resursami-agropromyshlennogo-kompleksa (дата обращения: 19.02.2023).

13. Папаскири Т.В., Сулейманова А.В. Предложения по повышению экономической эффективности управления земельными ресурсами городских округов // Московский экономический журнал. – 2019. – №11. – Режим доступа:https://cyberleninka.ru/article/n/predlozheniya-po-povysheniyu-ekonomicheskoy-effektivnosti-upravleniya-zemelnymi-resursami-gorodskih-okrugov (дата обращения: 19.02.2023).

14. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

15. Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 N 2148 (ред. от 08.02.2023) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Национальная система пространственных данных" – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

16. Постановление Правительства РФ от 03.11.2016 N 1131 (ред. от 17.08.2022) "Об утверждении Правил создания и обновления единой электронной картографической основы" – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

17. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

18. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 29.12.2022) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

19. Официальный сайт арбитражного суда Новосибирской области Режим доступа: https://kad.arbitr.ru (дата обращения 19.02.2023).

20. Постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 N 105-п (ред. от 27.12.2022) "О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года" – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

21. Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О государственной регистрации недвижимости" (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 19.02.2023).

22. Студенкова Н.А., Добротворская Н.И. Современные проблемы инвентаризации и кадастрового учета земель сельскохозяйственного назначения // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2021. – №2. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-inventarizatsii-i-kadastrovogo-ucheta-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya (дата обращения: 20.02.2023).

23. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

24. Постановление Правительства Новосибирской области от 01.02.2016 № 9-п «О министерстве сельского хозяйства Новосибирской области» – Режим доступа: https://mcx.nso.ru/page/486 (дата обращения 20.02.2023).

25. Федеральный закон от 02.07.2021 № 299-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О внесении изменений в статью 77 ЗК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

26. Федеральный закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

27. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

28. "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

29. Приказ Минфина России от 05.08.2019 № 121н «Об утверждении порядка, форм и сроков предоставления содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей сведений и документов, а также информации и справки, указанных в пунктах 5 и 6 статьи 6 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»». – Режим доступа: http://www.consultant.ru. (Дата обращения 20.02.2023).

УДК 528.8

ДАННЫЕ ДЗЗ КАК ОСНОВА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ПРИ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

EARTH REMOTE SENSING DATA AS A BASIS FOR INFORMATION SUPPORT OF LAND MANAGEMENT IN THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND

Гаврилова Лариса Анатольевна, к.т.н., доцент
Лимонов Анатолий Николаевич, к.т.н., доцент
Шаповалов Дмитрий Анатольевич, д.т.н., профессор
Gavrilova Larisa Anatolyevna, Candidate of Engineering Sciences, Associate Professor
Limonov Anatoly Nikolayevich, Candidate of Engineering Sciences, Associate Professor
Shapovalov Dmitry Anatolyevich, Doctor of Engineering Sciences, Full Professor
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land use Planning, Moscow

Аннотация. *В работе предложена технология комбинированного использования аэро- и космических снимков для информационного обеспечения оборота земель сельскохозяйственного назначения. Результаты преобразований космических снимков по предлагаемой технологии позволяют получить плановые координаты характерных точек границ земельных участков, по точности соответствующие требованиям Приказа Росреестра от 23 октября 2020 г. № П/0393 для земель сельскохозяйственного назначения; земель особо охраняемых территорий и объектов; земель лесного фонда, земель водного фонда и земель запаса.*

Abstract. *The paper proposes a technology for the combined use of aerial and space images for information support of the turnover of agricultural land. The results of satellite imagery transformations using the proposed technology make it possible to obtain the planned coordinates of the characteristic points of the boundaries of land plots, which correspond in accuracy to the requirements of the Order of Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography dated October 23, 2020 No. P / 0393 for agricultural land; lands of specially protected territories and objects; forest fund lands, water fund lands and reserve lands.*

Ключевые слова: *данные ДЗЗ, космические снимки открытого доступа, фототриангуляция, векторизация, полиномиальное геометрическое преобразование, проективно-аффинное геометрическое преобразование, опорные и контрольные точки, СКП плановых координат, оборот земель сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *remote sensing data, open access space images, phototriangulation, vectorization, polynomial geometric transformation, projective-*

affine geometric transformation, ground control points, RMSE of planned coordinates, agricultural land turnover.

Для повышения эффективности оборота земель сельскохозяйственного назначения требуется достоверная и актуальная информация об их качественном состоянии, точном пространственном положении, хозяйственном использовании, правовом статусе и т.п. Подобная информация может быть получена при наземных обследованиях и анализе статистических данных. Наиболее оперативно, достоверно и экономически эффективно данная информация может быть получена по данным ДЗЗ. К данным ДЗЗ относят аэро- и космические изображения, включая, снимки, полученные с беспилотных воздушных судов (БВС).

Известно, что точность определения пространственных координат поворотных точек границ, а также объём требуемой семантической информации, получаемой при фотограмметрической обработке и анализе данных ДЗЗ, зависит от многих факторов, влияющих на метрические и изобразительные свойства аэро- и космических снимков. Определяющими являются следующие: параметры и условия проведения аэрокосмических съёмок, характеристики сенсора, фиксирующего изображение (размер пикселя, спектральная зона регистрируемого излучения и т. п.) [1].

Приказом Росреестра от 23 октября 2020 года №П/0393 [2] выделены категории земель и разрешенное использование земельных участков, утверждены значения точности (средней квадратической погрешности) определения координат характерных точек границ земельных участков, **а** также размер проекции пикселя на местности для аэрофотоснимков и космических снимков.

Цель исследования – сравнение точности различных способов геометрических преобразований космических снимков открытого доступа в цифровых фотограмметрических системах, а также выявление зависимости точности геометрических преобразований космических снимков от количества и взаимного расположения используемых опорных точек для обеспечения требований, определяемых Приказом Росреестра. Оценка точности производилась по 22 контрольным точкам.

Контрольные и опорные точки – точки, надёжно отождествляемые на космических снимках и аэрофотоснимках той же территории масштаба 1:10000. По аэрофотоснимкам развита и уравнена фототриангуляция в цифровой фотограмметрической станции «Талка» [3], в результате которой вычислены пространственные геодезические координаты выбранных для дальнейших исследований контрольных и опорных точек, всего 30 точек.

Геометрические преобразования космических снимков выполнены в комплексе ПО «Новая земля», который состоит из модулей векторизации растрового изображения «Vector» и геометрического преобразования векторного изображения «Winkar».

В модуле «Vector» на растровом изображении космического снимка в его же системе координат отождествлялись контрольные и опорные точки, геодезические координаты которых определены из фототриангуляции по аэроснимкам в ЦФС «Талка».

Рисунок 1 – Исходный космический снимок из ресурса Google Earth

Рисунок 2 – Векторизация растрового изображения в программе Vector

Затем векторное изображение точек с координатами в системе координат изображения экспортировались в модуль «Winkar», в котором опорным точкам присваивались геодезические координаты, и происходило геометрическое преобразование изображения. Модуль позволяет по выбранному массиву точек с известными геодезическими координатами выбирать часть опорными и определять по ним расхождения в плановых координатах на контрольных точках. Для сравнения выбраны проективно-аффинный и полиномиальный способы преобразования изображения [4].

В экспериментальных исследованиях геометрические преобразования изображений проводились для 10 вариантов взаимного расположения и количества используемых опорных точек: от 4 до 8 опорных точек, расположенных только по периметру зоны обработки, и при том же количестве опорных точек по периметру с добавлением одной опорной точки в центре зоны обработки.

По 4 опорным точкам были получены следующие результаты:

№	X	Y	D
1001	2.81	3.61	4.57
1002	2.55	9.31	9.66
1003	5.74	6.79	8.89
1004	0.04	-1.75	1.75
1009	-79.56	293.07	303.68
1027	-0.80	-6.65	6.69
1029	0.68	-10.19	10.21
1007	-55.94	276.00	281.61
1024	-2.27	0.87	2.43
1025	-3.65	-1.06	3.80
1023	-5.43	-3.43	6.42
1023	-0.01	0.56	0.56
1030	-2.66	-0.37	2.68
1031	-1.87	-2.07	2.79
1032	1.10	-4.30	4.44
1033	-3.61	-3.15	4.79
1009	-0.17	6.69	6.69
1008	-3.27	6.93	7.66
1007	-1.64	-1.51	2.23
1006	-0.68	-1.29	1.46
1011	1.10	-5.87	5.98
1013	0.52	-3.82	3.86
2012	-1.16	-2.69	2.93
1014	0.06	-4.80	4.80
1015	0.14	-5.51	5.51
1016	-2.13	-5.09	5.52

№	X	Y	D
1001	3.58	5.83	6.84
1002	3.29	11.55	12.01
1003	6.47	8.95	11.04
1004	0.58	-0.67	0.89
1009	-78.90	293.82	304.23
1027	-0.14	-5.96	5.96
1029	1.33	-9.57	9.66
1007	-55.30	276.67	282.14
1024	-1.69	0.02	1.69
1025	-3.08	-1.95	3.64
1023	-4.86	-4.41	6.57
1023	0.54	-0.41	0.68
1030	-1.82	1.32	2.25
1031	-1.03	-0.42	1.11
1032	1.92	-2.72	3.33
1033	-2.78	-1.55	3.18
1009	0.89	10.09	10.13
1008	-2.21	10.21	10.45
1007	-0.61	1.56	1.67
1006	0.34	1.87	1.90
1011	2.28	-2.01	3.04
1013	1.69	-0.02	1.69
2012	0.01	1.18	1.18
1014	1.23	-1.01	1.59
1015	1.31	-1.80	2.23
1016	-0.97	-1.45	1.74

Рисунок 3 – Расположение контрольных и опорных точек	**без центральной опорной точки**	**с центральной опорной точкой**

По 5 опорным точкам были получены следующие результаты:

№	X	Y	D
1001	2.67	5.65	6.24
1002	2.41	11.49	11.74
1003	5.59	8.99	10.59
1004	-0.16	1.38	1.31
1009	-79.74	295.71	306.27
1027	-0.98	-4.00	4.12
1029	0.50	-7.49	7.50
1007	-56.12	278.69	284.29
1024	-2.48	3.97	4.68
1025	-3.86	2.04	4.37
1023	-5.64	-0.27	5.64
1023	-0.23	3.73	3.74
1030	-2.78	1.50	3.16
1031	-1.99	-0.20	2.00
1032	0.97	-2.38	2.57
1033	-3.74	-1.22	3.93
1009	-0.23	7.54	7.55
1008	-3.33	7.81	8.49
1007	-1.71	-0.48	1.77
1006	-0.75	-0.28	0.80
1011	1.08	-5.51	5.62
1013	0.50	-3.41	3.45
2012	-1.19	-2.30	2.59
1014	0.03	-4.41	4.41
1015	0.11	-5.10	5.10
1016	-2.16	-4.63	5.11

№	X	Y	D
1001	5.81	-2.12	6.19
1002	5.63	2.02	5.98
1003	8.65	0.49	8.66
1004	-0.40	1.91	1.95
1009	-78.84	297.24	307.5
1027	-0.13	-2.30	2.30
1029	1.20	-5.73	5.85
1007	-55.39	280.31	285.7
1024	-2.38	2.29	3.30
1025	-3.72	0.12	3.72
1023	-5.61	-2.88	6.31
1023	-0.26	1.24	1.27
1030	-0.81	3.86	3.95
1031	-0.07	2.62	2.62
1032	2.87	0.33	2.89
1033	-1.81	1.23	2.19
1009	1.87	3.73	4.17
1008	-1.48	6.25	6.42
1007	0.32	-1.53	1.57
1006	1.50	-3.24	3.57
1011	1.04	-2.43	2.64
1013	0.64	-0.57	0.86
2012	-0.95	-0.68	1.17
1014	-0.04	-0.38	0.38
1015	-0.05	0.25	0.26
1016	-2.18	0.63	2.27

Рисунок 4 – Расположение контрольных и опорных точек	**без центральной опорной точки**	**с центральной опорной точкой**

По 6 опорным точкам были получены следующие результаты:

№	X	Y	D
1001	2.67	5.65	6.24
1002	2.41	11.49	11.74
1003	5.59	8.99	10.59
1004	-0.16	1.30	1.31
1009	-79.74	295.71	306.27
1027	-0.98	-4.00	4.12
1029	0.50	-7.49	7.50
1007	-56.12	278.69	284.29
1024	-2.48	3.97	4.68
1025	-3.86	2.04	4.37
1023	-5.64	-0.27	5.64
1023	-0.23	3.73	3.74
1030	-2.78	1.50	3.16
1031	-1.99	-0.20	2.00
1032	0.97	-2.38	2.57
1033	-3.74	-1.22	3.93
1009	-0.23	7.54	7.55
1008	-3.33	7.81	8.49
1007	-1.71	-0.48	1.77
1006	-0.75	-0.28	0.80
1011	1.08	-5.51	5.62
1013	0.50	-3.41	3.45
2012	-1.19	-2.30	2.59
1014	0.03	-4.41	4.41
1015	0.11	-5.10	5.10
1016	-2.16	-4.63	5.11

№	X	Y	D
1001	5.81	-2.12	6.19
1002	5.63	2.02	5.98
1003	8.65	0.49	8.66
1004	-0.40	1.91	1.95
1009	-78.84	297.24	307.51
1027	-0.13	-2.30	2.30
1029	1.20	-5.73	5.85
1007	-55.39	280.31	285.73
1024	-2.38	2.29	3.30
1025	-3.72	0.12	3.72
1023	-5.61	-2.88	6.31
1023	-0.26	1.24	1.27
1030	-0.81	3.86	3.95
1031	-0.07	2.62	2.62
1032	2.87	0.33	2.89
1033	-1.81	1.23	2.19
1009	1.87	3.73	4.17
1008	-1.48	6.25	6.42
1007	0.32	-1.53	1.57
1006	1.50	-3.24	3.57
1011	1.04	-2.43	2.64
1013	0.64	-0.57	0.86
2012	-0.95	-0.68	1.17
1014	-0.04	-0.38	0.38
1015	-0.05	0.25	0.26
1016	-2.18	0.63	2.27

Рисунок 5 – Расположение контрольных и опорных точек	**без центральной опорной точки**	**с центральной опорной точкой**

По 7 опорным точкам были получены следующие результаты:

№	X	Y	D
1001	4.26	-5.95	7.32
1002	4.07	-4.18	5.84
1003	7.17	-4.72	8.58
1004	-0.31	0.44	0.55
1009	-79.33	301.99	312.23
1027	-0.60	2.63	2.70
1029	0.80	-1.09	1.35
1007	-55.80	284.79	290.20
1024	-2.43	2.80	3.70
1025	-3.79	0.49	3.82
1023	-5.62	-3.72	6.74
1023	-0.24	0.35	0.42
1030	-1.90	11.97	12.12
1031	-1.14	11.26	11.32
1032	1.82	8.86	9.04
1033	-2.87	9.45	9.88
1009	0.57	0.79	0.98
1008	-2.68	5.92	6.50
1007	-0.93	-0.23	0.96
1006	0.16	-4.11	4.11
1011	0.57	-3.00	3.06
1013	0.10	-0.84	0.84
2012	-1.53	-2.49	2.92
1014	-0.49	0.40	0.63
1015	-0.46	2.74	2.78
1016	-2.64	3.57	4.44

№	X	Y	D
1001	3.98	-5.44	6.74
1002	3.44	-1.87	3.91
1003	6.65	-3.05	7.32
1004	-0.72	1.71	1.86
1009	-78.33	297.58	307.72
1027	0.45	-1.86	1.92
1029	1.84	-5.26	5.57
1007	-54.82	280.72	286.02
1024	-0.66	2.29	2.38
1025	-1.99	0.06	2.00
1023	-3.89	-3.14	5.00
1023	1.46	1.01	1.77
1030	-0.62	4.13	4.18
1031	0.21	3.05	3.06
1032	3.17	0.77	3.26
1033	-1.56	1.57	2.22
1009	0.55	1.08	1.21
1008	-2.43	4.39	5.02
1007	-0.51	-3.09	3.13
1006	0.35	-5.47	5.48
1011	0.73	-3.15	3.23
1013	0.30	-1.34	1.37
2012	-1.48	-1.88	2.40
1014	-0.19	-0.75	0.78
1015	0.01	0.36	0.36
1016	-2.13	0.76	2.26

Рисунок 6 – Расположение контрольных и опорных точек	**без центральной опорной точки**	**с центральной опорной точкой**

По 8 опорным точкам были получены следующие результаты:

№	X	Y	D
1001	4.12	-5.91	7.20
1002	3.84	-4.11	5.62
1003	6.95	-4.65	8.37
1004	-0.55	0.49	0.74
1009	-78.93	301.91	312.06
1027	-0.16	2.55	2.56
1029	1.27	-1.18	1.73
1007	-55.37	284.70	290.04
1024	-0.71	2.58	2.68
1025	-2.03	0.28	2.05
1023	-3.78	-3.96	5.47
1023	1.58	0.11	1.58
1030	-1.72	12.01	12.14
1031	-0.94	11.31	11.35
1032	2.04	8.90	9.13
1033	-2.66	9.49	9.86
1009	0.56	0.79	0.97
1008	-2.69	5.94	6.51
1007	-0.94	-0.21	0.96
1006	0.14	-4.09	4.10
1011	0.58	-3.02	3.08
1013	0.10	-0.85	0.86
2012	-1.52	-2.52	2.94
1014	-0.49	0.40	0.63
1015	-0.47	2.75	2.79
1016	-2.66	3.59	4.47

№	X	Y	D
1001	4.17	-6.24	7.51
1002	3.65	-2.76	4.57
1003	6.85	-3.90	7.88
1004	-0.74	1.81	1.96
1009	-78.28	297.38	307.51
1027	0.50	-2.06	2.12
1029	1.87	-5.40	5.72
1007	-54.78	280.56	285.85
1024	-0.67	2.32	2.42
1025	-2.00	0.07	2.00
1023	-3.90	-3.08	4.97
1023	1.44	1.10	1.81
1030	-0.54	3.77	3.80
1031	0.29	2.70	2.72
1032	3.25	0.40	3.28
1033	-1.48	1.19	1.90
1009	0.48	1.39	1.47
1008	-2.52	4.76	5.38
1007	-0.55	-2.91	2.97
1006	0.32	-5.35	5.36
1011	0.38	-1.64	1.69
1013	-0.02	0.05	0.06
2012	-1.81	-0.49	1.87
1014	-0.54	0.73	0.90
1015	-0.34	1.83	1.86
1016	-2.45	2.13	3.25

Рисунок 7 – Расположение контрольных и опорных точек | **без центральной опорной точки** | **с центральной опорной точкой**

На основании проведенных экспериментов составлена таблица 1 зависимости средних квадратических погрешностей плановых координат контрольных точек от количества и схемы расположения опорных точек, используемых для геометрических преобразований космических снимков из Google Earth.

Таблица 1 – СКП плановых координат контрольных точек (м)

	Количество опорных точек по периметру зоны обработки				
без центральной опорной точки					
с центральной опорной точкой					

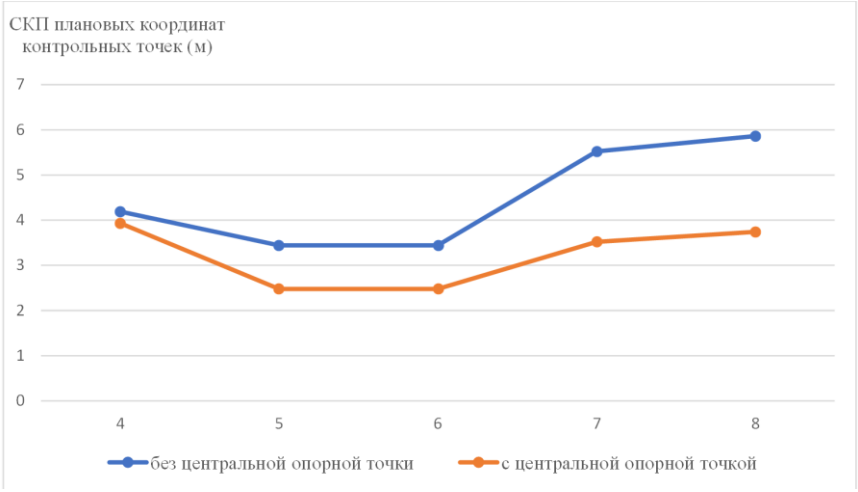


Рисунок 8 – Зависимость СКП плановых координат контрольных точек от количества опорных точек и их расположения

Выводы

Результаты экспериментальных исследований позволяют сделать следующие выводы:

– при обороте земель сельскохозяйственного назначения в качестве основы информационного обеспечения землеустройства представляется возможным использовать космические снимки открытого доступа после их геометрических преобразований в цифровых фотограмметрических системах;

– наиболее точным из рассматриваемых способов геометрических преобразований космических снимков является полиномиальный способ с использованием 5–6 опорных точек по периметру зоны обработки + одна точка в центре;

– результаты преобразований космических снимков по предлагаемой технологии совместной обработки аэро- и космических снимков позволяют получить плановые координаты характерных точек границ земельных участков с точностью 2,5 м, что соответствует требованиям Приказа Росреестра от 23 октября 2020 г. № П/0393 для следующих категорий земель:

– земельные участки, отнесенные к землям сельскохозяйственного назначения;

– земельные участки, отнесенные к землям особо охраняемых территорий и объектов;

– земельные участки, отнесенные к землям лесного фонда, землям водного фонда и землям запаса.

Список использованных источников

1. Лимонов А.Н., Гаврилова Л.А. Прикладная фотограмметрия: Учебник для вузов. – М.: Академический проект, 2016. – 255 с. – (Gaudeamus: Библиотека геодезиста и картографа).

2. Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требования к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке. Приложение №1 к приказу Росреестра от 23 октября 2020 г. N П/0393 //https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rosreestra-ot-23.10.2020-N-P_0393/

3. Алчинов А.И., Беклемишев Н.Д., Кекелидзе В.Б. Методы цифровой фотограмметрии. Технология «Талка»: Монография / А.И. Алчинов, Н.Д. Беклемишев, В.Б. Кекелидзе; Моск. Гос. ун-т печати. – М.: МГУП, 2007. – 260 с.

4. Назаров А.С. Фотограмметрия: Учебник / Пособие для студентов вузов // А.С. Назаров. – Мн.: ТетраСистемс, 2006. – 368 с.

УДК 332.1, 314.1, 631.115

НЕОБХОДИМОСТЬ СОХРАНЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ГРАНИЦАХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

THE NEED TO PRESERVE AGRICULTURAL LAND WITHIN THE BOUNDARIES OF URBAN AGGLOMERATIONS

Ганичева Анастасия Олеговна, аспирант кафедры кадастра недвижимости и землепользования
Чуксин Илья Витальевич, магистрант факультета кадастр недвижимости и инфраструктуры пространственных данных
Ganicheva Anastasia Olegovna, postgraduate student of the Department of Real Estate Cadastre and Land Use
Chuksin Ilya Vitalievich, master's student of the Faculty of Real Estate Cadastre and Spatial Data Infrastructure
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
State University of Land Management, Moscow

Аннотация. *Урбанизация пригородных территорий сокращает неактивно используемые земли сельскохозяйственного назначения. В статье авторы говорят о необходимости применения методов повышения эколого-экономической эффективности сельскохозяйственных угодий в границах агломераций с целью сохранения фонда сельскохозяйственных земель.*

Abstract. *The urbanization of suburban areas reduces the inactive agricultural land. In the article, the authors talk about the need to use methods to improve the ecological and economic efficiency of agricultural land within the boundaries of agglomerations in order to preserve the fund of agricultural land.*

Ключевые слова: *урбанизация, использование сельскохозяйственных угодий, сокращение сельскохозяйственных угодий, сельскохозяйственное землепользования, городская агломерация*

Key words: *urbanization, use of agricultural land, reduction of agricultural land, agricultural land use, urban agglomeration*

Увеличение населения городских агломераций требует применения точечного и квартального подходов к жилой застройке территорий. В рамках точечной застройки используют пустыри, площадки, территории гаражных кооперативов[43] и зеленые зоны опорных населенных пунктов. Такие земли

[43] Чуксин И.В. Инструментарий информационного обеспечения пространственного развития региона: необходимость совершенствования и перспективы развития / И.В. Чуксин // Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: Материалы IV международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ, Воронеж, 29 апреля 2022 года. – Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2022. – С. 230–237. – EDN JZSZVK.

чаще всего не учтены в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), в их отношении не определен вид разрешенного использования, а также не утверждены документы территориального планирования.

При осуществлении массовой жилой застройки приоритет отдается землям сельскохозяйственного назначения, расположенным вблизи опорных населенных пунктов городских агломераций. Такие земли согласно правилам землепользования и застройки подлежат комплексному развитию территорий, что обусловлено их размещением на некотором удалении от опорных населенных пунктов [44].

Последствием принятия подобных управленческих решений является проблема выбытия земель сельскохозяйственного назначения, прекращения использования их по целевому назначению. По состоянию на 2021 год площадь рассматриваемых земель сократилась на 0,9 млн га по сравнению с предыдущим годом. Наиболее часто переводу подвергаются пастбища, пашни, а также сенокосы. Для подобных земельных участков правилами землепользования и застройки определена их минимальная площадь – 2 га.

Основной причиной передачи земель сельскохозяйственного назначения под застройку является их деградация, невозможность дальнейшего использования. Обеспокоенность, обусловленная вышеназванной проблемой, связана с угрозой невозможности обеспечить процесс устойчивого развития отраслей сельского хозяйства вне комплексного подхода, позволяющего субъектам и регионам страны развиваться, как эколого-экономическая система, характеризующаяся устойчивостью.

Значимость земельных ресурсов как главных природных компонентов в структуре сельского хозяйства выражена в механизме организационно-экономического управления такими ресурсами. С особым акцентом учета ограничений, природообусловленных своим использованием, состоящих из мероприятий по восстановлению земель, реабилитации территорий в системе экологических составляющих, достижения баланса природопользования, развития инфраструктурной составляющей сельских территорий с соблюдением ряда ограничений экологического характера.

Вместе с тем, специалисты, в области изучения процессов устойчивости системы сельского хозяйства, придерживаются мнения – о нерешенности проблемы выделения индикаторов по состоянию на сегодняшний день, как в стране в целом, так и в ее регионах[45].

---

[44] Хохлова, А. О. Анализ изменений в законодательной деятельности в части комплексного развития территорий / А. О. Хохлова, О. В. Гвоздева // Современные проблемы землепользования и кадастров : Материалы 2-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 15 декабря 2017 года. – Москва: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Государственный университет по землеустройству, 2018. – С. 318-325. – EDN YUCTDQ.

[45] Rasskazova, A. A. METHODOLY FOR DETERMINING THE ECONOMIC EFFICIENCY OF SUSTAINABLE LAND USE MANAGEMENT (BASED ON THE EXAMPLE OF AGRICULTURAL LAND US) / A. A. Rasskazova, R. V. Zhdanova, A. O. Khokhlova // International Agricultural Journal. – 2020. – Vol. 63, No. 1. – P. 3. – DOI 10.24411/2588-0209-2020-10127. – EDN ZIPIRP.

Информационное обеспечение контроля сокращения сельскохозяйственных угодий обеспечивается разрозненными федеральными геоинформационными системами, в том числе ЕГРН и единой федеральной информационной системой о землях сельскохозяйственного назначения (далее – ЕФИС ЗСН).

В современных условиях прослеживается недостаточность информации, содержащейся в ЕГРН, для принятий комплексных управленческих решений в сфере сельскохозяйственного землепользования, чем обусловлена потребность в регулярно актуализируемой информации о качественных и количественных характеристиках состояния сельскохозяйственных земель. Наличие необходимых сведений позволить осуществлять прогнозирования их использования, в том числе статики и динамики.

Действующая система информационного обеспечения ЕФИЗ ЗСН, основанная на якобы закрепленных нормативно-правовых актах в области мониторинга земель, не соответствует тем задачам и целям, которые прописаны и закреплены в Земельном Кодексе Российской Федерации.

Задача ближайшего будущего состоит в обеспечении проведения масштабной сплошной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения. Это позволит сформировать актуальную, достоверную базу данных о количестве и состоянии таких земель с дальнейшей интеграцией данных в создаваемую национальную систему пространственных данных[46]. Без этого решить задачи по наращиванию экспорта сельскохозяйственной продукции, развитию АПК, импортозамещению, комплексному развитию сельских территорий в полной мере не представляется возможным[47].

Необходимость сохранения земель сельскохозяйственного назначения на урбанизированных территориях, таких как городские агломерации, требует определения экономической и экологической эффективности земель (рис.1).

[46] Совершенствование межведомственного электронного взаимодействия субъектов земельно-имущественных отношений / С.А. Гальченко, О.В. Гвоздева, А.О. Ганичева, И.В. Чуксин // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2021. – № 3(381). – С. 13–18. – DOI 10.24412/2587-6740-2021-3-13-18. – EDN VOHHDU

[47] Чуксин И.В. Инструментарий информационного обеспечения пространственного развития региона: необходимость совершенствования и перспективы развития / И.В. Чуксин // Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: Материалы IV международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ, Воронеж, 29 апреля 2022 года. – Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2022. – С. 230–237. – EDN JZSZVK.

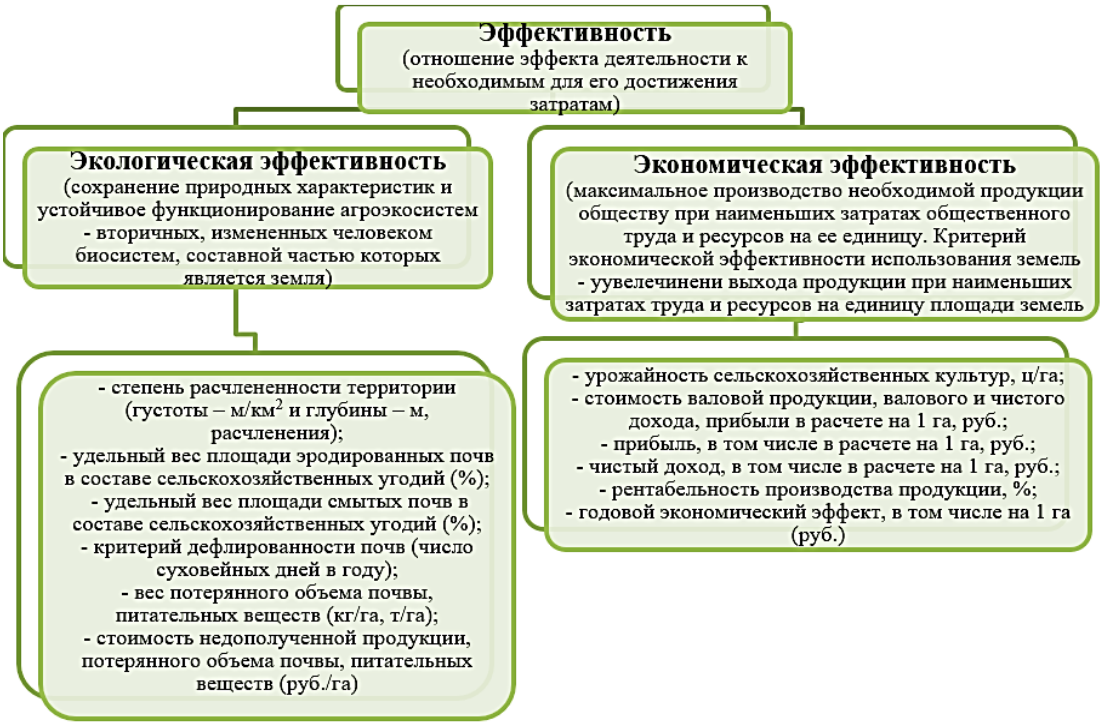


Рисунок 1 – Стоимостные и натуральные показатели экономической и экологической эффективности земель

Оба вышеназванных вида эффективности характеризуются стоимостными, а также натуральными показателями. Состояние использования земель заявленной категории можно оценить посредством приведения и сопоставления фактического использования территорий в настоящий момент с учетом будущих тенденций развития внешнего окружения и внутреннего потенциала территории агломераций по методу SWOT-анализа (рис. 2).

Рисунок 2 – Матрица обоснования стратегических решений

Авторами разработан и предложен комплекс мер, имеющих системный характер, направленных на повышение эколого-экономической эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и недопущения их утраты в процессе урбанизации. Концептуальная модель повышения эколого-экономической эффективности таких земель представлена на рисунке 3.

Рисунок 3 – Концептуальная модель повышения эколого-экономической эффективности земель сельскохозяйственного назначения

В целях повышения эффективности земель сельскохозяйственного назначения необходимо и достаточно осуществлять следующие мероприятия:

– разрабатывать и реализовать комплексную стратегическую составляющую принципов управления, внедрять современнейшие методы и механизмы управления такими предприятиями;

– усиливать значение и стратегическую роль государства и общества в деятельности и успешном функционировании предприятий агропромышленного комплекса;

– создавать и разрабатывать государственные концепции и программы по перспективным направлениям развития АПК и эффективного и рационального использования земель сельхозназначения на базе эколого-экономической эффективности;

– разрабатывать механизмы льготного эффективного кредитования всей системы предприятий АПК;

– формировать и внедрять в оборот специализированные комплексные зоны для производства продукции сельского хозяйства.

С целью обеспечения населения объектами жилого фонда предлагается осуществить включение в черту населенных пунктов территории некоммерческих корпоративных организаций, провести реновацию имеющегося ветхого

фонда, обустроить пустующие территории посредством применения точечной застройки [48],[49].

С учетом сказанного эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения достигается посредством применения описанной ранее концептуальной модели, обеспечивающей повышение их эколого-экономической эффективности.

Список использованных источников

1. Ганичева А.О. Перевод земель некоммерческих корпоративных организаций в городское поселение в рамках этапа субурбанизации развития городских агломераций / А.О. Ганичева // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 6-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 24 декабря 2021 года. – Москва: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Государственный университет по землеустройству, 2022. – С. 25-30. – EDN LWOUCD.

2. К вопросу о "гаражной амнистии" как результату совершенствования нормативно-правовой базы государственного учета и регистрации гаражей / С.А. Гальченко, О.Б. Бородина, О.В. Гвоздева, И.В. Чуксин // Московский экономический журнал. – 2020. – № 10. – С. 55. – DOI 10.24411/2413-046X-2020-10708. – EDN NYRYLN.

3. Розенфельд Ю. Н. Влияние урбанизации на использование земель в сельскохозяйственном производстве в Российской Федерации: специальность 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в т.ч.: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами; управление инновациями; региональная экономика; логистика; экономика труда; экономика народонаселения и демография; экономика природопользования; экономика предпринимательства; маркетинг; менеджмент; ценообразование; экономическая безопасность; стандартизация и управление качеством продукции; землеустройство; рекреация и туризм)" / дисс. на соиск. уч. степени канд. экон. наук / Розенфельд Юлия Николаевна. – Москва, 2014. – 178 с. – EDN WLLXTX.

5. Совершенствование межведомственного электронного взаимодействия субъектов земельно-имущественных отношений / С.А. Гальченко, О.В. Гвоздева, А.О. Ганичева, И.В. Чуксин // Международный сельскохозяйственный журнал. –

[48] Ганичева, А.О. Перевод земель некоммерческих корпоративных организаций в городское поселение в рамках этапа субурбанизации развития городских агломераций / А.О. Ганичева // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 6-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 24 декабря 2021 года. – М.: ГУЗ, 2022. – С. 25–30. – EDN LWOUCD

49 Розенфельд Ю.Н. Влияние урбанизации на использование земель в сельскохозяйственном производстве в Российской Федерации: специальность 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в т.ч.: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами; управление инновациями; региональная экономика; логистика; экономика труда; экономика народонаселения и демография; экономика природопользования; экономика предпринимательства; маркетинг; менеджмент; ценообразование; экономическая безопасность; стандартизация и управление качеством продукции; землеустройство; рекреация и туризм)" / дисс. на соиск. уч. степени канд. экон. наук / Розенфельд Юлия Николаевна. – Москва, 2014. – 178 с. – EDN WLLXTX.

2021. – № 3(381). – С. 13–18. – DOI 10.24412/2587-6740-2021-3-13-18. – EDN VOHHDU.

6. Хохлова А.О. Анализ изменений в законодательной деятельности в части комплексного развития территорий / А.О. Хохлова, О.В. Гвоздева // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 2-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 15 декабря 2017 года. – М.: ГУЗ, 2018. – С. 318–325. – EDN YUCTDQ.

7. Чуксин И.В. Инструментарий информационного обеспечения пространственного развития региона: необходимость совершенствования и перспективы развития / И.В. Чуксин // Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: Материалы IV международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ, Воронеж, 29 апреля 2022 года. – Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2022. – С. 230–237. – EDN JZSZVK.

8. Rasskazova, A. A. METHODOLY FOR DETERMINING THE ECONOMIC EFFICIENCY OF SUSTAINABLE LAND USE MANAGEMENT (BASED ON THE EXAMPLE OF AGRICULTURAL LAND US) / A. A. Rasskazova, R. V. Zhdanova, A. O. Khokhlova // International Agricultural Journal. – 2020. – Vol. 63, No. 1. – P. 3. – DOI 10.24411/2588-0209-2020-10127. – EDN ZIPIRP.

УДК 332.3

КАДАСТРОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПРИ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

CADASTRAL DOCUMENTS USED IN THE CONSIDERATION OF DISPUTES ON AGRICULTURAL LAND

Голубев Иван Александрович, студент
Golubev Ivan Alexandrovich, student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. ***В статье на основе анализа сведений государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, опре****делены кадастровые документы, имеющие доказательственное значение для правильного рассмотрения некоторых видов споров на землях сельскохозяйственного назначения.*

Abstract. *In the article, based on the analysis of information from the state fund of data obtained as a result of land management, cadastral documents are identified that have evidentiary value for the correct consideration of certain types of disputes on agricultural land.*

Ключевые слова: *кадастровые документы, земельные споры, судебная землеустроительная экспертиза.*

Key words: *cadastral documents, land disputes, forensic land management expertise.*

Приватизация сельхозугодий в начале 1990-х годов, ее методы и сроки проведения, а также последующая непоследовательность и противоречивость законодателя обусловили возникновение большого количества споров в настоящее время[50]. Эти споры многочисленны не только по количеству, но и имеют весьма широкий типовой спектр. В отдельную группу можно выделить споры о местоположении и границах земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения. К ним относятся споры о признании не действительным образование земельных участков, по процедуре выдела в счет земельных долей на землях государственной и муниципальной собственности. А также обратные ситуации: признание не действительным образование земельных участков по процедуре выдела из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности – на территории ранее учтенных земельных участков, находящихся в долевой собственности бывших работников сельскохозяйственных предприятий[51].

Согласно процессуальным кодексам стороны судебного разбирательства обязаны доказывать суду те обстоятельства, на которые они ссылаются[52]. В этой связи возникает необходимость определить сведения, которые могут использоваться в качестве доказательств при рассмотрении вышеуказанных споров.

В советский период вся земля находилась в исключительной государственной собственности и земли сельскохозяйственного назначения предоставлялись колхозам, совхозам и иным сельскохозяйственным предприятиям на праве постоянного бессрочного пользования. В результате экономических преобразований, проводившихся в нашей стране в 1990-е годы, началось формирование многоукладной экономики, в процессе которых осуществлялось наделение землей граждан и юридических лиц на праве частной собственности. В соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ от 29.12.1991 № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» проводилось разграничение земель на государственную и передаваемую гражданам частную, индивидуальную и коллективную собственность. Данные мероприятия сопровождались проведением землеустроительных и кадастровых работ. Согласно ст. 24 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» и постановлению Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и

[50] Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.

[51] Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы II Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – М.: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304–308. – EDN YVQHEN.

[52] Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.

ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» землеустроительная документация по реорганизации колхозов и совхозов подлежит хранению в государственном фонде данных, ведение которого в настоящее время осуществляется публично-правовой компанией «Роскадастр».

Анализ сведений, содержащихся в государственном фонде данных, проведенный в рамках рассмотрения некоторых судебных споров, показывает, что доказательственные значения имеют следующие землеустроительные и кадастровые документы, разработанные в период проведения земельной реформы:

1) Материалы по передаче земель сельских населенных пунктов в ведение сельских Советов народных депутатов и установление черты сельских населенных пунктов. В этих материалах содержатся сведения о границах сельскохозяйственных предприятий, площадях изымаемых земель и составе их угодий и о границах земельного фонда сельского совета, предназначенных для расширения личных подсобных хозяйств граждан, а также о границах специальных земельных фондов.

2) Дела по перераспределению земель и выдаче документов на право собственности на землю коллективным хозяйствам. В данных делах также содержатся сведения о границах сельскохозяйственных предприятий, кроме этого о размерах земельных долей и о составе, входящих в них угодий, о числе граждан, имеющих право на получение земельных долей на момент перераспределения земель, о местоположении государственного фонда перераспределения и о его количественном и качественном составе.

3) Материалы пересчета внутрихозяйственной оценки и изготовление кадастровых карт на сельскохозяйственные предприятия. В этих материалах содержатся сведения о площадях сельскохозяйственных предприятий и площади земель, передаваемых в собственность граждан в виде земельных долей (паёв), и их местоположении, а также расчеты по определению балло-гектаров сельскохозяйственных угодий.

Само по себе использование сведений, содержащихся в вышеуказанных документах, практически невозможно в процессе судебного разбирательства, поскольку требует применения специальных знаний в области землеустройства и смежных дисциплин. Согласно процессуальным кодексам, специальные знания в судопроизводстве используются в двух формах: участие специалиста и проведение судебной экспертизы. Представляется, что использование вышеуказанных землеустроительно-кадастровых документов в судопроизводстве возможно только при проведении судебно-экспертных исследований. Это обусловлено тем, что сведения этих документов состоят из текстовой и картографической информации. И применение органолептического метода, в частности, визуальное сравнение, даёт весьма субъективные результаты[53]. Объективное исследование землеустроительно-

[53] О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

кадастровых документов должно проводиться с применением частно-экспертных методов по стадиям, выработанным в судебной экспертологии[54]. Однако, как показал анализ специальной литературы, данные методы до настоящего времени не разработаны и не описаны.

Подводя итоги, отметим, что в результате анализа документов, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, определены документы, имеющие доказательственное значение для рассмотрения споров о признании не действительным образование земельных участков, по процедуре выдела в счет земельных долей на землях государственной и муниципальной собственности. А также обратные ситуации: признание не действительным образование земельных участков по процедуре выдела из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности на территории, ранее учтенных, земельных участков, находящихся в долевой собственности бывших работников сельскохозяйственных предприятий.

Список использованных источников

1. Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – Москва: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.

2. Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы II Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – М.: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304–308. – EDN YVQHEN.

3. Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.

4. О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

5. Салов С.М. К вопросу о стадиях экспертного исследования при проведении судебной землеустроительной экспертизы / С.М. Салов // Современное состояние, проблемы и перспективы развития судебно-экспертной деятельности частных экспертов: Материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 28 января 2022 года. – М.: РГ-Пресс, 2022. – С. 241–247. – EDN OTJJNN.

[54] Салов С.М. К вопросу о стадиях экспертного исследования при проведении судебной землеустроительной экспертизы / С.М. Салов // Современное состояние, проблемы и перспективы развития судебно-экспертной деятельности частных экспертов: Материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 28 января 2022 года. – М.: РГ-Пресс, 2022. – С. 241–247. – EDN OTJJNN.

УДК 349.4

К ВОПРОСУ ПРИМЕНЕНИЯ: МЕДИАЦИЯ КАК ПРИМИРИТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА В ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРАХ

ON THE ISSUE OF THE USE OF MEDIATION AS A CONCILIATION PROCEDURE IN LAND DISPUTES

Григорьев Дмитрий Викторович, старший преподаватель кафедры публичного права
Grigoriev Dmitry Viktorovich, Senior Lecturer at the Department of Public Law
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *Настоящая статья посвящена вопросу применения процедуры медиации как правоприменительной процедуре при разрешении земельных споров. Анализируется специфика применения процедуры медиации при разрешении судебных споров, связанных с защитой прав на землю субъектов земельных правоотношений.*

Abstract. *This article is devoted to the application of mediation procedure as a law enforcement procedure in the resolution of land disputes. The article analyzes the specifics of the mediation procedure in the resolution of court disputes related to the protection of land rights of subjects of land relations.*

Ключевые слова: *земля, земельные отношения, судебная защита, земельные судебные споры, внесудебные способы защиты, медиация.*

Key words: *land, land relations, judicial protection, land litigation, extrajudicial methods of protection, mediation.*

Нормами конституционного права каждому предоставлено право на судебную защиту. При этом такая защита обеспечивается всем доступными способами, установленными законодательством. Судебная защита наравне с другими способами защиты прав выступает как универсальная форма, обеспечивающая защиту прав и законных интересов участников правовых отношений, в том числе и в сфере земельно-правовых отношений.

Помимо судебных процедур, текущим процессуальным законодательством предусмотрены несудебные процедуры разрешения споров, которые, в свою очередь, могут разрешаться в рамках, как конкретного судебного дела, так и во внесудебном порядке.

Законодательством установлен процессуальный порядок проведения таких процедур, которые в итоге выражаются в заключении итогового примирительного акта, например, в виде судебного решения – по утверждению мирового соглашения или подписания сторонами медиативного соглашения, в котором разрешается и определяется порядок разрешение спора. Такой порядок

определяет общие правила разрешения споров путём примирительных процедур и распространяется на все категории споров, не только в сфере земельных отношений.

Как отмечает Бортникова Н.А., «примирительные процедуры можно определить как проводимые по инициативе сторон или суда на основании определения суда действия сторон и третьих лиц, направленные на разрешение правового спора самими спорящими сторонами на взаимоприемлемых для них условиях, не противоречащих закону и не нарушающих права и законные интересы других лиц»[55].

Исходя из анализа процессуального законодательства, понятие «примирительные процедуры» представляет достаточно широкое понятие, в него включаются такие самостоятельные процедуры, как: медиация, переговоры, судебное примирение, однако их законодательное разделение достаточно условно и по большому счету отличие проявляется при применении соответствующих процедур в зависимости от способа разрешения спора[56].

Отметим, что применение специальных процедур примирения направлено на снижение нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия[57].

Наличие примирительных процедур позволяет разрешить спорные вопросы между заинтересованными сторонами без привлечения суда в разрешении конкретного спора и дает сторонам возможность выйти за пределы разрешаемого спора. Наиболее привлекательной процедурой в этом случае, безусловно, является процедура медиации.

Медиация, согласно Федеральному закону от 27.07.2010 N 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»[58], применима к спорам, возникающим из гражданских, трудовых, семейных, административных и иных публичных правоотношений, в том числе – в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. А также к спорам из иных правоотношений, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Процедура медиации может быть применена при возникновении спора как до обращения в суд, так и после начала судебного разбирательства (ст. 1, ч. 2 ст. 7 Закона). В свою очередь применение данной процедуры к земельно-правовым отношениям в случае спора между заинтересованными лицами не противоречит действующему законодательству, однако имеет ряд определенных особенностей.

---

[55] Бортникова Н.А. Понятие примирительных процедур // СПС Консультант Плюс. 2022.

[56] Левушкин А.Н., Воробьев В.В. Некоторые проблемы применения судебного примирения (медиации) при разрешении споров в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – N 5. – С. 135–143.

[57] Постановление Правительства РФ от 21.09.2006 N 583 (ред. от 01.11.2012) "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2007–2012 годы" / Собрание законодательства РФ, 09.10.2006, N 41, ст. 4248.

[58] Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, N 31, ст. 4162.

Согласно открытым источникам Верховного Суда РФ в сфере земельных отношений процедуры медиации применялись в спорах о праве собственности на землю и в спорах об устранении препятствий в пользовании земельными участками[59].

Применение медиативных процедур согласно имеющимся сведениям носит невысокий процент, кроме того, сама специфика земельных правоотношений также определяет низкий процент их применения.

Специфика земельно-правовых отношений определяется самим объектом правовых отношений – землёй, поэтому особенность споров в сфере земельных отношений определяется объектом правового регулирования и представляет собой достаточно широкий спектр вопросов, в том числе вопросов, связанных с использованием земельных участков, их предоставления, изъятия.

Другой особенностью является наличие особых субъектов, обладающих публичными правомочиями. В данном случае речь идёт об органах публичной власти, которые обладают специальными полномочиями в сфере регулирования земельных отношений, что придает особую специфику данному институту. В силу этой особенности все спорные вопросы частных лиц с органами публичной власти, в том числе касательно земельных отношений, в силу властно-распорядительного характера их деятельности, не могут разрешаться в рамках принципа формального равенства сторон, так как сам статус органов придает характер односторонней исполнительно распорядительной (административной) деятельности. Таким образом, наличие этого аспекта и определяет трудности применения процедуры медиации. Указанный принцип определяет возможность применения медитативный процедуры, при условии наличия воли и желания участников правовых отношений урегулировать возникший спор. Указанная особенность деятельности органов публичной власти резко сокращает возможность проведения альтернативных процедур. Хотя в судебной практике присутствует немало дел, при которых суды решали судебные споры не в пользу этих органов. Поэтому применение процедуры медиации в настоящее время возможно только лишь при наличии равных условий, когда участники правовых отношений выступают как частные субъекты этих правоотношений.

Однако необходимо отметить и другие причины невысокого процента применения процедур медиации и других альтернативных процедур ввиду их поверхностного урегулирования в законодательстве, низкого уровня правосознания общества, а также высокой стоимости услуг профессиональных медиаторов[60].

Процедура медиации предполагает привлечение независимого и незаинтересованного лица в исходе дела, которое обладает профессиональными компетенциями по урегулированию споров. Объём профессиональных компетенций посредника сводится не только к знаниям действующего законодательства, но и компетенциям по проведению переговоров, разрешению конфликтов и других профессиональных компетенций, при помощи которых посредник приводит стороны к взаимному согласию.

---

[59] Бюллетень Верховного Суда РФ", N 1, январь, 2017.

[60] Саттарова А.А. Формирование института медиации в современной России: проблемы и перспективы // Юридический мир. – 2011. – N 1. – С. 47–51.

Следует согласиться с мнением Афанасьева С.Ф. и Волковой Т.В. в том, что: урегулирование спора во внесудебном порядке при защите прав участников земельных отношений при помощи инструментов урегулирования споров используется далеко не в должной мере. И имеет достаточно большой потенциал применения[61]. Так, процедура медиации предоставляет сторонам отойти от первоначальных позиций, которые были заявлены в исковых требованиях, и в дальнейшем урегулировать спор на основе взаимных интересов. Для этого в соглашении об урегулировании спора посредником могут включаться условия, обеспечивающие соблюдение интересов сторон, которые не входили изначально в предмет судебного рассмотрения дела.

С учётом изложенного сделаем вывод, что применение альтернативных процедур разрешение споров в сфере земельных отношений должно обеспечивать баланс интересов всех участников правовых отношений при условии соблюдения их прав, для этого необходимо закрепить на законодательном уровне обязательный порядок проведения досудебного урегулирования споров, в том числе с применением альтернативных процедур. Как между частными лицами, так и публичными органами.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" / Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, N 31, ст. 4162.

2. Постановление Правительства РФ от 21.09.2006 N 583 (ред. от 01.11.2012) "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы" / Собрание законодательства РФ, 09.10.2006, N 41, ст. 4248.

3. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" за 2015 год" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) / Бюллетень Верховного Суда РФ", N 1, январь, 2017.

4. Афанасьев С.Ф., Волкова Т.В. Соотношение судебных и внесудебных способов юридической защиты прав участников земельных и экологических отношений // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – N 11. – С. 50–55.

5. Бортникова Н.А. Понятие примирительных процедур // СПС КонсультантПлюс. 2022.

6. Левушкин А.Н., Воробьев В.В. Некоторые проблемы применения судебного примирения (медиации) при разрешении споров в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – N 5. – С. 135–143.

7. Саттарова А.А. Формирование института медиации в современной России: проблемы и перспективы // Юридический мир. – 2011. – N 1. – С. 47–51.

[61] Афанасьев С.Ф., Волкова Т.В. Соотношение судебных и внесудебных способов юридической защиты прав участников земельных и экологических отношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. N 11. С. 50–55.

УДК 349.41

ДИАГНОСТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ СУДЕБНОЙ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ, РАЗРЕШАЕМЫЕ ПРИ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

DIAGNOSTIC TASKS OF JUDICIAL LAND MANAGEMENT EXAMINATION RESOLVED WHEN REVIEWING DISPUTES REGARDING AGRICULTURAL LAND

Зайцев Артём Александрович, студент факультета землеустройства и управления природопользованием
Zaitsev Artyom Alexandrovich, Student of the Faculty of Land Use Planning and Environmental Management
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены диагностические задачи, решаемые при провидении судебной землеустроительной экспертизы. Приведены примеры диагностических задач в землеустроительной экспертизе. Сделан вывод об общей картине задач в судебной землеустроительной экспертизе.*

Annotation. *The article deals with the diagnostic tasks that are solved during the judicial land management expertise. Examples of diagnostic problems in land management expertise are given. The conclusion is made about the general picture of tasks in judicial land management expertise.*

Ключевые слова: *диагностические задачи, судебная землеустроительная экспертиза.*

Key words: *diagnostic tasks, forensic land management expertise.*

Более 30 лет назад функции разрешения земельных споров были переданы из административной системы в судебную, но несмотря на немалый срок существования судебной землеустроительной экспертизы данное направление судебно-экспертной деятельности не преодолело стадию становления [6].

В судебной экспертологии выработаны общие принципы развития новых родов (видов) экспертиз. Согласно им вначале необходимо определить предмет судебной экспертизы, типизировать экспертные задачи, классифицировать объекты исследования, выработать методы исследований, а также разработать ряд иных положений[62].

[62] Россинская Е. Р. Теоретические и организационно-технологические проблемы новых родов (видов) судебных экспертиз / Е. Р. Россинская // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3(88). – С. 146–154. – DOI 10.17803/1994-1471.2018.88.3.146-154. – EDN YWYLZV.

Большинство авторов называют задачи экспертных исследований ключевым элементом. Однако четкого определения понятия «задача», используемого в познавательной деятельности, не существует ни в одной области знаний. Чаще всего используются схожие по смыслу трактовки: цель, поставленная перед исследователем; словесная формулировка (знаковая модель) проблемной ситуации и ситуация, которая включает в себя цель, а также условия, в которых она должна быть достигнута. Предмет и задача судебной экспертизы – понятия, тесно связанные друг с другом. А.Ю. Бутырин утверждает, что различие предмета и задач в судебной экспертизе достаточно четкое[63]. Если "предмет" – понятие статичное, то понятие "задача", напротив, динамичное и включает в себя целенаправленное движение мысли исследователя. Таким образом, если предметом экспертизы является конкретное свойство рассматриваемого предмета, то обязанность эксперта – выявить его.

Как рассматривалось нами ранее, в судебной экспертологии принято разделение задач – на идентификационные и диагностические. Идентификационные задачи направленны на отождествление объекта по его отображениям и базируется на принципе разделения объектов на идентифицируемые (отражающие свои свойства в других объектах) и идентифицирующие (отражающие свойства других объектов). Поэтому полагаем необходимым, для развития теории судебной землеустроительной экспертизы рассмотреть и диагностические задачи.

Диагностические задачи – это задачи по выявлению «механизма события; времени, способа и последовательности действий, событий, явлений, причинных связей между ними; природы, качественных и количественных характеристик объектов, их свойств и признаков, не поддающихся непосредственному восприятию и т.д.

Прежде всего, необходимо отметить, что одна из сущностей диагностической задачи – это выявление состояния исследуемого объекта. Как отмечает А.Ю. Бутырин и другие авторы – в землеустроительной экспертизе решение диагностической задачи представляет собой определение «состояния» земельного участка.

Например, для определения денежной компенсации ущерба может потребоваться: изучить состояние почвенно-растительного покрова земельного участка, снят он либо же фрагментарно нарушен, не являлся ли участок свалкой строительного мусора или бытовых отходов. Возможны также случаи, когда в почве содержатся вещества, вредные или опасные для жизни и здоровья человека. Здесь требуются сложные судебные экспертизы, включая землеустроительные и экологические. Участки могут быть подвержены другим антропогенным воздействиям, таким как строительные работы (дороги, трубопроводы, туннели), которые велись без соблюдения от требуемого (предполагаемого) расстояния от границ соседних участков. Когда на участок деструк-

[63] Бутырин А.Ю. Основные задачи судебно-экспертных исследований, проводимых при судебном рассмотрении земельных споров / А.Ю. Бутырин, О.В. Жукова, Е.Б. Статива // Теория и практика судебной экспертизы. – 2020. – Т. 15, № 1. – С. 94–108. – DOI 10.30764/1819-2785-2020-1-94-108. – EDN VGRZIL.

тивно воздействует вода (подтопления поверхности всего участка или его части) это также привлекает внимание экспертов. И это далеко не весь перечень ситуаций, которые попадают под определение диагностической задачи.

Важно уточнить, что диагностические задачи, как отмечают многие авторы, в судебной экспертологии изучены менее подробно, чем идентификационные. Так как затрагивают более широкий спектр ситуаций и исследований[64]. Но обобщая собственный опыт и опыт коллег, можно сделать вывод, что в судебной землеустроительной экспертизе диагностические задачи более конкретны и понятны, нежели чем идентификационные.

К области определения состояния объектов в судебной землеустроительной экспертизе необходимо относить его фактические пространственные (позиционные) характеристики границ, определяемые в процессе натурных экспертных исследований[65], вид фактического использования, состояние почвенного и растительного покрова[66] и ряд других признаков. Также в состав диагностических задач входит определение положений границ в прошлом по архивным документам и разработка (проектирование) новых границ, для их установления (утверждения) судом[67].

Подводя итоги, отметим, что на практике спектр решаемых экспертных задач намного шире. Поэтому наше представление является своего рода абстракцией и должно быть признано упрощенной картиной вопросов деятельности, возникающих при рассмотрении такого рода дел и разрешаемых при производстве судебной землеустроительной экспертизы.

Список использованных источников

1. Россинская Е.Р. Теоретические и организационно-технологические проблемы новых родов (видов) судебных экспертиз / Е.Р. Россинская // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3(88). – С. 146–154. – DOI 10.17803/1994-1471.2018.88.3.146-154. – EDN YWYLZV.

2. Бутырин, А.Ю. Основные задачи судебно-экспертных исследований, проводимых при судебном рассмотрении земельных споров / А.Ю. Бутырин, О. В. Жукова, Е. Б. Статива // Теория и практика судебной экспертизы. – 2020. – Т. 15, № 1. – С. 94-108. – DOI 10.30764/1819-2785-2020-1-94-108. – EDN VGRZIL.

---

[64] Бушуев В.В. Некоторые проблемные вопросы решения диагностических задач в судебной экспертизе / В.В. Бушуев // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 2. – С. 200–202. – DOI 10.24411/2414-3995-2019-10085. – EDN IHCBGP.

[65] Самойленко Д.В. Состав работ подготовительной стадии судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Самойленко // Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: Материалы Международной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 16–17 декабря 2021 года / Редколлегия: О.Е. Сысоев (отв. ред.) [и др.]. – Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 2022. – С. 283–285. – EDN RMEHYX.

[66] О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

[67] Forensic land surveying: accuracy data testing through a computer-graphic model / Antropov, N. P. Ruleva [et al.] // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science : 2021 International Symposium "Earth Sciences: History, Contemporary Issues and Prospects, ESHCIP 2021", Moscow, 10.03.2021 г. Vol. 867. – IOP Publishing Ltd: IOP Publishing Ltd, 2021. – P. 012175. – DOI 10.1088/1755-1315/867/1/012175. – EDN BTZGAC.

3. Бушуев В.В. Некоторые проблемные вопросы решения диагностических задач в судебной экспертизе / В.В. Бушуев // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 2. – С. 200–202. – DOI 10.24411/2414-3995-2019-10085. – EDN IHCBGP.

4. Самойленко Д.В. Состав работ подготовительной стадии судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Самойленко // Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: Материалы Международной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 16–17 декабря 2021 года / Редколлегия: О.Е. Сысоев (отв. ред.) [и др.]. – Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 2022. – С. 283–285. – EDN RMEHYX.

5. О видовом делении судебной землеустроительной экспертизы / Д.В. Антропов, Н.П. Рулева, М.А. Смирнова [и др.] // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 6. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_6_339. – EDN GZNOIU.

6. Судебная защита земельно-имущественных прав / С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: КноРус, 2019. – 198 с.

7. Forensic land surveying: accuracy data testing through a computer-graphic model / Antropov, N. P. Ruleva [et al.] // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science : 2021 International Symposium "Earth Sciences: History, Contemporary Issues and Prospects, ESHCIP 2021", Moscow, 10.03.2021 г. Vol. 867. – IOP Publishing Ltd: IOP Publishing Ltd, 2021. – P. 012175. – DOI 10.1088/1755-1315/867/1/012175. – EDN BTZGAC.

УДК 349.41

ПРИВАТИЗАЦИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ[68]

PRIVATIZATION OF LAND PLOTS FROM AGRICULTURAL LANDS: PROBLEMS OF TERMINOLOGY INTERPRETATION

Землякова Галина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Zemlyakova Galina Leonidovna, Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher
Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

Аннотация. *В статье рассматриваются дискуссионные вопросы толкования термина «приватизация» применительно к земельным участкам сельскохозяйственного назначения. Отсутствие определения этого понятия в земельном*

[68] Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

законодательстве приводит к неоднозначной практике применения судами норм законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих мораторий на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Abstract. *The article discusses the controversial issues of interpretation of the term "privatization" in relation to agricultural land. The absence of a definition of this concept in land legislation leads to an ambiguous practice of application by courts of the norms of the laws of the subjects of the Russian Federation establishing a moratorium on the privatization of agricultural land.*

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, предоставление земельных участков, приватизация в субъектах Российской Федерации, мораторий на приватизацию.*

Key words: *agricultural land, provision of land plots, privatization in the subjects of the Russian Federation, moratorium on privatization.*

Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель) установлено, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном данным Федеральным законом, Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и иными федеральными законами. Приватизация указанных земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 1).

Следовательно, если в субъекте РФ принят закон, устанавливающий мораторий на приватизацию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, то приватизация осуществляется с момента, установленного этим законом субъекта РФ.

Если же в субъекте РФ не принят закон, регулирующий оборот земель сельскохозяйственного назначения, или в нем не содержится упоминания о дате начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, то приватизация земельных участков, относящихся к данной категории, осуществляется – с 1 января 2004 года. (Пункт 1 ст. 19.1 Закона об обороте земель).

Норма п. 4 ст. 1 существует в Законе об обороте земель изначально, и сохранилась по настоящее время в неизменном виде, т.е. применяется с момента вступления его в силу – с 28 января 2003 года, тем не менее, до сих пор не сложилось однозначного понимания в вопросах ее применения.

В отдельных субъектах РФ по сей день действуют законы, в соответствии с которыми начало приватизации земель сельскохозяйственного назначения отложено на определенный срок. В частности, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется через 49 лет с момента вступления в силу соответствующих законов в Республике Даге-

стан[69], Республике Ингушетия[70], Кабардино-Балкарской Республике[71], Республики Северная Осетия-Алания[72], Краснодарском крае[73]. В других субъектах РФ приватизация отложена до указанной в законе даты.

Например, в Курской области[74] и Республике Калмыкия[75] – до 1 января 2050 года, в Карачаево-Черкесской Республике[76] и Ставропольском крае[77] – до 1 января 2052 года. В Волгоградской области[78] – до 23 июля 2052 года, в Чеченской Республике[79] – 1 января 2030 года, в Республике Адыгея[80] – до 9 января 2050 года. В Алтайском крае[81] – до 1 января 2052 года, в Амурской области[82] – до 1 января 2026 года, в Липецкой области[83] – до 1 января 2029 года, в Самарской области[84] – до 1 января 2024 года.

Проблемы в правоприменении возникают в связи с тем, что до сих пор в земельном законодательстве нет четкого разграничения между приватизацией и другими случаями приобретения права частной собственности на земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности[85].

Наибольшие противоречия в применении законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения вызывает вопрос о том, следует ли понимать под приватизацией любой переход земельных участков из публич-

---

[69] Ст. 6 Закона Республики Дагестан от 29.12.2003 № 46 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. – 2003. – № 270–271.

[70] Ст. 3 Закона Республики Ингушетия от 29.05.2010 № 27-РЗ «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Ингушетия. – 2010. – № 99–100.

[71] Ст. 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 30.07.2004 № 23-РЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. – 2004. – № 198–199.

[72] Ст. 12 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14.05.2004 № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. – 2004. – № 100 (24148).

[73] Ст. 21 Закона Краснодарского края от 05.11.2002 № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» // Кубанские новости. – 2002. – № 240.

[74] Ст. 4 Закона Курской области от 19.12.2011 № 104-ЗКО «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Курской области» // Курская правда. – 2011. – № 153.

[75] Ст. 10 Закона Республики Калмыкия от 09.04.2010 № 177-IV-З «О регулировании земельных отношений в Республике Калмыкия» // Хальмг унн. – 2010. – № 62.

[76] Ст. 19 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 09.12.2003 № 61-РЗ «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике» // День Республики. – 2003. – № 178–179 (16383).

[77] Ст. 30 Закона Ставропольского края от 09.04.2015 № 36-кз «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 09.04.2015.

[78] Ст. 10 Закона Волгоградской области от 17.07.2003 № 855-ОД «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2003. – № 130.

[79] Ст. 1 Закона Чеченской Республики от 02.05.2007 № 21-РЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Вести Республики. 2007. – № 60 (534).

[80] С. 14 Закона Республики Адыгея от 07.06.2007 № 86 «О регулировании земельных отношений» // Советская Адыгея. – 2007. – № 112–113.

[81] Ст. 1 Закона Алтайского края от 14.03.2003 № 8-ЗС «О регулировании отдельных отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Алтайская правда. – 2003. – № 81–83.

[82] Ст. 2 Закона Амурской области от 11.12.2003 № 278-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Амурской области» // Амурская правда. 2003. – № 361–362.

[83] Ст. 5 Закона Липецкой области от 04.12.2003 № 81-ОЗ «О правовом регулировании земельных правоотношений в Липецкой области» // Липецкая газета. –2003. – № 240.

[84] Ст. 20 Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» // Волжская коммуна. – 2005. – № 44.

[85] Балашов Е.В., Шорохова А.А. Некоторые теоретические и практические аспекты баланса интересов владельцев земельных долей // Вестник ВЭГУ. – 2017. – № 1 (87). – С. 22–29.

ной собственности в частную. Или только какие-то случаи, например, предоставление земельных участков путем проведения торгов. Соответственно возникает вопрос, можно ли считать приватизацией случаи: приобретения земельного участка в собственность его арендатором в соответствии с п. 4 ст. 10 Закона об обороте земель; передачи использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность земельного участка, находящегося в муниципальной собственности и выделенного в счет земельных долей согласно п. 5.1. ст. 10 Закона об обороте земель; приобретения сельскохозяйственными организациями, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами права собственности на земельные участки, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения в соответствии с п. 7 ст. 10 Закона об обороте земель?

В судебной практике встречаются случаи, когда, невзирая на установленный законом субъекта РФ мораторий на приватизацию, суды признают не соответствующим закону отказ органа местного самоуправления в предоставлении земельного участка без торгов сельскохозяйственной организации или фермеру на основании норм Закона об обороте, указанных выше.

В обоснование своей позиции суды указывают, в частности, на то, что приобретение сельскохозяйственной организацией права собственности на земельный участок, который находится у нее на праве постоянного (бессрочного) пользования регулируется п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и является обязанностью такого лица. А данный закон не допускает каких-либо ограничений, устанавливаемых региональным законодательством[86].

Суды аргументируют свои постановления тем, что запрет на приватизацию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установленный законом субъекта РФ, не препятствует реализации прав арендатора на приобретение земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения в собственность – по истечении трех лет с момента заключения договора аренды:

– в соответствии с нормами федерального законодательства по основанию, предусмотренному пп. 9 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ[87].

Временное ограничение начала действия данной нормы ЗК РФ и положения п. 4 ст. 10 Закона об обороте земель противоречит – положениям ЗК РФ и указанного закона, имеющим большую юридическую силу по сравнению с законом субъекта РФ[88].

Некоторые судебные органы считают, что нормы законов субъектов РФ, установившие отсрочку начала приватизации земель сельскохозяйственного

[86] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23.06.2022 № Ф08-4840/2022 по делу № А20-3540/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

[87] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15.09.2022 № Ф10-3463/2022 по делу № А36-8482/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[88] Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.12.2020 № 19АП-4688/2020 по делу № А35-3208/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

назначения, вообще не должны применяться. Так как они противоречат п. 5 ст. 1 Закона об обороте земель о том, что принятие субъектами РФ законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается[89].

Представляется, что последнее столь радикальное суждение арбитражного суда является не вполне верным, так как закон субъекта РФ, который отсрочивает начало приватизации, не устанавливает в этом случае каких-либо дополнительных правил или ограничений оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а лишь исполняет п. 4 ст. 1 Закона об обороте земель.

Что касается термина «приватизация» применительно к рассматриваемой норме Закона об обороте земель, то в научной литературе существует его широкое и узкое понимание. Сторонники узкого понимания приватизации считают, что это отчуждение земельных участков, осуществляемое в особом порядке по специальному законодательству, но ни Закон об обороте земель, ни тем более ЗК РФ не являются специальными актами о приватизации. Поэтому продажа отдельного земельного участка арендатору или выставление участка на торги представляют собой обычные гражданско-правовые сделки и приватизацией не являются[90].

Вне зависимости от даты начала приватизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, установленной законом субъекта РФ, она не может выступать препятствием к проведению аукционов по продаже земельных участков либо по приобретению земельного участка на бесконкурсной основе[91].

Другие ученые – сторонники понимания термина «приватизация» в широком смысле. Они указывают на то, что в результате такого подхода многие нормы Закона об обороте земель, да и ЗК РФ превращаются в нормы непрямого действия. Их применение невозможно, если в соответствующем субъекте Российской Федерации приватизация сельскохозяйственных земель «отсрочена» на несколько лет[92]. То есть, под приватизацией понимается переход права собственности на земельный участок от публичного собственника к частному в любом порядке и по любым основаниям.

Данный подход представляется более правильным по следующим основаниям.

В соответствии с пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ при регулировании земельных отношений применяется принцип государственного регулирования приватизации земли. Это означает, что, несмотря на то, что переход права на имущество может осуществляться на основании договора, предусмотренного ГК РФ, тем не менее, сама процедура его заключения, процедуры, предшествующие его заключению, и отдельные условия договора регулируются не ГК РФ, а другим законом.

---

[89] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15.09.2022 № Ф10-3463/2022 по делу № А36-8482/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[90] Румянцев Ф.П. Теоретическое содержание правового понятия «приватизация земель сельскохозяйственного назначения» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3–2. – С. 196–203.

[91] Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) (комментарий к ст. 19.1) // СПС КонсультантПлюс. 2018.

[92] Устюкова В.В. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2004. – № 7 (34). – С. 60–71.

Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) распространяется на отношения, возникающие при отчуждении в первую очередь имущественных комплексов, в состав которых могут входить и земельные участки (ст. 3). Если же из публичной собственности отчуждается земельный участок, не входящий в состав имущественного комплекса, то такая процедура регулируется ЗК РФ и другими законами, в том числе Законом об обороте земель.

Вопрос разграничения действия норм Закона о приватизации и ЗК РФ и правильности применения процедур, предусмотренных ими, нередко возникает в практике Федеральной антимонопольной службы. Например, когда организатор торгов неверно определяет закон, в соответствии с которым проводится аукцион, вследствие чего допускает нарушение, связанное с незаключением договора по результатам аукциона, признанного несостоявшимся в связи с тем, что подана одна заявка[93].

Порядок и правила проведения аукционов по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены ст. 39.11 – 39.12 ЗК РФ. Они существенно отличаются от процедуры торгов, предусмотренной Законом о приватизации, и в части содержания извещения о проведении торгов, и в части оформления заявки на участие в аукционе, и в отношении срока подписания договора по итогам торгов, и в других аспектах[94].

Таким образом, ЗК РФ и Закон об обороте земель являются именно теми специальными законами, которые регулируют приватизацию земельных участков. Следовательно, термин «приватизация» – в п. 4 ст. 1 Закона об обороте земель – следует понимать шире. То есть включая в него такие понятия, как предоставление, передача, отчуждение, продажа, выкуп, приобретение и т.п. Любой переход земельных участков из публичной собственности в частную собственность необходимо признавать приватизацией.

Итак, если в законе субъекта РФ предусмотрена отсрочка начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения без уточнений и каких-либо исключений, то эта отсрочка относится ко всем возможным случаям:

– как к приобретению земельных участков частными лицами на торгах, так и – без торгов (в частности, приобретению в собственность земельного участка его арендатором, приобретению участка обладателем права постоянного (бессрочного) пользования и приобретению землепользователем земельного участка, находящегося в муниципальной собственности и выделенного в счет земельных долей). И только сам субъект РФ своим законом вправе ввести исключения из установленного им же моратория на приватизацию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

---

[93] См.: Решение Ростовского УФАС России от 18.06.2021 по жалобе № 160321/0061622/02 (нарушение: п. 3 ст. 39.3 ЗК РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

[94] Решение Мордовского УФАС России от 01.10.2020 № 013/10/18.1-690/2020 (нарушение: п. 1 ст. 28 Закона о приватизации, п. 1 ст. 35, п. 1 ст. 39.3 Земельного кодекса РФ: неправомерное включение в предмет продажи путем проведения торгов в соответствии с законодательством РФ – о приватизации земельного участка, не занятого непосредственно только объектом недвижимости и не служащего целью использования данного объекта по назначению) // СПС «КонсультантПлюс».

Такое толкование термина «приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения» находит свое подтверждение и в практике Верховного суда РФ[95].

Однако следует заметить, что наличие неоднозначной судебной практики по данному вопросу на протяжении двадцати лет указывает на необходимость уточнения понятия «приватизация», содержащегося в Законе об обороте земель, с учетом оценки целесообразности использования этого термина в настоящее время.

Список использованных источников

1. Ст. 6 Закона Республики Дагестан от 29.12.2003 № 46 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. – 2003. – № 270–271.
2. Ст. 3 Закона Республики Ингушетия от 29.05.2010 № 27-РЗ «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Ингушетия. – 2010. – № 99–100.
3. Ст. 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 30.07.2004 № 23-РЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. – 2004. – № 198–199.
4. Ст. 12 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14.05.2004 № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. – 2004. – № 100 (24148).
5. Ст. 21 Закона Краснодарского края от 05.11.2002 № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» // Кубанские новости. – 2002. – № 240.
6. Ст. 4 Закона Курской области от 19.12.2011 № 104-ЗКО «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Курской области» // Курская правда. – 2011. – № 153.
7. Ст. 10 Закона Республики Калмыкия от 09.04.2010 № 177-IV-З «О регулировании земельных отношений в Республике Калмыкия» // Хальмг унн. – 2010. – № 62.
8. Ст. 19 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 09.12.2003 № 61-РЗ «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике» // День Республики. – 2003. – № 178–179(16383).
9. Ст. 30 Закона Ставропольского края от 09.04.2015 № 36-кз «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 09.04.2015.
10. Ст. 10 Закона Волгоградской области от 17.07.2003 № 855-ОД «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2003. – № 130.

[95] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2022 № 308-ЭС22-18521 по делу № А20-3540/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Ст. 1 Закона Чеченской Республики от 02.05.2007 № 21-РЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Вести Республики. – 2007. – № 60 (534).

12. Ст. 14 Закона Республики Адыгея от 07.06.2007 № 86 «О регулировании земельных отношений» // Советская Адыгея. – 2007. – № 112–113.

13. Ст. 1 Закона Алтайского края от 14.03.2003 № 8-ЗС «О регулировании отдельных отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Алтайская правда. – 2003. – № 81–83.

14. Ст. 2 Закона Амурской области от 11.12.2003 № 278-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Амурской области» // Амурская правда. 2003. – № 361–362.

15. Ст. 5 Закона Липецкой области от 04.12.2003 № 81-ОЗ «О правовом регулировании земельных правоотношений в Липецкой области» // Липецкая газета. – 2003. – № 240.

16. Ст. 20 Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» // Волжская коммуна. – 2005. – № 44.

17. Балашов Е.В., Шорохова А.А. Некоторые теоретические и практические аспекты баланса интересов владельцев земельных долей // Вестник ВЭГУ. – 2017. – № 1 (87). – С. 22–29.

18. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23.06.2022 № Ф08-4840/2022 по делу № А20-3540/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15.09.2022 № Ф10-3463/2022 по делу № А36-8482/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.12.2020 № 19АП-4688/2020 по делу № А35-3208/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15.09.2022 № Ф10-3463/2022 по делу № А36-8482/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Румянцев Ф.П. Теоретическое содержание правового понятия «приватизация земель сельскохозяйственного назначения» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3–2. – С. 196–203.

23. Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) (комментарий к ст. 19.1) // СПС КонсультантПлюс. 2018.

24. Устюкова В.В. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2004. – № 7 (34). – С. 60–71.

25. Решение Ростовского УФАС России от 18.06.2021 по жалобе №160321/0061622/02 (нарушение: п. 3 ст. 39.3 ЗК РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Решение Мордовского УФАС России от 01.10.2020 № 013/10/18.1-690/2020 (нарушение: п. 1 ст. 28 Закона о приватизации, п. 1 ст. 35, п. 1 ст. 39.3

Земельного кодекса РФ: неправомерное включение в предмет продажи, путем проведения торгов в соответствии с законодательством РФ о приватизации земельного участка, не занятого непосредственно только объектом недвижимости и не служащего целью использования данного объекта по назначению) // СПС «КонсультантПлюс».

27. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2022 № 308-ЭС22-18521 по делу № А20-3540/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL ARTICLES OF THE LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND»

Ивакин Виктор Иванович, кандидат юридических наук, доцент
Ivakin Viktor Ivanovich, Candidate of Law, Associate Professor
Российский университет транспорта, юридический институт
Russian University of Transport, Law Institute

Аннотация. *Данная работа посвящена характеристике отдельных норм ФЗ, регулирующего отношения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.*

Abstract: *This work is devoted to the characterization of certain norms of the Federal Law regulating relations related to the turnover of agricultural land.*

Ключевые слова: *федеральный закон, оборот, характеристика, сельскохозяйственные земли, субъекты РФ*

Keywords: *federal law, turnover, characteristics, agricultural lands, subjects of the Russian Federation*

Данная категория земель, как известно, в соответствующем перечне кодекса занимает первое место. Государство таким землям уделяет особое внимание. Площадь (далее – знак S) земель сельскохозяйственного назначения в нашей стране колоссальна. Для регулирования отношений в указанной сфере необходимо соответствующее законодательство. Такими актами являются как Конституция страны, так и другие источники. Среди них ЗК РФ, Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Этот акт насчитывает более 20 статей, некоторые из которых утратили силу. Указанный источник Федерации раскрывает особенности аренды, купли-продажи и других сделок, связанных с землями сельскохозяйственного назначения и позволяет разобраться в особенностях такого оборота. Обратимся к этому декрету

непосредственно. В документе 4 главы, последовательно раскрывающие особенности обозначенного оборота. Первая глава содержит общие положения, вторая – особенности оборота земельных участков данной категории, третья глава – особенности оборота долей, закрепленных в праве общей собственности на такие земельные участки, которые входят в указанную категорию, четвертая – переходные и заключительные положения.

Оборот земель предполагает выполнение различных манипуляций с соответствующим объектом права собственности, в данном случае с землей, с правами собственника, заключающимися во владении, пользовании, распоряжении. То есть правомочиями собственника, которые поименованы в Гражданском кодексе страны. Оборот предполагает, прежде всего, заключение гражданско-правовых сделок. Земельный участок, будучи объектом недвижимости, должен быть зарегистрирован: оборот этих земельных участков подлежит регистрации, который осуществляет Росреестр, входящий в свою очередь, в Минэкономразвития РФ. В то же время, правила, зафиксированные в данном законе, не распространяют свое действие на отдельные участки. Это садовые участки, участки, предназначенные для нужд ЛПХ и другие. Среди них земли, необходимые для возведения гаражей и тому подобное, о чем гласит ст. 1 цитируемого федерального акта. Оборот данных участков регулируется ЗК РФ и остается за рамками закона 2002 года. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения основывается, как отмечалось, на Конституции РФ, указанном законе, ЗК РФ, ГК РФ и других источниках. В законе 2002 года зафиксированы принципы рассматриваемого оборота в количестве пяти. Один из принципов, который был зафиксирован в подпункте 6 ст.1 закона в настоящее время не действует и утратил силу в 2005 году, в июле, 18 числа на основании ФЗ № 87-ФЗ. Наиболее важный *первый принцип* записан в подпункте 1 указанной статьи и заключается в том, что сохраняется целевое использование определенных земельных участков. То есть, несмотря на то, что земля переходит от одного собственника к другому, от одного владельца к другому, это совершенно не влияет на категорию земель, поскольку участок остается прежним по своему целевому назначению, которым является сельскохозяйственное использование. Отсюда, такая динамика собственников никак не влияет на положение этого земельного участка в смысле категории и на другие признаки. *Второй принцип* использования данной категории земель заключается в том, что одно юридическое или физическое лицо может иметь в собственности только такой максимальный размер общей S земельного участка, сельхозугодий, который установлен на территории соответствующего муниципального района. *Третий очень важный принцип* – право преимущественной покупки земельного участка, который входит в число земель сельскохозяйственного назначения, субъектом Федерации либо муниципальным образованием. Исключением являются случаи, когда данный объект продается в результате публичного торга. Причем это такое же право преимущественной покупки, которое содержится в ст. 250 ГК РФ. Но в этом кодексе речь идет о преимущественном праве покупки, когда происходит продажа доли, например, в праве общей собственности. В свою очередь, в законе 2002 года об обороте земель речь идет немного о другом преимущественном праве.

А именно: о преимущественном праве, например, публично-правовых образований получить право собственности на землю сельскохозяйственного назначения. И если утрированно пояснить суть этого принципа, то она заключается в том, что если собственник желает продать земельный участок, то ему необходимо изначально направить предложение о покупке этой земли субъекту РФ или муниципальному образованию. Если последние не изъявят желание приобрести этот земельный участок, то только тогда собственник может продать участок любому другому иному покупателю.

В подпункте 4 зафиксирован *четвертый принцип,* также очень важный. Это, например, право преимущественной покупки других участников долевой собственности на земельный участок, который находится в долевой собственности. Данный принцип общий и следует из ст. 250 ГК РФ, поэтому в законе 2002 года об обороте никаких других специальных норм не зафиксировано. В данном акте имеется и *еще один принцип, закрепленный в подпункте 5 ст.1.* В нем говорится, о том, что устанавливаются определенные особенности, связанные с предоставлением земельных участков из земель данной категории, для отдельных субъектов. Такими субъектами являются иностранные граждане (ИГ), иностранные юридические лица (ИЮЛ), лица без гражданства (ЛБГ). Включая ЮЛ, в уставном или складочном капитале которых доля граждан иностранцев, ИЮЛ и ЛБГ превышает планку в 50%.

Исходя из последнего принципа, можно сказать, поскольку земли сельскохозяйственного назначения являются особо ценными, то государство осуществляет регулирование этих земель с учетом национальных приоритетов, приоритетом обладания статусом гражданства РФ.

Земли сельхозназначения, как и другие объекты недвижимости, подлежат приватизации на основании соответствующего ФЗ, и поэтому они также могут быть приватизированы, то есть перейти из собственности государства или собственности муниципалитета в частную собственность. Так гласит пункт 4 ст.1 закона 2002 года. Для приватизации таких земель установлен особый порядок. Данный порядок определен как рассматриваемым законом, так и ЗК РФ, а также иными ФЗ. Момент приватизации земельных участков из данной категории земель, которые находятся на территории того или иного субъекта Федерации, определяется соответствующим законом субъекта РФ. Однако не все земли данной категории подлежат приватизации. Так, не могут быть приватизированы обозначенные земли, если они заняты оленьими или отгонными пастбищами, и расположены на территориях, которые относятся к районам Крайнего Севера. Такие территории могут изменять, на основании соответствующего законодательства, свои границы. В один момент та или иная территория, например, относится к районам Крайнего Севера, в другой момент, в другое время, на основании норм законодательства, такая территория уже может не относиться к указанным районам. Все это может происходить даже на территории одного субъекта РФ.

Участниками рассматриваемых земельных отношений могут являться многие лица, многие субъекты. Это публично-правовые образования, то есть муниципальные и государственные образования, физические и юридические

лица, а также иностранные граждане и ИЮЛ, поскольку последние могут обладать определенными правами. Так, иностранные юридические лица могут являться арендаторами земельных участков, входящих в категорию земель сельскохозяйственного назначения. О правах указанных категорий лиц говорится в ст. 2–3 Закона 2002 года. Однако могут быть и исключения. Данные исключения установлены ФЗ, принятым в 2016 году. Акт имеет номер 119-ФЗ. И регулирует отношения, связанные с особенностями предоставления гражданам таких земельных участков, которые являются государственной либо муниципальной собственностью и расположены, например, в Арктической зоне нашей страны. Либо на других территориях, которые относятся к Северу, Сибири или Дальнему Востоку.

В ст. 4 анализируемого акта 2002 года сказано о предельных размерах и требованиях к тому месту, где расположены земельные участки из данной категории земель. Минимальные размеры новых земельных участков, которые образуются из земель указанной категории, могут устанавливаться соответствующими законами всех субъектов Федерации на основании требований законодательства. Максимальный размер площади участка, которые могут принадлежать одному физическому или ЮЛ на территории одного и того же муниципального района может составлять 10 и более % общей S сельхозугодий, которые расположены на названной территории в момент, когда такой участок предоставляется или приобретается. Так гласит пункт 2 ст. 4 Закона 2002 года.

Законы, регулирующие оборот данных земель, принимаются не только на федеральном уровне, но и на региональном. Так, оборот земель данной категории регулируется, в частности, в Оренбургской области, на основании соответствующего закона, принятого в марте 2003 года. В данный акт, естественно, постоянно вносили дополнения. В частности, такие изменения были приняты 19 октября 2022 года. Документ состоит из 12 статей, часть из которых утратила силу. Структура данного акта своеобразна, например, у него отсутствуют главы.

Практика применения этого закона весьма поучительна. В дальнейшем законы субъектов РФ также будут совершенствоваться. Все зависит от изменения общественных отношений. Соответствующие законопроекты готовятся, и примеров тому немало. Проекты могут вноситься различными фракциями в органах представительной власти. Так, в Оренбургской области активно в этом направлении работает фракция КПРФ. На одном из выступлений в областном законодательном собрании указанного субъекта РФ речь зашла об использовании земель сельскохозяйственного назначения, затрагивающего также оборот этих объектов недвижимости и сельхозкооперативах, которые должны самостоятельно реализовывать свою сельскохозяйственную продукцию. И в этом большая проблема, как и в использовании земельных S, предоставленных данным организациям.

Но есть не совсем хорошие истории на практике, где получается следующее. Например, два года назад сельскохозяйственный потребительский кооператив «Феникс», за которым стояла казачья организация, получила грант от Минсельхоза области порядка 18 млн. рублей для того, чтобы производить и консервировать продукцию мяса птицы и снабжать потребителей, то есть город Оренбург и область. Данная организация была зарегистрирована в селе Репино Оренбургского

района, и там она должна была действовать и иметь земли сельскохозяйственного назначения. Однако было получено сообщение от муниципальной администрации данного села, что такой организации там не существует. Но зато благодаря средствам массовой информации в Оренбурге был выстроен торговый комплекс, который называется «Казачье подворье», якобы под видом того, чтобы там торговать фермерской экологически чистой продукций. На деле получилось следующее: туда зашли сетевые компании в виде «Пятерочки», аптечной сети, пивных «разливаек», никакой фермерской продукции там не было.

Поэтому над оборотом земель сельскохозяйственного назначения должен быть особый контроль. Не должно быть злоупотребления сельхозкооперативами данным законом. Более того, как оказалось: на решение социальных проблем нет средств, а на это мероприятие 18 млн. нашлось. По сведениям СМИ, данный вопрос лоббировал помощник губернатора[96].

Данному вопросу, проблеме связанной с оборотом указанных земель, посвящено значительное число научных исследований, среди них монографии[97], учебные пособия, комментарии, статьи и другие труды.

Список использованных источников

1. Майборода В.А. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: монография. – М.: Моск.политех. ун-т, 2018. – 293 с.

УДК 332.2

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ЧЕРЕСПОЛОСИЦА»

TO THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF "STRIP FARMING"

Иванова Олеся Евгеньевна, студентка
Ivanova Olesya Evgenievna, student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University for Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены некоторые воззрения на понятие «чересполосица», определены основные признаки, характеризующие данное явление. Сделан вывод о необходимости углубленного изучения современного явления «чересполосица».*

Abstract. *The article discusses some views on the concept of "strip farming", defines the main features characterizing this phenomenon. The conclusion is made about the need for an in-depth study of the modern phenomenon of "strip farming".*

[96] https://orenday.ru/news/270921143658 (Дата обращения: 16.02.2023).
[97] Майборода В.А. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: монография. – М.: Моск.политех. ун-т, 2018. – 293 с.

Ключевые слова: *чересполосица, землеустройство, пространственные недостатки, земельные споры.*

Key words: *strip farming, land management, spatial disadvantages, land disputes.*

Понятие «чересполосица» имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение. В п. 6 ст.11.9 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ установлен запрет на образование земельных участков, которое приводит к чересполосице и иным пространственным недостаткам. Также в ст. 39.28 данного кодекса установлены основания для перераспределения земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ликвидации чересполосицы и иных пространственных недостатков. Между тем, на нормативном уровне содержание данного явления не раскрыто, что приводит к возникновению на практике различных конфликтных ситуаций[98].

То обстоятельство, что в Государственную Думу РФ в 2022 году внесено два законопроекта № 221206-8 «О внесении изменения в статью 11.9 Земельного кодекса РФ» и № 02/04/04-22/00126300 «О землеустройстве», подчеркивает актуальность рассмотрения данного вопроса.

Единственное нормативное закрепление понятия «чересполосица» было сделано в гл. 6 ст. 47 закона «О землеустройстве» 1911 года, в частности: «Чересполосностью почитается такое расположение владений, когда земли одного владельца чередуются с землями другого, разделяя их на отдельные полосы, или вкраплены в них в виде одного или нескольких мелких участков, или же вклиниваются в них одною или несколькими узкими полосами». То есть, критерием определения чересполосицы в данном случае является то, что участки земли, используемые одним лицом, разделены между собой землями других владельцев.

В советской и постсоветской литературе авторы выделяют два вида чересполосицы:

- собственно чересполосица – раздробленное хозяйство на несколько участков земли, которые отделены друг от друга участками других землепользователей;
- топографическая чересполосица – земли в пределах одного участка разделены друг от друга рекой, болотом; границы участка расположены несогласованно с рельефом, что может привести к эрозии[99].

Аналогичные формулировки приведены и в современном учебнике «Землеустроительное проектирование»[100].

Однако Д.В. Самойленко высказывает мнение о том, что сам по себе факт раздробленности землепользования на несколько частей не указывает на наличие

---

[98] Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.

[99] Землеустроительное проектирование / М.А. Гендельман, В.Я. Заплетин, А.Д. Шулейкин и др. / Под ред. Гендельмана М.А. – М.: Агропромиздат, 1986. – 511 с.

[100] Землеустроительное проектирование: Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений в 2-х томах / С.Н. Волков, К.И. Черкашин, Е.С. Киевская [и др.]. Т. 1. – М.: ГУЗ, 2020. – 540 с. – ISBN 978-5-9215-0481-3. – EDN JJCFMY.

чересполосицы. Для установления существования «чересполосицы» как пространственного недостатка «в каждом конкретном случае должны быть определены и оценены обстоятельства, указывающие на нерациональное использование земель»[101]. Таким образом, автор обращает внимание на такой признак чересполосицы, как невозможность рационального использования земель.

В проекте Федерального закона № 221206-8 «О внесении изменения в статью 11.9 Земельного кодекса РФ» предлагается дополнить статью 11.9 пунктом 6-1, где сформулировать понятие чересполосица как «местоположение границ смежных земельных участков, при котором образуются разрывы между границами таких земельных участков шириной до пяти метров, препятствующие рациональному использованию и охране земель».

Такая формулировка определения чересполосицы не отражает всю сущность рассматриваемого явления, и в отзыве Правительства РФ справедливо сказано, что: «предусматриваемые законопроектом критерии, характеризующие недостатки, которые препятствуют рациональному использованию и охране земель, не дают четкости формулировок и допускают широкие пределы усмотрения, что не может обеспечить полноту и ясность правового регулирования».

За последние несколько лет институт землеустройства очень изменился, и возникла необходимость разработки современных принципов и целей землеустройства для их нормативного закрепления, в которых важным станет обеспечение рационального использования земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения, а также создание условий для повышения производительности сельского хозяйства.

В проекте закона «О землеустройстве», разработанном Минсельхозом России, также основным признаком чересполосицы является наличие расстояния между границами земельных участков до пяти метров. Сегодня проект данного закона находится на стадии публичных обсуждений в отношении текста проекта и антикоррупционной экспертизы.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что причиной споров о существовании или отсутствии чересполосицы и иных пространственных недостатков является различие мнений о понятиях данных явлений[102]. Их наличие у смежных участков сельскохозяйственного назначения несет отрицательное воздействие на экономическое развитие, так как рациональное использование таких земель практически невозможно.

Необходимость выработки современной формулировки понятия «чересполосица» ни у кого не вызывает сомнений, однако вопрос о необходимости их законодательного закрепления вызывает дискуссию.

Так, В.П. Камышинский указывает на наличие такой необходимости[103]. С.М. Салов, напротив, на основе анализа воззрений многих авторитетных авторов,

---

[101] Самойленко Д.В. Историко-правовой генезис понятия "Чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51–56. – EDN RVWUZK.

[102] Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.

[103] Камышанский В.П. О сущности понятий «вклинивание», «вкрапливание», «изломанность границ», «чересполосица» при формировании земельных участков, их толкование / В.П. Камышанский // Власть Закона. – 2022. – № 4(52). – С. 23–36. – EDN OOPPBQ.

настаивает на том, что сила позитивного права «именно в отсутствии определений, в возможностях, в способности в качестве правового первоначала развернуться в любом направлении и наполниться любым содержанием»[104].

По результатам проведенного анализа воззрений на признаки, позволяющие характеризовать понятие «чересполосица», необходимо выделить из них следующие:

- разрыв между двумя смежными участками;
- ширина разрыва до пяти метров;
- невозможность рационального использования земель;
- разрыв может быть обусловлен наличием не только других земельных участков, но природных преград в виде рек, болот и т.д.

В заключение отметим, что исследование содержания понятия «чересполосица» является важным направлением землеустроительной науки, и при его формулировании должны быть учтены не только различные теоретические воззрения, но и практический опыт, его применение при осуществлении кадастровых работ и рассмотрении земельных споров.

Список использованных источников

1. Липски, С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С. А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.
2. Землеустроительное проектирование / М.А. Гендельман, В.Я. Заплетин, А.Д. Шулейкин и др. / Под ред. Гендельмана М.А. – М.: Агропромиздат, 1986. – 511 с.
3. Землеустроительное проектирование: Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений в 2-х томах / С.Н. Волков, К.И. Черкашин, Е.С. Киевская [и др.]. Т. 1. – М.: ГУЗ, 2020. – 540 с. – ISBN 978-5-9215-0481-3. – EDN JJCFMY.
4. Самойленко Д.В. Историко-правовой генезис понятия "Чересполосица" / Д.В. Самойленко // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 4(184). – С. 51–56. – EDN RVWUZK.
5. Липски С.А. Земельные правонарушения и земельные споры / С.А. Липски, В.В. Нахратов. – М.: ГУЗ, 2014. – 161 с. – EDN UIDBRZ.
6. Камышанский В.П. О сущности понятий «вклинивание», «вкрапливание», «изломанность границ», «чересполосица» при формировании земельных участков, их толкование / В.П. Камышанский // Власть Закона. – 2022. – № 4(52). – С. 23–36. – EDN OOPPBQ.
7. Салов С.М. Некоторые вопросы определения наличия чересполосицы и иных пространственных недостатков земельных участков / С.М. Салов // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 7-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 27 декабря 2022 года. – М.: ГУЗ, 2023.

[104] Салов С.М. Некоторые вопросы определения наличия чересполосицы и иных пространственных недостатков земельных участков / С.М. Салов // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 7-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 27 декабря 2022 года. – М: ГУЗ, 2023.

УДК 349.41

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

RATIONAL USE OF AGRICULTURAL LAND

Иноземцева Елизавета Александровна, студентка
Inozemtseva Elizaveta Aleksandrovna, student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
Federal State University for Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В данной статье рассматривается вопрос, касающийся рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. На данный момент этот аспект играет важную роль, потому что дальнейшее пренебрежение рациональным использованием земель будет только ухудшать ситуацию. Стоит уделить внимание данной проблеме и найти пути её решения.*

Annotation. *This article deals with the issue of rational use of agricultural land. At the moment, this aspect plays an important role, because further neglect of the rational use of land will only worsen the situation. It is worth paying attention to this problem and find ways to solve it.*

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель.*

Key words: *agricultural land, rational use of land.*

Все исторические процессы России и других стран затрагивали социально-экономические и правовые аспекты земельных отношений, и успех реформ определялся степенью разрешения земельных проблем.

В настоящий момент в условиях перехода к рыночной экономике самые острые проблемы наблюдаются в земельных отношениях, в земельной политике, в управлении земельными ресурсами. В этих условиях особую роль приобретает необходимость государственного вмешательства в процесс рыночных преобразований в области использования земельных ресурсов.

В итоге с переходом к рыночным отношениям пришли к тому, что люди относятся к землям потребительски, с целью получения как можно больше прибыли, никто не задумывается о дальнейшей судьбе человечества. Такое расточительное отношение вызвало деградацию земель, потерю почвенного плодородия, исчерпанию природно-ресурсного потенциала.

Деградация земель является последствием совокупности процессов, изменяющих функции почвенного покрова, ухудшающих количественное и качественное её свойства, в результате чего происходит утрата плодородия.

Можно выделить такие виды деградации земель: ускоренная эрозия почв; опустынивание территорий; засоление почв; заболачивание; перехимизация и загрязнение почв.

Особое внимание стоит уделить землям сельскохозяйственного назначения, поскольку они считаются стратегическим объектом жизнедеятельности человека в любом государстве, основой экономического и экологического благополучия страны, каждого региона и муниципалитета в отдельности. От состояния земель сельскохозяйственного назначения и продуктивности зависит продовольственная безопасность и независимость государства.

Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения подразумевает эффективное осуществление целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами, не нарушая биосферного равновесия.

Согласно Федеральному закону от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» в статье 14 указывается, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие основные виды работ:

- разработка предложений о рациональном использовании земель и об их охране;
- природно-сельскохозяйственное районирование земель [2].

Стоит отметить, что помимо указанного федерального закона также существует ряд других «наказаний», направленных на повышение не только рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, но и вообще использования их, поскольку достаточно многочисленны факты не просто нерационального использования земель, предоставленных для производства сельскохозяйственной продукции, а вообще их неиспользования [3, 4]. Важно понимать, что необходимо использовать более сильные и современные методы в решении данных проблем.

На сегодняшний день исторический опыт Российской Федерации позволяет полно представить варианты эффективных средств для достижения рационального использования земель в сельскохозяйственный оборот [5].

Стоит соблюдать несколько принципов для достижения данной цели, а именно:

1. Мониторинг состояния почвенного покрова земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо не только отслеживать текущие показатели плодородного слоя почвы, но и изучать ресурс на глобальном уровне, выявляя, таким образом, тенденции и последствия изменения этого природного массива.

2. Восстановление первичных свойств земельного фонда, используя методы, способные уменьшить влияние природных катаклизмов и антропогенной деятельности на состояние почвы в целом [5].

3. Улучшение и модернизация технологий сельскохозяйственного производства, чтобы сократить негативное воздействие на уникальные почвенные экосистемы.

4. Организация управления и контроля земельными ресурсами в рамках конкретного муниципального и сельскохозяйственного объекта, основанная на конкретном наборе применяемых технических средств и правил.

5. Взыскание убытков за ухудшение качества земельных ресурсов. Необходимо на законодательном уровне определять размер ущерба окружающей среде, величину платежей и способы возмещения убытков за нарушение состояния почв.

Вышеперечисленные принципы не дают гарантий, что они помогут достичь рационального использования земель сельскохозяйственного назначения во всех регионах страны, поскольку стоит учитывать ряд других факторов, влияющих на процессы жизнедеятельности всего государства в целом.

Таким образом, важно говорить о рациональности земель сельскохозяйственного назначения, потому что от них зависит будущее страны. А для повышения качества земель сельскохозяйственного назначения на законодательном уровне необходимо установить максимальную ответственность, как для юридических, так и для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, виновных в пренебрежительном отношении к исчерпаемому ресурсу – почвенному покрову.

Список использованных источников

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» Статья 77 Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения.

2. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» Статья 14 // СПС КонсультантПлюс

3. Липски С.А. Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2006. – № 8 (20). – С. 56–63.

4. Хлыстун В.Н., Липски С.А. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: Монография. – М.: ГУЗ, 2020 – 296 с.

5. Фаткулина А.В. Актуальные вопросы охраны земель в России: Сборник материалов международной научно-практической конференции «Концепции развития законодательства и эффективного использования научного потенциала в системе управления земельными ресурсами и объектами недвижимости», ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва, 25 марта 2022 г. – М.: ГУЗ, 2022. – С. 169–176.

6. Fatkulina A.V., Konokotin D.N., Koroleva L.A., Salov S.M., Samoylenko D.V. Environmental problems in the coal mining industry in russia. – В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. 2021 International Symposium "Earth Sciences: History, Contemporary Issues and Prospects, ESHCIP 2021". IOP Publishing Ltd, 2021. С. 012087

УДК 332.3

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ACTUAL PROBLEMS OF THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND IN THE RUSSIAN FEDERATION

Каталина Людмила Андреевна, старший преподаватель кафедры кадастра недвижимости и землепользования факультета кадастра недвижимости и инфраструктуры пространственных данных
Katalina Lyudmila Andreevna, Senior Lecturer of the Department Real Estate Cadastre and Land Use of the Faculty Real Estate Cadastre and Spatial Data Infrastructure

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В данной статье изложены понятия и основы обращения земель сельскохозяйственного назначения в РФ, особенности, а также проблемы и пути решения.*

Abstract. *This article outlines the concepts and fundamentals of the circulation of agricultural land in the Russian Federation, features, as well as problems and solutions.*

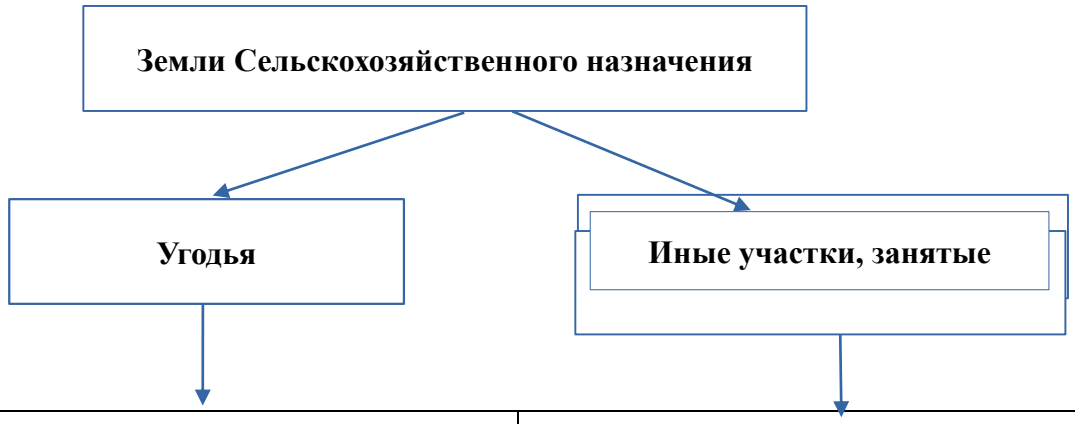
Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья, нецелевое использование земель.

Key words: agricultural land, agricultural land, non-purpose use of land.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, под землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенных пунктов и предоставленные для нужд сельскохозяйственного производства, а также для иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством. В том числе для создания мелиоративных защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных, ведения рыбоводства и животноводства [3].

Состав земель сельскохозяйственного назначения можно условно разделить на 1) земельные участки, используемые для выращивания сельскохозяйственных культур – сельскохозяйственные угодья и 2) земельные участки вспомогательного назначения, служащие для достижения целей сельскохозяйственного производства (Схема № 1).

Схема № 1 Виды участков сельскохозяйственного назначения



1. Пашня – сельскохозяйственное угодье, систематически обрабатываемое и используемое под посевы сельскохозяйственных культур.	внутрихозяйственными дорогами и коммуникациями
2. Сенокос – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое под сенокошение.	мелиоративными защитными лесными насаждениями
3. Пастбище – сельскохозяйственное угодье, систематически используемое для выпаса животных.	водными поверхностными объектами.
4. Залежь – земельный участок, который ранее использовался под пашню и более 1 года не используется для посева сельскохозяйственных культур.	участки с расположенными на них объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.
5. Земля под многолетние насаждения – сельскохозяйственное угодье, используемое под искусственно созданные древесные, кустарниковые или травянистые многолетние насаждения для получения урожая плодово-ягодной, технической и лекарственной продукции.	также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности.

Как видно из представленной структуры земель сельскохозяйственного назначения, земли, относящиеся к сельскохозяйственным угодьям, представляют наибольшую ценность для профильного использования. И они подлежат особой охране и защите, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных почвенных процессов и повышение плодородия почв.

Согласно данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) по состоянию на 01.01.2022 г. на долю земель сельскохозяйственного назначения в РФ приходилось 379,7 млн. га 22,2% от общей площади земельного фонда РФ 1712,5 млн. га. (рис. 1) [10].

Рисунок 1 – Структура земельного фонда РФ по состоянию на 01.01.2022 г.

Из них общая площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, составила 197,7 млн. га (197 746,9 тыс. га). В том числе: общая площадь пашни – 116,2 млн. га (58,7%), сенокосов – 18,7 млн. га (9,5%), пастбищ – 57,2 млн. га (29,0%), залежи – 4,4 млн. га (2,2%), многолетних насаждений – 1,2 млн. га (0,6%).

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения в 2021 г. составила 181,9 млн. га (рис. 2) [11].

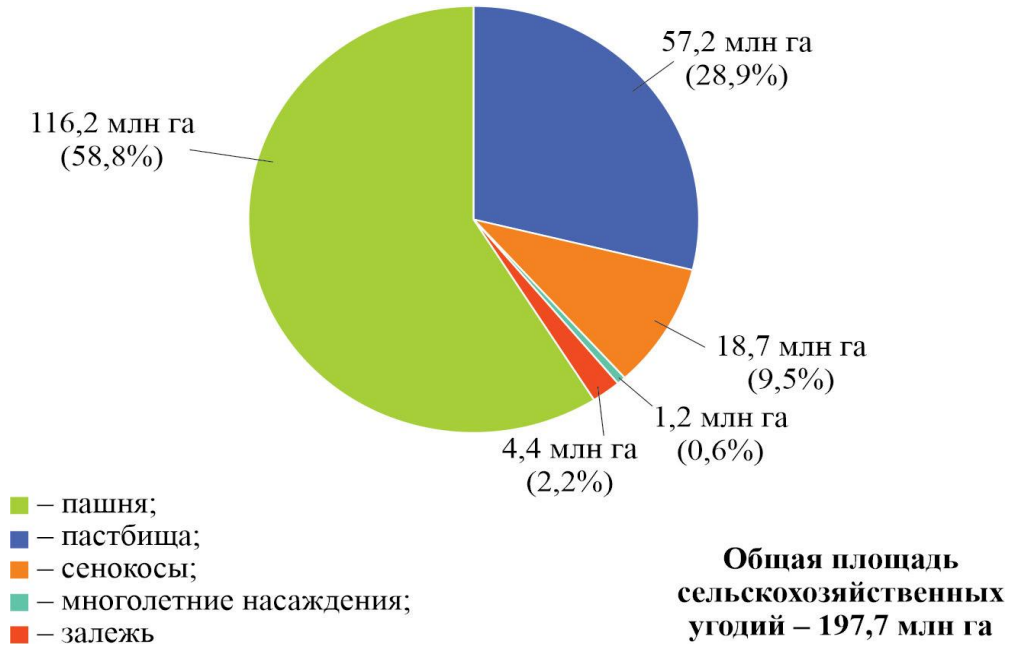


Рисунок 2 – Структура сельскохозяйственных угодий по типам земель в РФ

Следует отметить, что распределение земель сельскохозяйственного назначения и их структура по территории Российской Федерации различна, что вызвано географическими и климатическими особенностями местности.

Наибольшая – 77,4% от всей площади всех сельскохозяйственных угодий в РФ – приходятся на Приволжский (25,9%), Сибирский (20,7%), Южный (15,9%) и Центральный (14,9%) федеральные округа [11].

В связи с тем, что земли сельскохозяйственного назначения представляют особую ценность в жизнедеятельности человека, их оборот и использование имеет ряд особенностей, установленных специальными нормами по отношению к Земельному кодексу РФ, в частности Законом РФ от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" [5].

Существуют следующие особенности для совершения сделок купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения:

– государство в лице субъекта РФ либо органа местного самоуправления имеет право преимущественной покупки по цене предложения, за исключением продажи на публичных торгах (совладельцы, если отчуждается доля в праве);

– покупатель не может приобрести в собственность земельный участок, если в результате сделки суммарная площадь земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащая ему в муниципальном районе, станет выше установленной законами субъекта РФ площади;

– продавец не вправе разделять/выделять долю в земельном участке, если площадь вновь образованного и/или преобразованного участка окажется ниже минимальной, установленной законами субъекта РФ;

– запрещено приобретение в собственность иностранных лиц и лиц без гражданства, а также юридических лиц, имеющих в уставном (складочном) капитале более 50% долей вышеуказанных лиц;

– запрет на передачу в собственность земель Крайнего Севера и тундры, используемых для пастбищ.

Передача в аренду земель сельскохозяйственного назначения тоже имеет ряд особенностей:

– запрещена субаренда земель, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;

– запрещена передача во вклад, в залог прав аренды для земель, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;

– передача в аренду земель, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, осуществляется на торгах, за исключением преимущественного права, установленного земельным законодательством РФ;

– площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается;

– арендатор участка имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

В остальном сделки с землями сельскохозяйственного назначения осуществляются в соответствии с гражданским и земельным законодательством РФ.

Основными проблемами оборота земель сельскохозяйственного назначения являются:

1. Неиспользование земель в соответствии с их целевым назначением. То есть неосуществление на них какой-либо хозяйственной деятельности, связанной сельскохозяйственным производством, что приводит к деградации почв и засорению участков. Причиной этому могут быть экономические либо юридические проблемы. Например, отсутствие регистрации прав на землю в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), такие участки признаются бесхозными или невостребованными и подлежат изъятию в фонд перераспределения земель с дальнейшей продажей на торгах.

2. Использование земель сельскохозяйственного назначения с нарушением целевого либо разрешенного использования. Как правило, в эту категорию попадают случаи ведения на землях деятельности, не связанной с сельскохозяйственным производством, злоупотребления владельцами правом на возведение на землях сельскохозяйственного назначения капитальных и некапитальных сооружений, использование земель в качестве мест складирования материалов. А также различных манипуляций с целью перевода земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию либо иного разрешенного использования с дальнейшей застройкой.

Действующим законодательством РФ предусмотрена административная ответственность для физических и юридических лиц за неиспользование либо использование земель сельскохозяйственного назначения с нарушением целевого, либо разрешенного использования, а также порчу земель, дифференцированную от кадастровой стоимости участка [4]. Также законодательно предусмотрен вариант блокировки регистрационных действий в ЕГРН с правами на земельный участок, в случае невыполнения владельцем участка предписания надзорного органа – Россельхознадзора по устранению нарушения [6].

Дополнительно, Законом РФ от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в статье 6 установлен механизм принудительного изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения, в случае неиспользования либо использования земельного участка с нарушением целевого назначения и вида разрешенного использования, который не совсем эффективно задействован из-за большого временного периода – в 3 года от момента обнаружения нарушения до обращения в суд об изъятии земельного участка.

В связи с этим, считаю, что принятие следующих мер может помочь повысить эффективность оборота земель сельскохозяйственного назначения, включая методы их охраны и защиты:

1. Отменить, снять запрет на покупку земель сельскохозяйственного назначения для иностранных лиц. Данная мера позволит привлечь инвестиции в сельскохозяйственное производство.

2. Отменить преимущественное право субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже. Это позволит оживить рынок земель сельскохозяйственного назначения, снимет бюрократические препятствия для совершения сделок с землей.

3. Отменить ограничения на максимальное значение площади земель, которое может принадлежать одному лицу на территории муниципального образования.

4. Закрепить на федеральном уровне минимальное значение площади сформированного земельного участка сельскохозяйственного назначения, допущенного в оборот, в том числе выделенной в натуре земельной доли в размере 1 гектара (10 000 кв.м).

Данный шаг необходим для исключения возможности дробления земель сельскохозяйственного назначения и их дальнейшую застройку.

5. Предоставлять земли сельскохозяйственного назначения заинтересованным лицам в собственность либо в аренду только на платной основе и на публичных торгах – без каких-либо исключений.

6. Ввести солидарную административную ответственность за неиспользование по целевому назначению или использование с нарушением законодательства Российской Федерации для собственника и землепользователя в процентном выражении от кадастровой стоимости земельного участка, в размере не менее 1% от кадастровой стоимости земельного участка.

7. Уменьшить срок, по истечении которого возможно принудительное изъятие земельного участка у собственника за неиспользование либо использование участка не по целевому назначению, а также за невыполнение предписания Россельхознадзора об устранении нарушения с 3-х лет до 1 года.

8. Рассмотрение вопроса о переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории возможно только при наличии положительного заключения Министерства сельского хозяйства РФ либо подведомственного ему профильного учреждения.

9. В обязательном порядке на каждом сельскохозяйственном угодье предусмотреть участки (места) для свободного и бесплатного прохода/ проезда через них (публичный сервитут).

10. Перевести сельскохозяйственные угодья – пастбища, расположенные в районах Крайнего Севера, в категорию земель лесного фонда либо особо охраняемых природных территорий.

Следует отметить, что в этом направлении профильными министерствами и ведомствами ведется определенная работа, совершенствуются механизмы охраны земель сельскохозяйственного назначения, но, тем не менее, еще многое предстоит сделать.

Список использованных источников

1. "Конституция Российской Федерации" (последняя редакция опубликована на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022).

2. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) "Российская газета", N 238–239, 08.12.1994.

3. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) "Российская газета", N 211–212, 30.10.2001.

4. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 28.02.2023) (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru - 28.02.2023).

5. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 29.12.2022) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" / "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3018.

6. Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О государственной регистрации недвижимости". Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 14.07.2015,

7. Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" / "Собрание законодательства РФ", 27.12.2004, N 52 (часть 1), ст. 5276,

8. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 N 1482 "О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации". Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22.09.2020,

9. Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 N 612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" / "Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (2), ст. 4655.

10. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) https://rosreestr.gov.ru/

11. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 2021 г. / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации https://mcx.gov.ru/

УДК 332.3

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ» С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE FEDERAL LAW "ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND" USING DIGITAL TECHNOLOGIES

Клименко Ксения Викторовна, кандидат технических наук,
Орлова Татьяна Александровна, кандидат технических наук,
Закаличная Ольга Владимировна
Klimenko Kseniya Viktorovna, Candidate of Technical Sciences,
Orlova Tatyana Alexandrovna, Candidate of Technical Sciences,
Zakalichnaya Olga Vladimirovna

Институт «Агротехнологическая академия» ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского», Симферополь
Agrotechnology Academy, V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol

Аннотация. *Обоснована актуальность выявления неиспользуемых или используемых с нарушениями земель сельскохозяйственного назначения. Предложен алгоритм экспресс-оценки земельных участков по фактору использования по целевому назначению. Выявлены локальные факторы, влияющие на характер использования земель на примере Первомайского района Республики Крым. Определена область применения результатов исследования, предложены рекомендации по совершенствованию надзорной деятельности с применением цифровых технологий.*

Abstract. *The relevance of identifying unused or used with violations of agricultural land is substantiated. The algorithm of express evaluation of land plots by the factor of use for the intended purpose is proposed. Local factors affecting the nature of land use are identified on the example of the Pervomaisky district of the Republic of Crimea. The scope of application of the research results is determined, recommendations for improving supervisory activities with the use of digital technologies are proposed.*

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, использование земель в хозяйственном обороте, цифровые технологии, дистанционное зондирование Земли, Республика Крым, земельный контроль.*

Key words: *agricultural lands, land use in economic turnover, digital technologies, remote sensing of the Earth, the Republic of Crimea, land control.*

Нормы Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» регулируют вопросы, связанные с изъятием земельных участков сельскохозяйственного назначения у недобросовестных землепользователей. В целях выявления участков, которые не используется по целевому назначению или используется с нарушением законодательства Российской Федерации, предусмотрено проведение государственного земельного контроля (надзора). Для эффективности выполнения надзорных мероприятий сегодня широко применяются цифровые технологии. Так, наиболее оперативным способом выявления неиспользуемых или используемых с нарушениями земель сельскохозяйственного назначения является анализ данных дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ).

В рамках данного исследования задача анализа данных ДЗЗ для выявления неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения реализована нами для территории Первомайского района Республики Крым. Выбор территории указанного района обусловлен наличием наибольшего количества неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, что фиксируется данными Всероссийской сельскохозяйственной переписи, проведенной в 2016 году.

В границах Первомайского района реализован следующий алгоритм исследования состояния земель по фактору использования в сельскохозяйственном производстве.

Выполнен анализ спутниковых снимков Landsat 9 (май 2022 года) посредством методов комбинации спектральных каналов: в первом случае –

11, 8 и 2; во втором – 8, 4 и 3. Применение данных комбинаций для анализа сельскохозяйственной растительности и идентификации залежных земель описаны в работах С.Ю. Степанова и соавторов (2020)[105] , Е.А. Сайб и соавторов (2020)[106]. В результате нами получено изображение территории Первомайского района, классифицированное в отношении использования земель сельскохозяйственного назначения (рис. 1).

Для дальнейшего анализа на территории исследования исключены земли населенных пунктов, нарушенные земли и деградированные почвы. Исключение проводилось посредством оверлейного анализа растровых данных из документов территориального планирования, визуального дешифрирования космоснимков в комбинации каналов, дающих привычное для глаза человека изображение территории. В итоге получено ориентировочное расположение неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения на территории муниципального района.

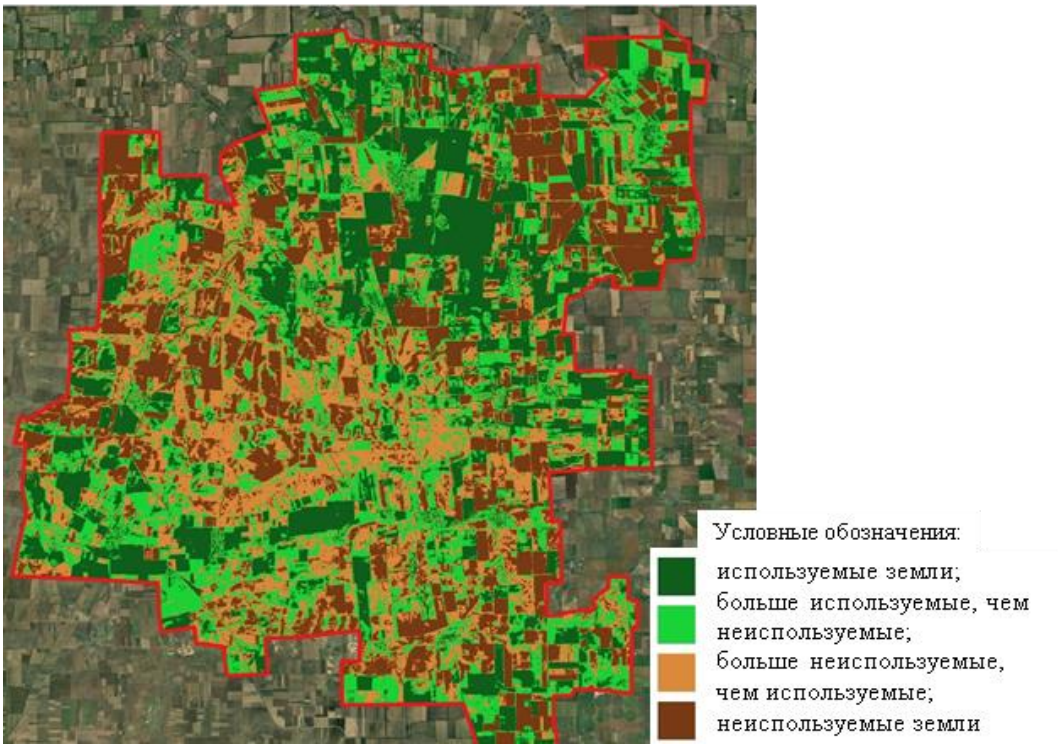


Рисунок 1 – Классификация земель Первомайского района по фактору использования (по данным 2022 г.)

На следующем этапе, используя космические снимки Sentinel, проведен анализ состояния сельскохозяйственных угодий Первомайского района за период с 2017 по 2022 год. Снимки Sentinel рассмотрены в аналогичных комбинациях спектральных каналов:

[105] Степанов С.Ю. Геопространственный анализ данных дистанционного зондирования Земли на основе использования облачной ГИС / С.Ю. Степанов, Я.А. Петров, А.Ю. Сидоренко // Информационные технологии и системы: управление, экономика, транспорт, право. – 2020. – № 3(39). – С. 54–62.

[106] Выявление разновозрастных залежей на эрозионно-опасных территориях юга Западной Сибири с применением геоинформационных технологий / Е.А. Сайб, А.Н. Безбородова, С.В. Соловьев [и др.] // Современные проблемы дистанционного зондирования Земли из космоса. – 2020. – Т. 17. – № 4. – С. 129–136.

– 11, 8 и 2 для снимков Sentinel-2 L1C;
– 8, 4 и 3 для снимков Sentinel-2 L2A.

Визуальное дешифрирование снимков выполнено по признакам, указывающим на то, что земельный участок не используется с учетом критериев неиспользования земельных участков по целевому назначению, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1482. К указанным дешифровочным признакам относятся:

– в комбинации 11, 8 и 2 каналов снимков Sentinel-2 L1C – территория в границах участка имеет светло-коричневые и коричневые оттенки, встречаются хаотичные мелкозернистые вкрапления зеленого цвета менее чем на 25% площади земельного участка в период активной вегетации (апрель – май) за несколько лет (в нашем исследовании с 2017 по 2022 год);

– в комбинации 8, 4 и 3 каналов снимков Sentinel -2 L2A – территория в границах участка имеет коричневый цвет, встречаются хаотичные мелкозернистые вкрапления красного цвета менее чем на 25% площади земельного участка за период апрель – май 2017–2022 гг. (рис. 2).

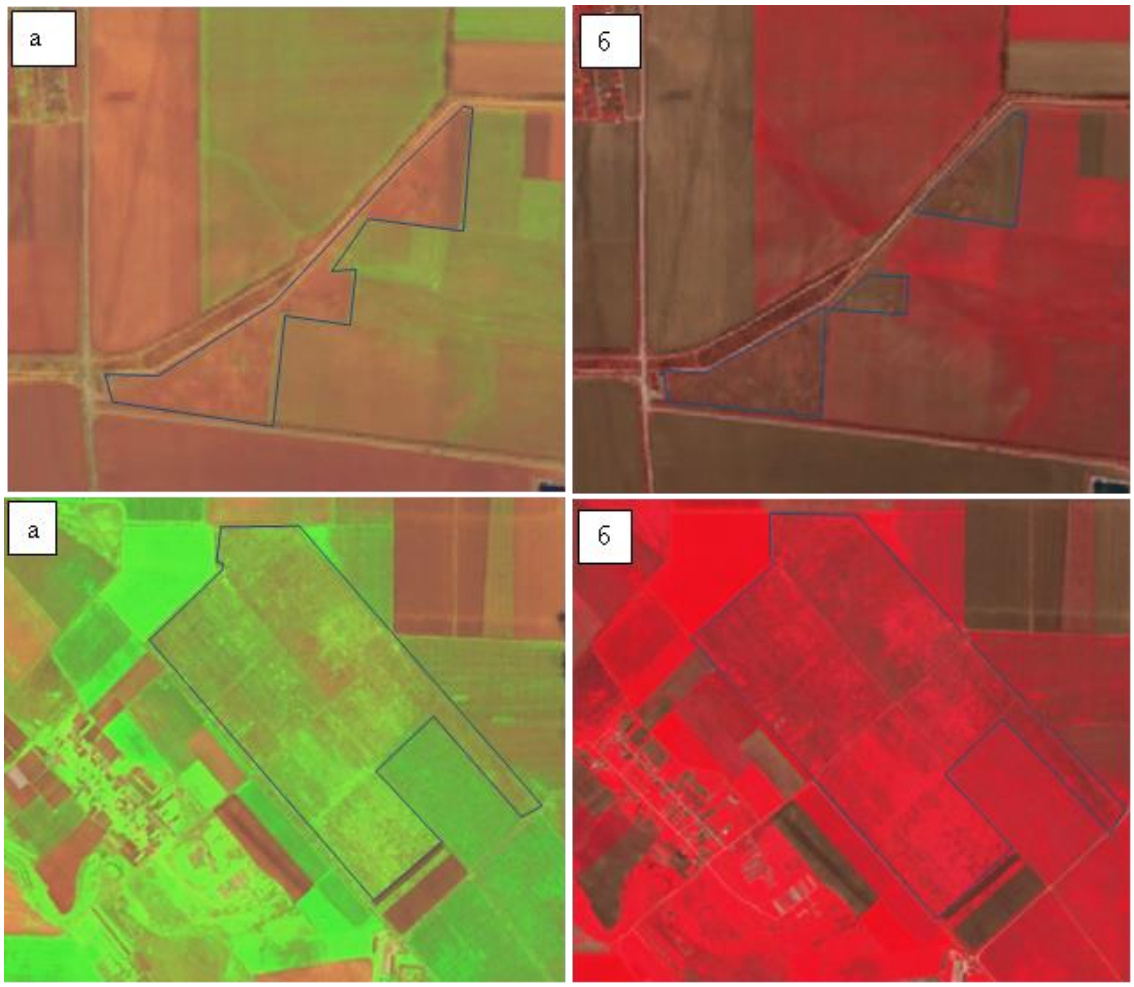


Рисунок 2 – Изображение неиспользуемых земельных участков на территории Первомайского района на космоснимках Sentinel:
а – комбинация 11, 8 и 2 каналов снимков Sentinel-2 L1C;
б – комбинация 8, 4 и 3 каналов снимков Sentinel-2 L2A

По результатам анализа открытых данных федеральных информационных систем выполнено уточнение основных характеристик использования локальных земельных участков. Так, по данным Росреестра на Публичной кадастровой карте (далее – ПКК) уточнен вид использования конкретного земельного участка, а также наличие и актуальность сведений о его границах. Согласно исследованиям С.Н. Волкова, Е.В. Черкашиной, С.А. Липски[107], именно отсутствие актуализированных и верифицированных сведений о земельных участках является одной из основных причин неиспользования земель сельскохозяйственного назначения. По картам в составе документов территориального планирования муниципального образования, размещенных на сайте Федеральной информационной системы территориального планирования (далее ФГИС ТП), дополнительно выявлены ограничения на использование участка, экологические параметры и т.п. (рис. 3), которые сопоставлены с данными Росреестра.

Рисунок 3 – Расположение выявленных неиспользуемых земельных участков на территории Первомайского района по данным:
а – Росреестра (ПКК); б – документов территориального планирования (ФГИС ТП)

Таким образом, на территории Первомайского района при реализации рассмотренного алгоритма установлены 7 неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения, и это количество не является исчер-

[107] Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения / С.Н. Волков, Е.В. Черкашина, С.А. Липски // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2022. – № 3(387). – С. 220–225.

пывающим. Конечно, как отмечают Е.А. Сайб, А.Н. Безбородова, С.В. Соловьев (2020), работа с данными ДЗЗ и картографическим материалом является первичным этапом, результаты которого требуют подтверждения полевыми обследованиями. Однако первичное исследование с помощью цифровых технологий позволяет составить оптимальные маршруты для наблюдений проблемных ситуаций на местности и может рассматриваться как экспресс-оценка используемости сельскохозяйственных земель на предварительном этапе работ. Перспективным является развитие данного метода экспресс-оценки – с использованием нейротехнологий и искусственного интеллекта.

По результатам проведенного исследования следует отметить, что анализ спутниковых данных дистанционного зондирования Земли позволяет установить не только месторасположение, но и причины неиспользования земельных участков на территории муниципального района. По данным С.Н. Волкова, Е.В. Черкашиной, С.А. Липски (2022), к ним относятся, в первую очередь, общие основные причины:

– не оформленные в собственность или не переданные в аренду сельскохозяйственные угодья; участки, не поставленные на государственный кадастровый учет и не имеющие точных границ; неудобства в использовании земель (вкрапливание, вклинивание, изломанность границ; наличие деградационных процессов).

В результате исследования на территории Первомайского района были выявлены также локальные факторы, определяющие местоположение земельных участков в окружающей среде. Например, участки расположены в зонах с особыми условиями использования территорий или граничат с ними; граничат с мелиоративными и гидротехническими сооружениями Северо-Крымского канала; расположены в удалении от дорожной сети, на окраинах сельских поселений; участки пашни граничат с кормовыми угодьями (преимущественно с пастбищами).

Таким образом, выявленные причины рекомендуется учитывать для разработки программы надзорных мероприятий, а также – в качестве показателей мониторинга неиспользуемых и вовлеченных в оборот земель сельскохозяйственного назначения на территории Республики Крым. А реализованный подход к экспресс-оценке сельскохозяйственных земель по фактору использования целесообразно применять при планировании мероприятий земельного, сельскохозяйственного и природоохранного контроля с адаптацией на территориях иных муниципальных образований.

Список использованных источников

1. Степанов С.Ю. Геопространственный анализ данных дистанционного зондирования Земли на основе использования облачной ГИС / С.Ю. Степанов, Я.А. Петров, А.Ю. Сидоренко // Информационные технологии и системы: управление, экономика, транспорт, право. – 2020. – № 3(39). – С. 54–62.

2. Выявление разновозрастных залежей на эрозионно-опасных территориях юга Западной Сибири с применением геоинформационных технологий / Е.А. Сайб, А.Н. Безбородова, С.В. Соловьев [и др.] // Современные проблемы дистанционного зондирования Земли из космоса. – 2020. – Т. 17. – № 4. – С. 129–136.

3. Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения / С.Н. Волков, Е.В. Черкашина, С.А. Липски // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2022. – № 3(387). – С. 220–225.

УДК 349.41

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ – В КОНТЕКСТЕ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

LEGAL PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLES OF THE LEGAL REGULATION OF THE AGRICULTURAL LANDS TURNOVER IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW «ON AGRICULTURAL LANDS TURNOVER»

Клюканова Лариса Геннадьевна, кандидат юридических наук,
доцент кафедры правовой охраны окружающей среды
Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного
университета, г. Санкт-Петербург
Klyukanova Larisa Gennadievna, Ph.D. Candidate of Juridical sciences,
Associate professor of the Department of the Legal Protection of Environment
of the Law Faculty of the St. Petersburg State University, St. Petersburg

Аннотация. *В статье рассматриваются правовые проблемы формирования и применения принципов правового регулирования – оборота земель сельскохозяйственного назначения. Выявляется их значение как фундаментальной основы для формирования, развития и совершенствования законодательства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Раскрывается содержание принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения и обосновывается возможность дополнения их перечня.*

Abstract. *The article deals with the legal problems of the formation and implementation of the legal regulation of the principles of the agricultural lands turnover. Their importance as a fundamental basis for the formation, development and improvement of the legislation in the field of agricultural land turnover is revealed. The content of the principles of the agricultural lands turnover is revealed and the possibility of supplementing their list is justified.*

Ключевые слова: *правовое регулирование; земельное законодательство; оборот земель сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *legal regulation; land legislation; agricultural lands turnover.*

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002г. № 101-ФЗ[108] (далее – Закон № 101-ФЗ) содержит в себе развернутую систему мер – государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. Сложившаяся за прошедшие годы практика его применения убедительно доказала, что широкий спектр правовых проблем, подпадающих под сферу его влияния, устойчиво нуждается в своем непрерывном переосмыслении и корректировке.

Закон № 101-ФЗ был принят в развитие ряда положений Земельного кодекса РФ[109] (далее – ЗК РФ):

– во имя упорядочения и систематизации законодательства в данной сфере;

– достижения целей выработки специального самостоятельного механизма правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения[110] (важной и ценной составляющей земельного фонда Российской Федерации);

– увеличения объема земель сельскохозяйственного назначения и их эффективного использования; роста их жизнеобеспечивающего и экономического потенциала; а также создания и реализации концепции развития сельского и агропромышленного хозяйства.

В тексте Закона №101-ФЗ содержатся прямые отсылки к земельному законодательству (ч.1 ст. 4, ст.10), и гражданскому законодательству (ст. 6, 12, 16)[111], что предопределяет особенности его толкования и правоприменения[112].

С точки зрения объективации традиций отечественной правотворческой юридической техники, включая юридическую терминологию, способы структурного конструирования нормативного правового акта, оценку его эффективности в использовании, объем нормативных предписаний и проч., Закон № 101-ФЗ обладает некоторыми особенностями.

Так, структура Закона № 101-ФЗ не содержит преамбулы, которая определяла бы его цели и задачи, в силу чего стратегические векторы оборота земель сельскохозяйственного назначения нуждаются в уточнении.

Структура Закона № 101-ФЗ не включает и традиционного для земельно-правовых нормативных актов раздела, который содержал бы понятийный аппарат,

---

[108] Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002г. № 101-ФЗ // Российская газета от 27 июля 2003 г.

[109] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета от 30 октября 2001 г.

[110] Согласно п. 1 ст. 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Отнесение земель к категории сельскохозяйственного назначения производится по целевому назначению (с учетом основного качества таких земель – плодородия). Они не являются только пространственным базисом для размещения тех или иных объектов, но согласно ч.1 ст. 78 ЗК РФ могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания мелиоративных защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры. Состав земель сельскохозяйственного назначения неоднороден (ч.2 ст.77 ЗК РФ).

[111] См. об этом: Волков Г.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С.7.

[112] См., например: «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2013 года» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июня 2014 г.); Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 июня 2022 г. № 75-КАД22-1-К3 // СПС Консультант Плюс.

призванный обеспечить четкость и определенность применяемых терминов и дефиниций.

Поэтому так важен вопрос о законодательно закрепленных принципах оборота земель сельскохозяйственного назначения (п.3 ст.1 Закона №101-ФЗ) – основополагающих стратегических установках, которые являются исходными нормативно-руководящими началами, характеризующими его основы, содержание, и закономерности[113].

Принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения характеризуются также общей значимостью; императивностью; устанавливают основополагающие начала правового регулирования соответствующих общественных отношений; определяют общие правила и идеи; служат основой для правотворческой и правоприменительной деятельности[114]; могут быть рассмотрены в качестве базиса для дальнейшего развития и совершенствования всего законодательства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения; выступают фундаментальным критерием при толковании норм Закона № 101-ФЗ и связанных с ним общими целями и задачами иных нормативных правовых актов; выступают критерием правомерности поведения и деятельности участников регулируемых правоотношений; являются положениями, способствующими развитию академического интереса к проблематике.

Существует и иное, впрочем, мнение – о том, что «необходимости в их формулировании в законе нет – поскольку в них не содержится ничего, что не регулировалось бы законом более детально. Исключение составляет принцип сохранения целевого назначения земельных участков. Он раскрыт не в законе, а в ст. 1 ЗК РФ»[115].

Современный технико-юридический инструментарий предполагает активное использование в нормотворчестве норм-принципов – что подвергается критическому осмыслению: ряд авторов считают их наличие в тексте закона недостатком, а сами принципы определяют как декларации и отмечают их избыточность, указывая, что их обилие в тексте законов является совершенно излишним и даже дефектом отрасли права в целом[116].

Структура статьи 1 Закона № 101-ФЗ, определяющая сферу его действия, с точки зрения техники нормообразования, многосегментна и достаточно громоздка. Она содержит нормативный материал, по крайней мере, для трех статей: о регулируемых им отношениях, о законодательном регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения, о принципах оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Перечень принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения за прошедшие годы корректировался законодателем, и актуальная редакция ч.3 ст.1 Закона №101-ФЗ включает в себя пять принципов.

---

[113] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. – Т.1. – М.: Юридическая литература, 1981. – С.98–99.

[114] Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2010. – С. 25.

[115] Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / А.В. Мазуров, В.В. Нахратов, В.Э. Чуркин. – М.: Частное право, 2006. – С. 22.

[116] Боголюбов С.А. О возможностях экологического права // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 3.

Данный перечень является продолжением и уточнением содержащихся в п.1. ст. 1 ЗК РФ основных принципов земельного законодательства[117] (согласно п. 2. ст.1 ЗК РФ федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие установленным п.1.данной статьи принципам).

Базовым принципом оборота земель сельскохозяйственного назначения, является принцип сохранения целевого использования земельных участков. Он носит фундаментальный и комплексный характер, с одной стороны.

А с другой стороны – он соответствует общеотраслевому для земельного законодательства принципу, содержащемуся в пп. 8 п. 1 ст.1 ЗК РФ – согласно которому осуществляется деление земель по целевому назначению на категории. Когда правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (и дополняющему его принципу, содержащемуся в пп.6 п.1 ст.1 ЗК РФ).

Деление земель по их целевому назначению (согласно п.1 ст.7 ЗК РФ таковых семь категорий) является принципиально важным элементом отечественного земельно-правового регулирования, и направлено на определение специфического правового режима охраны и использования земель, которые должны осуществляться в соответствии с установленным для них правовым режимом. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования (п.2 ст.7 ЗК РФ).

Обозначенный в ч. 3 ст. 1 Закона № 101-ФЗ принцип сохранения целевого использования земельных участков, в первую очередь, предполагает обязанность собственника земельного участка, отнесенного к категории сельскохозяйственного назначения, использовать его только для целей сельскохозяйственного производства, и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей (согласно ст. 78 ЗК РФ).

Указанный принцип предполагает функционирование системы мер государственного регулирования, устанавливающих:

– ограничения по изменению правового режима соответствующей категории земель (порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами (п.1 ст. 8 ЗК РФ);

– обеспечение стабильности целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения;

– недопущение произвольного перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории.

Кроме того, реализация этого принципа предполагает применение комплекса мер юридической ответственности за нарушения законодательства в обозначенной сфере.

---

[117] Калинин Н.И., Удачин А.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп.). – М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2004. – С. 6.

Второй принцип, обозначенный в п.3 ст.1 Закона №101-ФЗ, предусматривает установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица. Этот принцип направлен на предотвращение и ограничение концентрации крупных земельных угодий в руках одного собственника; ограничение размера общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица и управление которыми будет подчинено его единоличной воле. Правовые нормы, реализующие данный принцип содержатся в ст.4 и 5 Закона № 101-ФЗ.

Третий принцип, обозначенный в п.3 ст. 1 Закона № 101-ФЗ направлен на установление преимущественного права субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Данный принцип устанавливает приоритетные права на рынке земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения: он обусловлен необходимостью обеспечения государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. А также контроля указанного рынка, включая и аспекты ценообразования, и выявления объективной цены соответствующих земельных участков, и мониторинга рынка, а также в этой связи он формирует информационную функцию.

Четвертый принцип, обозначенный в п.3 ст. 1 Закона №101-ФЗ, направлен на установление преимущественного права других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности. Либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина – члена крестьянского (фермерского) хозяйства – на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. При возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности.

Механизмы реализации этих двух принципов содержатся в ст. 8 и 12 Закона № 101-ФЗ. В целом права преимущественной покупки земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по общим правилам купли-продажи недвижимого имущества, но с теми особенностями, которые определяются Законом № 101-ФЗ.

Пятый принцип предусматривает установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов. Практически он направлен на некоторое ограничение прав указанных субъектов, устанавливая приоритет для отечественных физических и юридических лиц при предоставлении земельных

участков из земель сельскохозяйственного назначения как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Содержание принципа раскрывается в ст.2 и 3 Закона № 101-ФЗ.

Представляется, что перечень принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения может быть дополнен.

Целесообразно сформулировать принцип, направленный на повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Он мог бы раскрываться не только в положениях Закона № 101-ФЗ, но также и в нормах иных нормативных актов (в том числе программного характера)[118], и отражать такие ключевые ориентиры, как: развитие растениеводства и животноводства; развитие пищевой и перерабатывающей промышленности; цифровизацию и внедрение инновационных технологий в агропромышленном комплексе, селекции и генетике; развитие предпринимательства, экспорта продукции и внедрение новых видов сервисов и решений, позволяющих оптимизировать производственные и логистические процессы в агропромышленном комплексе.

Очевидна необходимость выработки эколого-ориентированного принципа, который обеспечивал бы стратегию сохранения земель сельскохозяйственного назначения как природного ресурса[119] – в контексте развития принципов и приоритетов экологического законодательства. А также принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (пп.2 п.1 ст.1 ЗК РФ).

Уместно законодательно закрепить принцип соблюдения баланса частных и публичных интересов при обороте земель сельскохозяйственного назначения. Конституционный Суд РФ, формулируя свои правовые позиции, не единожды обозначал важность принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в сфере эколого-правового и земельно-правового регулирования, в том числе применительно и к обороту земель сельскохозяйственного назначения[120].

Таким образом, перечень принципов правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, приведенный в п.3 ст.1 Закона № 101-ФЗ, учитывая их высочайшую значимость для правотолкования и правоприменения, обладает большим потенциалом и пространством не только для эффективного применения, но и для дополнений и дальнейшего усовершенствования.

---

[118] Например: в нормах Федерального закона от 16 июля 1998 гг. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» //Российская газета от 21 июля 1998г.; в Постановлении Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»// СЗ РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4549.

[119] Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления. И имеют потребительскую ценность // Российская газета от 12 января 2002 г.

[120] См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018г. № 2610-О/20184; Определение Конституционного Суда РФ от 21 июля 2022г. № 1817-О» // СПС Консультант Плюс.

Список использованных источников

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. – Т.1. – М.: Юридическая литература, 1981. – 359 с.
2. Боголюбов С.А. О возможностях экологического права // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 3–9.
3. Волков Г.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 90 с.
4. Калинин Н.И., Удачин А.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп.). – М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2004. – 181с.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / А.В. Мазуров, В.В. Нахратов, В.Э. Чуркин. – М.: Частное право, 2006. – 207 с.
6. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2010. – 237 с.
7. Федеральный закон от 16 июля 1998 гг. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета от 21 июля 1998 г.
8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета от 30 октября 2001 г.
9. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002г. № 101-ФЗ // Российская газета от 27 июля 2003 г.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»// СЗ РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4549.
11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 2610-О/2018 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Поповой Ольги Юрьевны на нарушение ее конституционных прав статьями 13 и 131 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС Консультант Плюс.
12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июля 2022 г. № 1817-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Короткова Федора Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статей 1 и 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС Консультант Плюс.
13. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июня 2014 г.) //СПС Консультант Плюс.
14. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2022 г. № 75-КАД22-1-К3 // СПС Консультант Плюс.

УДК. 332.6

АНАЛИЗ СТОИМОСТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ «СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ» КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ANALYSIS OF COST INDICATORS OF CADASTRAL REGISTRATION OF LAND "AGRICULTURAL PURPOSE" OF THE KALININGRAD REGION

Ковальчук Анна Дмитриевна, магистрант направления подготовки Землеустройство и кадастры
Kovalchuk Anna Dmitrievna, Department of Urban Planning, Land Management and Design
Балтийский федеральный университет им. И. Канта
Immanuel Kant Baltic Federal University (IKBFU)

Аннотация. *Удельный показатель кадастровой стоимости – это кадастровая цена объекта в пересчёте на единицу измерения (объема, площади) недвижимости. Существует несколько методологий оценки стоимости земли, в одной из которых применяется удельный показатель кадастровой стоимости. Благодаря внедрению показателя производят массовую оценку объектов с максимально возможной точностью результата. Удельный показатель используется, когда регрессионное, типовое или индивидуальное моделирование неприемлемо или нецелесообразно.*

Abstract. *A specific indicator of the cadastral value is the cadastral price of an object in terms of a unit of measurement (volume, area) of real estate. There are several methodologies for assessing the value of land, one of which uses a specific indicator of cadastral value. Due to the introduction of the indicator, mass evaluation of objects is carried out with the highest possible accuracy of the result. The unit measure is used when regression, generic or individual modeling is not appropriate or practical.*

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, анализ, стоимость, удельный показатель, кадастровая стоимость, сельскохозяйственное производство.*

Key words: *agricultural land, analysis, cost, specific indicator, cadastral value, agricultural production.*

Расчет кадастровой стоимости с применением удельного показателя кадастровой стоимости (далее – УПКС) относится к методам массовой оценки со сравнительным подходом.

УПКС – это кадастровая цена объекта в пересчёте на единицу измерения (объема, площади) недвижимости. Существует несколько методологий оценки стоимости земли, в одной из которых применяется УПКС. Благодаря внедрению показателя производят массовую оценку объектов с максимально возможной точностью результата.

Удельный показатель используется, когда регрессионное, типовое или индивидуальное моделирование неприемлемо или нецелесообразно [1].

Этот способ предполагает построение статистических моделей на основе ценообразующих факторов. Они выявляются оценщиком бюджетной организации, имеющей право на проведение таких действий по закону.

Для удобства расчета земельные наделы формируют в группы по схожести факторов ценообразования:

1. Земель, занятых под пашни, пастбища, сенокосы и залежи.

2. Земли под пашню, используемые для выращивания технологических культур.

3. Земли, на которых расположены строения для хранения, переработки или производства сельскохозяйственной продукции.

4. Земли, на которых расположены водные объекты для коммерческой деятельности.

5. Земли, занятые лесами.

6. Земли, занятые свалками либо полигонами.

Удельный показатель кадастровой стоимости определяется таким образом:

1) Для каждой сформированной группы определяются свои факторы, влияющие на цену;

2) Изыскивается участок, который включает в себя наибольшее количество типичных характеристик;

3) Образуется подгруппа объектов, показатели которых схожи;

4) Анализируется собранная рыночная информация для каждой подгруппы;

5) Отслеживается взаимосвязь рыночной цены от образующих ее факторов;

6) Рассчитывается УПКС для выделенного типичного участка [1].

Таким образом, удельный показатель кадастровой стоимости является связывающим звеном среди объектов одной оценочной группы.

Для анализа стоимостных показателей кадастрового учета земель «сельскохозяйственного назначения» Калининградской области были собраны, изучены и проанализированы следующие группы:

1) Сельскохозяйственное использование;

2) Сельскохозяйственное производство;

3) Рыбоводство;

4) Использование лесов;

5) Энергетика, водный, железнодорожный, воздушный транспорт, гидротехнические сооружения [2].

В таблице 1 представлены результаты определения кадастровой стоимости земель в составе группы «Сельскохозяйственное использование», сгруппированные по муниципальным образованиям Калининградской области.

В указанной таблице приведены следующие показатели:

1. Количество объектов на 01.01.2020 г., ед.

2. Итоговое значение кадастровой стоимости на 01.01.2020г., руб.

3. Кадастровая стоимость по данным ЕГРН, руб.

4. Относительное изменение КС, коэф.

5. УПКС определённый на 01.01.2020 г., руб./кв. м.

6. Средний УПКС, определённый в Постановлении №551 от 24.11.2016 г., руб./кв. м.

7. Относительное изменение КС, коэф.

Как видно из таблицы 1, кадастровая стоимость земельных участков земель «сельскохозяйственного использования», на 31625 ед. объектов, составляет 40775112353,36 млн. рублей.

Итоговое значение о кадастровой стоимости по данным из ЕГРН составляет 39310458512,04 млн. руб., это на 1464653841,32 млн. руб. или в 1,037 раза меньше итоговое значение кадастровой стоимости на 01.01.2020 года.

Общий удельный показатель кадастровой стоимости, определённый 01.01.2020 г. составляет 4,71 руб./кв. м, это значение меньше на 0,01 руб./кв. м, чем в среднем значении УПКС, определённом в Постановлении № 551 от 24.11.2016 года.

Таблица 1 – Результаты определения кадастровой стоимости земельных участков в разрезе муниципальных образований Калининградской области [3]

Наименование МО	Кол-во об-ов. на 01.01.20г.,ед	Итоговое значение кадастровой стоимости на 01.01.20, руб.	КС по данным ЕГРН, руб.	Относительное изменение КС, Коэф.	УПКС, 01.01.20 г. Руб./кв. м.	Ср. знач. УПКС 24.11.16 г. руб./кв. м.	Относ. измен. КС, коэф.
1.1	31625	40775112353,36	39310458512,04	1,04	4,71	4,72	1,00
Светловский ГО	222	74000002,62	93728525,10	0,79	6,03	5,67	1,06
Гурьевский ГО	4774	5309695216,48	4747430640,96	1,12	5,87	5,27	1,11
В 2-х и более ГО	11	173116349,70	57348356,31	3,02	5,81	-	-
Гвардейский ГО	1991	2448737786,39	2086527963,15	1,17	5,17	4,62	1,12
Балтийский ГО	141	151335656,76	205927931,97	0,73	5,04	4,87	1,03
Правдинский ГО	1761	4282993757,60	3984187227,38	1,07	5,02	4,88	1,03
Зеленоградский ГО	3157	2347180145,71	2325458538,16	1,01	4,96	4,36	1,14
Гусевский ГО	2262	2112613541,09	2369291772,67	0,89	4,89	5,43	0,90
Багратионовский ГО	2016	3244054472,93	2931588457,61	1,11	4,80	4,32	1,11
Неманский ГО	2380	2849659755,67	3038752813,23	0,94	4,75	5,03	0,94
Мамоновский ГО	230	300936738,60	325384518,23	0,92	4,55	4,60	0,99
Черняховский ГО	2858	3731051086,40	3769288731,78	0,99	4,48	4,69	0,96
Озёрский ГО	2171	3509910413,26	306701482,90	1,06	4,43	4,41	1,00
Краснознаменский ГО	1398	2637851068,76	2636620681,44	1,00	4,30	4,42	0,97
Нестеровский ГО	1470	3399246638,15	3226657551,47	1,05	4,29	4,19	1,02
Полесский ГО	2113	1308003970,77	1347484086,16	0,97	3,73	3,73	1,00
Славский ГО	2670	2894725752,47	2858079233,52	1,01	3,10	3,01	1,03

Также можно отметить, что удельный показатель кадастровой стоимости, определённый на 01.01.2020 г., вырос практически во всех городских округах Калининградской области, по сравнению со средним УПКС, определённым в Постановлении № 551 от 24.11.2016 г., руб./кв. м, кроме округов:

1) Багратионовский ГО (удельный показатель уменьшился на 0,48 руб./кв.м.);
2) Озёрский ГО (удельный показатель уменьшился на 0,02 руб./кв. м);
3) Нестеровский ГО (удельный показатель уменьшился на 0,10 руб./кв. м);
4) Славский ГО (удельный показатель уменьшился на 0,09 руб./кв. м).

На рисунке 1 представлено распределение удельного показателя кадастровой стоимости для группы «Сельскохозяйственное использование» в разрезе городских округов, а на рисунке 2 – соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки для группы «Сельскохозяйственное использование».

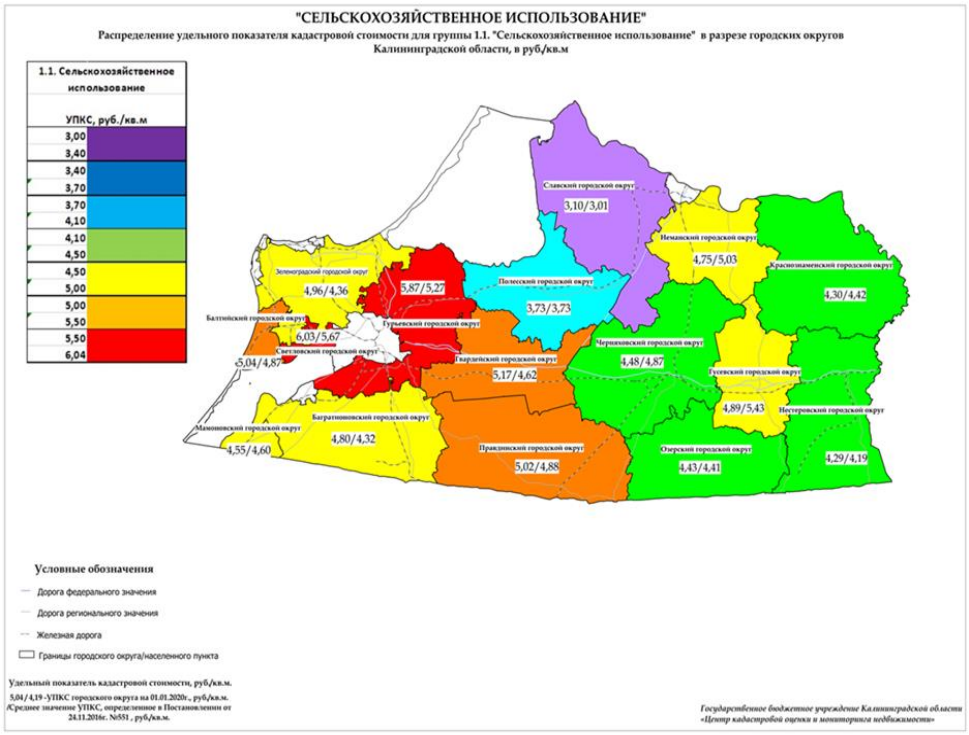


Рисунок 1 – Распределение УПКС для группы «Сельскохозяйственное использование» в разрезе городских округов [3]

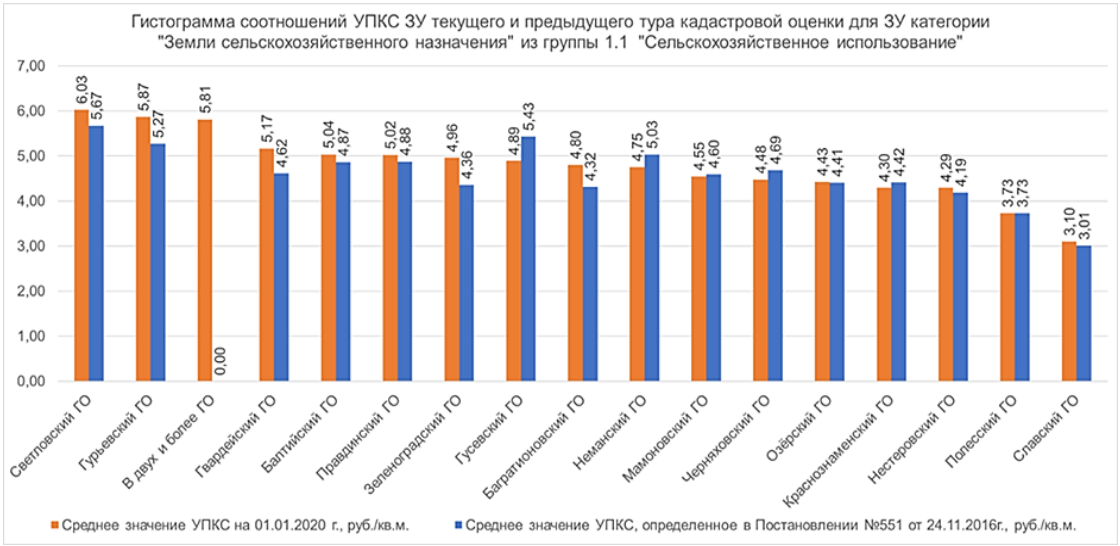


Рисунок 2 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тур а кадастровой оценки [3]

Как видно из рисунка 2, значение удельного показателя кадастровой стоимости изменяется от 3,10 руб./кв. м (Славский ГО) до 6,03 руб./кв. м (Светловский ГО).

Изменение УПКС земельных участков объясняется как изменением состава земельных участков, так и ростом цен или их понижением на рынке недвижимости.

В таблице 2 представлены средние значения УПКС текущего и предыдущего тура, в составе группы «Сельскохозяйственное производство».

Таблица 2 – Соотношение среднего значения УПКС для группы «Сельскохозяйственного производство» [3]

Наименование ГО	Среднее значение УПКС на 01.01.2020г. руб./кв.м	Среднее значение УПКС по предыдущему туру руб./кв.м.
Ладушкинский ГО	10,61	7,46
Гурьевский ГО	9,69	6,75
Светловский ГО	8,54	7,46
Черняховский ГО	8,46	6,03
Правдинский ГО	8,45	6,22
Балтийский ГО	8,39	5,33
Гвардейский ГО	8,29	6,61
Мамоновский ГО	7,96	4,82
Полесский ГО	7,86	5,71
Неманский ГО	7,68	6,88

На рисунке 3 представлена гистограмма соотношений УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки для категории «земли сельскохозяйственного назначения из группы «Сельскохозяйственное производство».

Рисунок 3 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки [3]

Как видно из таблицы 2 и рисунка 3, удельный показатель кадастровой стоимости текущего тура сильно вырос по сравнению с предыдущим туром.

Самое максимальное среднее значение УПКС текущего тура составило 10,61 руб./кв. м – в Ладушкинском ГО, минимальное среднее значение составило 7,42 руб./кв. м – в Багратионовском ГО.

Такой резкий скачок УПКС сельскохозяйственного производства можно объяснить тем, что объем производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей (сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, хозяйства населения) сильно вырос, по сравнению с предыдущим туром.

В таблице 3 представлены средние значения УПКС текущего и предыдущего тура, в составе группы «Рыбоводство».

Таблица 3 – Соотношение средних значений УПКС для группы «Рыбоводство» [3]

Наименование ГО	Среднее значение УПКС на 01.01.2020г. руб./кв.м	Среднее значение УПКС по предыдущему туру руб./кв.м.
Черняховский ГО	6,18	5,44
Полесский ГО	6,18	6,42
Мамоновский ГО	6,18	5,63
Багратионовский ГО	6,18	5,63
Славский ГО	6,18	5,71
Гвардейский ГО	6,18	5,67
Правдинский ГО	6,18	5,40
Светловский ГО	6,18	5,63
Озёрский ГО	6,18	5,63
Гурьевский ГО	6,18	5,89
Зеленоградский ГО	6,18	5,84

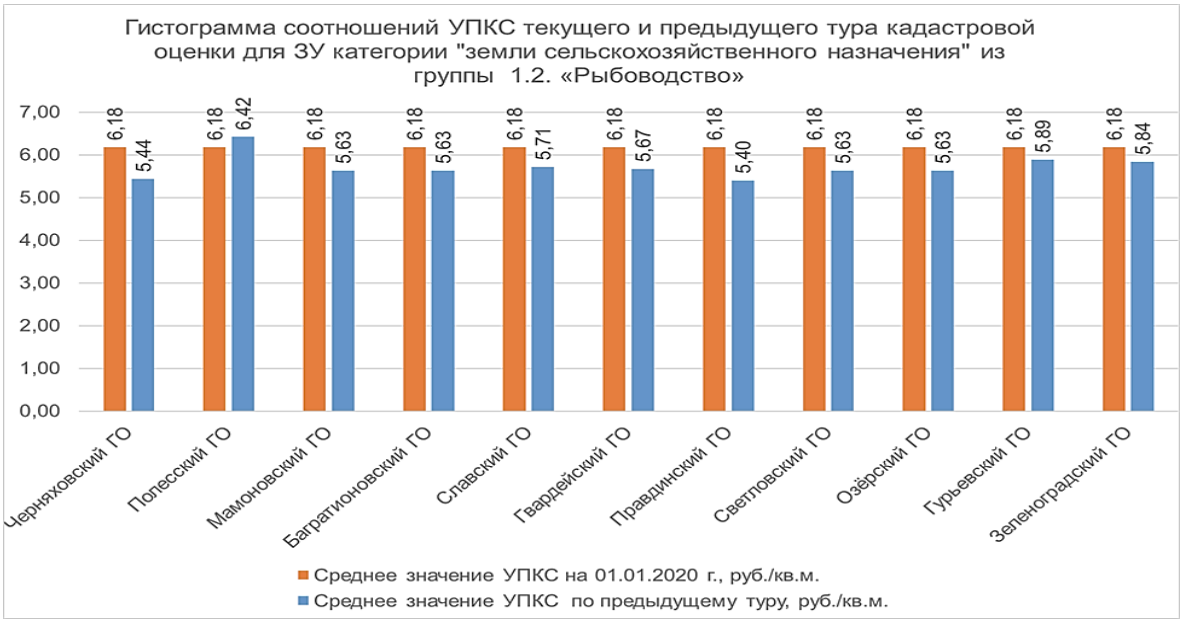


Рисунок 4 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки для группы «рыбоводство» [3]

Как видно из рисунка 4, среднее значение УПКС ЗУ из группы «Рыбоводство» составляет 6,18 руб./кв. м на всех городских округах.

Это можно объяснить тем, что на момент проведения кадастровой оценки 01.01.2020 г., при сборе информации, было малое количество объектов, относящихся к группе «Рыбоводства». Поэтому был определён УПКС на один городской округ, и этот показатель присвоили всем остальным округам.

Таблица 4 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки группы «Использование лесов» [3]

Наименование ГО	Среднее значение УПКС на 01.01.2020г. руб./кв.м	Среднее значение УПКС по предыдущему туру руб./кв.м
Зеленоградский ГО	1,53	4,45
Нестеровский ГО	0,96	2,62

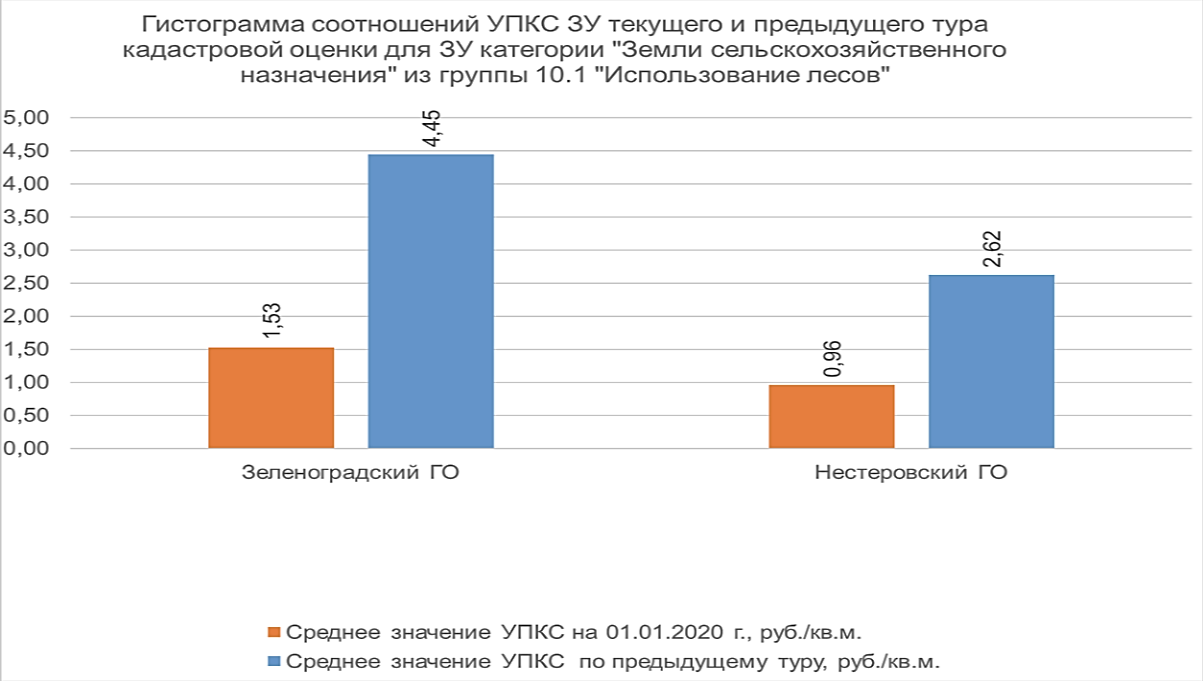


Рисунок 5 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки группы «Использование лесов» [3]

В таблице 4 и на рисунке 5 представлена информация о соотношении УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура для категории «земли сельскохозяйственного назначения» из группы «Использование лесов».

УПКС были определены только на два городских округа, так как лесов в Калининградской области очень мало.

На момент определения УПКС в Зеленоградском ГО составляет 1,53 руб./кв. м, в Нестеровском ГО – 0,96 руб./кв. м – это намного меньше, чем в предыдущем туре.

В таблице 5 представлены средние значение УПКС текущего и предыдущего тура, в составе группы «Энергетика, водный, железнодорожный, воздушный транспорт, гидротехнические сооружения».

Таблица 5 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки группы «Энергетика, водный, железнодорожный, воздушный транспорт, гидротехнические сооружения» [3]

Наименование ГО	Среднее значение УПКС на 01.01.2020г. руб./кв.м	Среднее значение УПКС по предыдущему туру руб./кв.м
Гурьевский ГО	9,88	5,08
Светловский ГО	8,97	7,46
Зеленоградский ГО	7,80	5,04
Багратионовский ГО	7,40	4,32
Черняховский ГО	7,07	4,69
Гусевский ГО	7,07	6,57
Полесский ГО	6,81	7,10
Озёрский ГО	6,22	4,51
Правдинский ГО	6,22	3,84
Гвардейский ГО	4,92	5,86

Рисунок 6 – Соотношение УПКС ЗУ текущего и предыдущего тура кадастровой оценки группы «Энергетика, водный, железнодорожный, воздушный транспорт, гидротехнические сооружения» [3]

Как видно из таблицы 5 и рисунка 6, УПКС ЗУ текущего тура очень сильно вырос в Гурьевском ГО, и составил 9,88 руб./кв. м – это практически в 2 раза больше, чем в предыдущем туре. Также рост значений УПКС наблюдается и в других городских округах, представленных в таблице 5 и рисунке 6, за исключением: Полесского ГО, Гвардейского ГО.

Такой рост связан с обеспечением земель сельскохозяйственного назначения гидротехническими сооружениями, подведением электросетей, и т.п.

В результате проведённых исследований были сделаны следующие выводы и предложения:

1. Государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения включает в себя комплекс технических и административных

мероприятий, которые необходимы для определения стоимости участка в границах любого образования.

2. Государственная кадастровая оценка проводится на основе – принципов единства методологии определения кадастровой стоимости.

3. Расчет кадастровой стоимости с применением УПКС относится к методам массовой оценки со сравнительным подходом.

4. Удельный показатель используется, когда регрессионное, типовое или индивидуальное моделирование неприемлемо или нецелесообразно.

Рыночная оценка проводится в индивидуальном порядке, в роли ее инициатора может выступить любое заинтересованное лицо.

Поэтому результаты таких оценок в отношении конкретного земельного участка зачастую сильно разнятся – как правило, кадастровая стоимость земли может превышать рыночную стоимость. В связи с этим исследование процедур рыночной и кадастровой оценки являются актуальным.

Список использованных источников

1. Асаул А.Н. Экономика недвижимости: Учебник для вузов. – 3-е изд., исправл. / А.Н. Асаул, С.Н. Иванов, М.К. Старовойтов. – СПб.: АНО «ИПЭВ», 2009. – 304 с.

2. Государственный доклад об экономической обстановке в Калининградской области в 2019 году.

3. Государственное бюджетное учреждение Калининградской области "Центр кадастровой оценки и мониторинга недвижимости" [В Интернете]. Available: http://cko.gov39.ru.

УДК 332.3

РАЗВИТИЕ РЫНКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL LAND MARKET (ON THE EXAMPLE OF THE TAMBOV REGION)

Комаров Станислав Игоревич, к.э.н., доцент
Чибиркина Евгения Александровна, студентка
Komarov S.I., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Chibirkina E.A., student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье приводится анализ рынка сельскохозяйственных земель Тамбовской области Российской Федерации, а также анализ состава и структуры земельных ресурсов.*

Abstract. *The article provides an analysis of the agricultural land market of the Tambov region of the Russian Federation, analyzes the composition and structure of land resources.*

Ключевые слова: *земельные ресурсы, сельскохозяйственные земли, рынок земли, земельный фонд, землепользование, анализ, структура.*

Key words: *land resources, agricultural land, land market, land fund, land use, analysis, structure.*

Благодарности: Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01413, https://rscf.ru/project/23-28-01413/

Эффективное использование земельных ресурсов во многом определяет уровень жизни и положение страны, так как земля играет важную роль в каждой отрасли экономики, в агропромышленном комплексе земля является главным и основным средством производства.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими оборот земель сельскохозяйственного назначения, являются:

– Конституция РФ;

– Гражданский Кодекс РФ;

– Земельный Кодекс РФ;

– Федеральный закон №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

– Федеральный закон №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Принятый двадцать лет назад закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установил рамки совершения сделок с земельными участками, отнесенными к категории земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, можно сказать, что два десятилетия на наших глазах формируется и развивается рынок земель сельскохозяйственного назначения. Данный сегмент земельного рынка и, если смотреть более широко, рынка недвижимости обладает особенностями, которые можно подразделить на общие отличия земельного рынка и отличия именно рынка земель сельскохозяйственного назначения.

Общими особенностями земельного рынка, на взгляд авторов, являются:

- высокая локализация, завязанная на крайне медленную изменяемость ценообразующих факторов;
- высокая инертность происходящих процессов, как следствие длительности фаз рынка;
- периодически возникающие противоречия между эффективностью отдельных участников рынка и достижение общей цели – эффективного сельскохозяйственного землепользования;
- противоречия между конкурентными началами, как базы эффективного рынка, и механизмами взаимодействия субъектов сельскохозяйственного землепользования;

- высокая капиталоемкость [2; 4].

Специфическими особенностями земельного рынка именно в сфере агропромышленного комплекса выступают:

- высокая степень регулирования рынка законодательными нормами. Одним из примеров подобного регулирования можно считать приоритетное право государства на покупку земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- крайне высокая степень зависимости от ценообразующих факторов, являющихся де-факто константами. Если транспортная доступность земельного участка, например, предназначенного для размещения объекта торговли, может улучшиться или ухудшиться, то факторы, определяющие плодородие земельного участка (климатические, почвенные характеристики) изменяются крайне медленно с течением времени;
- значительные затраты для содержания и производства.

Указанные особенности неизбежно сказываются на всех основных характеристиках рынка, таких как объемы спроса и предложения, коэффициент абсорбции, стоимостные показатели и т.п. При этом спрос на рынке земель сельскохозяйственного назначения фактически представляет собой две непересекающиеся или даже противоречащие друг другу сферы: спрос на подобные участки для их дальнейшего использования при производстве продукции сельского хозяйства и спрос на участки с точки зрения их дальнейшего перевода в иные категории земель.

Проведенные исследования [3; 6] показали, что спрос и, как следствие, цены на земельные участки сельскохозяйственного назначения из первой сферы формируются под влиянием условий и ожидаемых результатов хозяйственной деятельности на этих участках в аграрном секторе. При этом в самом начале формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения объем предложения сельскохозяйственных земель «был выше емкости спроса на нее для целей сельскохозяйственной деятельности, так как бывшие колхозы и совхозы становились банкротами, а потребность в земельных участках со стороны фермерских хозяйств была незначительной» [3].

Ценообразование земельных участков из второй сферы происходит под воздействием факторов, определяющих потенциальную доходность использования земель сельскохозяйственного назначения при ином целевом назначении с учетом сложности и затрат на изменение категории.

Описанные особенности в полной мере можно проиллюстрировать на примере Тамбовской области. По состоянию на 2022 год общая площадь земельных участков Тамбовской области составляет 3446,2 тыс. га. В сельскохозяйственном производстве используется 55,5% от общей площади земель [7]. Наибольшую часть почвенного покрова составляют самые плодородные земли сельскохозяйственного назначения – черноземы (85,8%).

По имеющимся данным на протяжении 2017–2020 годов рынок земельных участков сельскохозяйственного назначения оставался низко активным. Предло-

жение на рынке характеризовалось небольшим приростом с значительной волатильностью по годам. При этом спрос сначала развивался параллельно с предложением, но затем стал набирать значительную скорость роста (рис. 1).

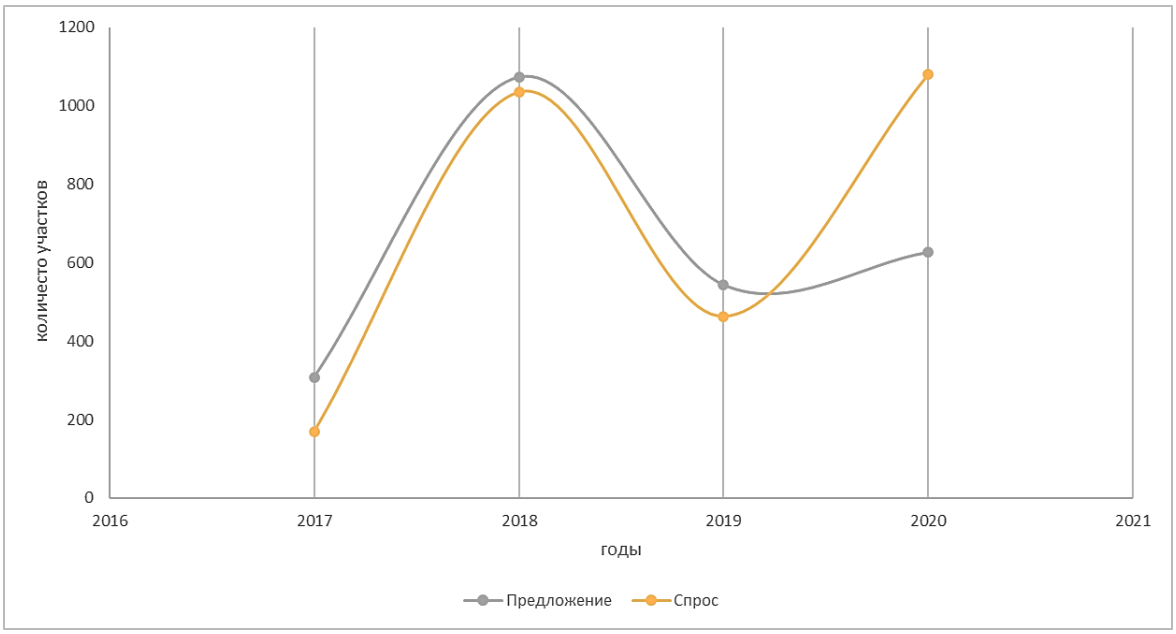


Рисунок 1 – Динамика спроса и предложения на рынке земельных участков сельскохозяйственного назначения Тамбовской области

Такая динамика спроса и предложения на рассматриваемом сегменте вполне закономерно отразилась в росте удельных цен на сельскохозяйственные земли в 1,5 раза за анализируемый период. Отдельно следует отметить, что параллельно с ростом спроса наблюдается значительный рост срока экспозиции (рис. 2) на 227% за четыре года.

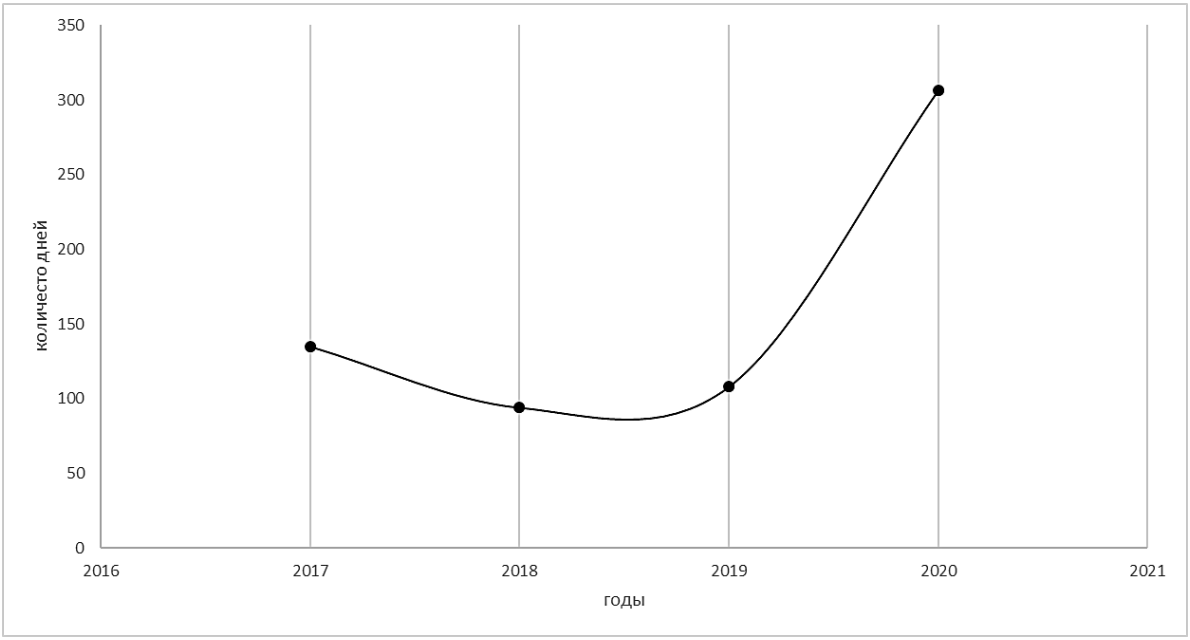


Рисунок 2 – Динамика срока экспозиции на рынке земельных участков сельскохозяйственного назначения Тамбовской области

Данная динамика показателей рынка, на взгляд авторов, описывает ситуацию, когда землевладельцы еще не успевают отреагировать на растущий спрос, а текущее предложение преимущественно представлено не самыми ликвидными объектами, мало интересующими инвесторов.

Для того, чтобы самые ценные земли эффективно использовались для обеспечения продовольственной безопасности страны, необходимо иметь информацию о состоянии и качестве земельных участков, представленных на рынке земель сельскохозяйственного назначения, причем не только текущие значения качественных характеристик, но и их вероятные будущие значения.

Одной из основных функций управления земельными ресурсами является прогнозирование. Основной задачей прогнозирования является выявление тенденций и закономерностей в использовании земель и обосновании процессов, которые могут возникать в будущем [1].

Прогнозирование тесно связано с анализом, поскольку информация, полученная при анализе рынка недвижимости, дает почву прогнозированию как процессу. Цель прогнозирования состоит в создании научных предпосылок, включающих: научный анализ тенденций развития экономики; вариант предвидения предстоящего события, учитывающий как сложившиеся тенденции, так и намеченные цели; оценка возможных последствий при принятии тех или иных решений. Наличие полной информации об обороте земель сельскохозяйственного назначения даст ориентиры дальнейшего развития региона на основе актуальных данных [5].

Прогнозирование рынка земельных участков сельскохозяйственного назначения позволит улучшить информационное обеспечение процесса разработки и принятие государственных и региональных программ, повысить эффективность регионального и муниципального управления, как на среднесрочной, так и в стратегической перспективе.

Список использованных источников

1. Комаров С.И. Основные подходы к прогнозированию рынка земельных участков городского округа Самара / С.И. Комаров, А.А. Сорокин // Современные проблемы эффективного землепользования: Сборник научных трудов. – М.: ГУЗ, 2016. – С. 53–58. – EDN WNSEWP.

2. Комаров С.И. Стратегическое региональное планирование в сфере земельно-имущественных отношений / С.И. Комаров // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 7(190). – С. 82–98. – EDN ZAUNHJ.

3. Никонова Г.Н. Территориальные особенности рынка земли в сельской местности / Г.Н. Никонова, Б.С. Джабраилова, А.Г. Никонов // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. – 2020. – Т. 21. – № 6. – С. 786–796. – DOI 10.30766/2072-9081.2020.21.6.786-796. – EDN BJFXJO.

4. Потоцкая Ю.Н. Организационно-экономическое регулирование рынка земель сельскохозяйственного назначения / Ю.Н. Потоцкая // Проблемы и перспективы инновационного развития мирового сельского хозяйства: Материалы VII Международной научно-практической конференции (очной конференции),

Саратов, 15 декабря 2021 года / Под ред. И.А. Родионовой. – Саратов: ООО "Центр социальных агроинноваций СГАУ", 2021. – С. 91–94. – EDN RDPPIA.

5. Пощенко Д.А. Активизация рынка земель сельскохозяйственного назначения / Д.А. Пощенко, Н.М. Радчевский // Студенческие научные работы землеустроительного факультета: Сборник статей по материалам Международной студенческой научно-практической конференции, Краснодар, 19 февраля 2020 года. – Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2020. – С. 69–72. – EDN OSXMJH.

6. Специфика рынка земли как части рынка недвижимости. Актуальные проблемы и тенденции развития / К.В. Тихонова, А.С. Куценко, П.Д. Чепелев, Т.Г. Якунина // Экономика и экология территориальных образований. – 2022. – Т. 6, № 1. – С. 14–20. – DOI 10.23947/2413-1474-2022-6-1-14-20. – EDN BLHDWY.

7. Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт https://rosstat.gov.ru (дата обращения 18.02.2023). – Текст: [электронный].

УДК 349.4, 347.9

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

CAUSESOFLANDDISPUTESRELATEDTOAGRICULTURALLAND

Кондратьев Игорь Денисович, студент
Kondratiev Igor Denisovich, student
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University for Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены причины возникновения земельных споров, связанных с землями сельскохозяйственного назначения, поднята проблематика загрязнения и предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду и дальнейший выкуп таких земель.*

Abstract. *The article examines the causes of land disputes related to agricultural land, raises the problem of pollution and the provision of agricultural land for rent and further purchase of such land.*

Ключевые слова: *земельные споры, земли сельскохозяйственного назначения, загрязнение, аренда земель.*

Key words*: land disputes, agricultural lands, pollution, land lease.*

На современном этапе развития земельного законодательства Российской Федерации все также остро стоит вопрос обеспечения гарантий защиты прав граждан, имеющих в собственности или на каком ином праве земельные участки сельскохозяйственного назначения. Основа Российского законодательства Конституция РФ в ст. 46 провозгласила: "Каждому гарантируется судебная защита его

прав и свобод". Земельный Кодекс РФ в главе 9 также регулирует вопросы защиты прав на землю и рассмотрения земельных споров, однако земельное законодательство не дает четкого понятия земельного спора. В настоящее время учёные юристы рассматривают понятие земельного спора с разных позиций. Случается, что вместо понятия «земельные споры» употребляется понятие «споры, связанные с земельными отношениями».

Земельные споры неразрывно связаны с судебной системой, то есть без суда спор, как таковой, существовать не может, возможно возникновение конфликта, если говорить о разногласиях собственников земельных участков или недопонимании в сфере отношений с органами государственной или муниципальной власти, когда дело ещё не доходит до судебного разбирательства.

Основными причинами земельных споров является большой массив тесно связанных между собой событий: недобросовестность большого количества субъектов земельных правоотношений, которые незаконным путём пытаются увеличить свои материальные и финансовые блага; большой массив законодательной базы, касающейся земельного права, приводит к недостаточному уровню знаний субъектов земельных отношений, так как простому человеку сложно разобраться в большом количестве непонятной терминологии и своеобразном толковании, присущем юридической практике; кроме большого количества информации земельное законодательство имеет ряд недостатков: пробелы и коллизии; всё вышеперечисленное впоследствии отражается на работе органов исполнительной власти, которые имеют разного рода недостатки в ходе исполнения своих обязанностей.

Лойко П.Ф., говоря о современных проблемах в землепользовании, выделял ряд причин, образующихся из земельных отношений[121]:

– недостаточная заинтересованность государства в совершенствовании земельной политики;

– в ходе экономических реформ в России имела место недооценка сложности и особенности государственной земельной политики;

– неудачное принятие опыта зарубежных коллег, у которых существовал более развитый рынок отношений;

– ошибка в подходе к развитию сельскохозяйственных угодий в процессе перехода к рынку, следовательно, новому земельному законодательству;

– ненадлежащая государственная политика, отсутствие комплексного развития закона и вытекающей из него инфраструктуры кредитования. Эти факторы привели к существенному спаду рынка сельскохозяйственных земель.

Данное мнение является крайне негативным и резким, вместе с тем, на государственном уровне осознают важность регулирования земельных отношений. Доказательством тому является Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" от 29.12.2006 N 264-ФЗ.

Отметим большое количество поправок и дополнений к названному закону, это говорит о том, что государственная политика в рамках земельного

[121] Лойко П.Ф. Современные проблемы землепользования и неотложные меры по совершенствованию государственного управления земельно-ресурсным потенциалом Российской Федерации / П.Ф. Лойко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2008. – № 4(79). – С. 70–91. – EDN JWVGSN.

законодательства корректируется довольно часто, что свидетельствует о том, что в интересы государства входит улучшение политики в рамках данной отрасли. Следовательно, совершенству подлежит и процессуальная сторона вопроса, когда речь заходит о земельном споре. Среди предложений по совершенствованию земельных отношений встречаются и предложения о заимствовании зарубежного опыта. Принятие зарубежного разрешения земельных споров также не является существенной проблемой, однако при использовании зарубежного опыта следует учесть, что земельное законодательство России формировалось самостоятельно, также следует учесть разницу использования земель в различных регионах, в том числе, и особенности законодательства субъектов.

Поэтому зарубежный опыт решения спорных вопросов в сельскохозяйственной сфере (в том числе и законодательный) необходимо перенимать с условием нынешней земельной политики, которая продолжает развиваться. Например, среди последних правотворческих действий в РФ можно выделить Государственную программу «Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса». Она утверждена постановлением Правительства от 14 мая 2021 года №731. Не секрет, что продовольственный вопрос в России всегда носил особый статус. Причем бережное и рациональное использование земли всегда было одним из главных направлений развития законодательства и как следствие споры, возникающие при использовании земли сельскохозяйственного назначения, прочно заняли свое место в категории земельных споров.

Богатырева Н.А., говоря о спорах в отношении земель сельскохозяйственного назначения, высказывает позицию, что идёт существенный рост рассматриваемых дел в суде, относительно загрязнения сельскохозяйственных угодий[122]. Данная аргументация подтверждается действующей судебной практикой. Большое количество собственников и пользователей земельных участков пренебрежительно относятся к профилактическим мероприятиям, которые способствуют сохранению и улучшению плодородного слоя земли. Закрывая глаза на данный факт, ущерб причиняется не только землям собственника, но и окружающим землепользователям, которые ведут свою сельскохозяйственную деятельность. Выстраивается причинно-следственная связь таких споров, которая заключается, во-первых, в нарушении экологических норм права, во-вторых, тем самым нарушаются права окружающих субъектов, занимающихся сельскохозяйственной деятельностью.

Самостоятельной категорией земельных споров на землях сельскохозяйственного назначения являются различные виды споров о границах земельных участков. К ним относятся споры о снятии возражений относительно размера и местоположения границ выделяемого в счет земельных долей земельного участка; споры о признании недействительным образования земельного участка, об исключении из ЕГРН сведений о земельном участке, о признании права собственности (и иных прав) на земельный участок отсутствующим;

[122] Богатырева Н.А. Анализ актуальных проблем практики возмещения ущерба, причинённого землям сельскохозяйственного назначения / Н.А. Богатырева // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 4(148). – С. 13–16. – EDN ZDFCEZ.

споры о признании недействительными результатов межевания и исключении из ЕГРН сведений о местоположении границ земельного участка. Споры о реестровых ошибках; споры о недостатке площади для образования земельного участка из земельного участка в счет выдела земельных долей и ряд других[123]. Вышеуказанные причины споров справедливы и на данные виды, однако возникают дополнительные, специфические. Среди них необходимо отметить – некачественное выполнение кадастровых работ и топографическая неоднозначность точек границ земельных участков[124]

Существует определённый ряд проблем в предоставлении земель сельского хозяйства в аренду[125]. В связи с тем, что большое количество сельскохозяйственных земель находится в собственности у государственной и муниципальной власти, многие предприниматели и иные лица обращаются в органы исполнительной власти, чтобы получить участки в аренду. Часто в практической деятельности чиновники выносят решения об отказе в предоставлении таких участков, из-за слабой квалификации и страха ответственности, при ошибке в проводимой процедуре. Одним из единственных вариантов решения данного конфликта является обращение в судебный орган, который рассмотрит дело по существу и вынесет законное и обоснованное решение.

Выкуп таких участков тоже является весомой проблемой для арендатора[126]. Право выкупа возникает при условии, если данный земельный участок используется в соответствии со всеми требованиями законодательства. Документы, подтверждающие надлежащее использование таких участков, предоставляются органами исполнительной власти. Но на практике возникали случаи, когда выдача данной документации не представлялась возможной, следовательно, органы выносили отказ по делу о предоставлении земельных участков в собственность, так как процедура была нарушена.

Таким образом, действующее процессуальное и материальное право нуждается в доработке в сфере земельных правоотношений. Причин возникновения земельных споров, связанных с сельскохозяйственной деятельностью, большое множество. Данный факт можно объяснить большим массивом территории, которую занимают земли сельского хозяйства (30–35% от всей территории России). Уполномоченные органы исполнительной власти работают над совершенством и стабильностью отношений землепользователей сельскохозяйственных угодий, что даёт своё отражение в практической деятельности.

---

[123] Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы II Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – Москва: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304–308. – EDN YVQHEN.

[124] Салов С.М. К проблеме величины допустимых расхождений контрольных определений координат характерных точек объектов недвижимости при производстве судебной землеустроительной экспертизы / С.М. Салов // Цифровизация землепользования и кадастров: тенденции и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции 25 сентября 2020 года – М.: ГУЗ, 2020. – С. 388–393. – EDN ABDJFN.

[125] Кондратьев Д.М. Анализ судебной практики по рассмотрению споров, возникших в сфере аренды земель сельскохозяйственного назначения / Д.М. Кондратьев // 2017. – № 27-2. – С. 36–38. – DOI 10.18411/lj-30-06-2017-29. – EDN WPGSLF.

[126] Кириченко Ю.Н. Проблемы правового регулирования споров, связанных с предоставлением права выкупа арендаторам земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения / Ю.Н. Кириченко // 2016. – № 31. – С. 125–129. – EDN VMBKYV.

Список используемых источников

1. Лойко П.Ф. Современные проблемы землепользования и неотложные меры по совершенствованию государственного управления земельно-ресурсным потенциалом Российской Федерации / П.Ф. Лойко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2008. – № 4(79). – С. 70–91. – EDN JWVGSN.

2. Богатырева Н.А. Анализ актуальных проблем практики возмещения ущерба, причинённого землям сельскохозяйственного назначения / Н.А. Богатырева // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 4(148). – С. 13–16. – EDN ZDFCEZ.

3. Самойленко Д.В. Типология споров о местоположении земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.В. Самойленко // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы II Международной научно-практической конференции, Москва, 17 июня 2019 года. – Москва: Институт государства и права РАН, 2020. – С. 304–308. – EDN YVQHEN.

4. Салов С.М. К проблеме величины допустимых расхождений контрольных определений координат характерных точек объектов недвижимости при производстве судебной землеустроительной экспертизы / С.М. Салов // Цифровизация землепользования и кадастров: тенденции и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции 25 сентября 2020 года – М.: ГУЗ, 2020. – С. 388–393. – EDN ABDJFN.

5. Кондратьев Д.М. Анализ судебной практики по рассмотрению споров, возникших в сфере аренды земель сельскохозяйственного назначения / Д.М. Кондратьев // РУДН, Москва. – 2017. – № 27-2. – С. 36–38. – DOI 10.18411/lj-30-06-2017-29. – EDN WPGSLF.

6. Кириченко Ю.Н. Проблемы правового регулирования споров, связанных с предоставлением права выкупа арендаторам земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения / Ю.Н. Кириченко / Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина – 2016. – № 31. – С. 125–129. – EDN VMBKYV.

7. Конокотин Д.Н. Правовые вопросы рецензирования заключения судебной землеустроительной экспертизы в земельном споре / Д.Н. Конокотин // Современные проблемы землепользования и кадастров: Материалы 5-й международной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 25 декабря 2020 года. – М.: ГУЗ, 2021. – С. 215–220. – EDN MJTLET.

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ И ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

SOME LEGAL ISSUES OF FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION AND INVOLVEMENT IN THE TURNOVER OF UNUSED AGRICULTURAL LAND

Конокотин Николай Георгиевич, д.э.н., профессор кафедры земельного права
Конокотин Дмитрий Николаевич, к.ю.н., доцент кафедры земельного права
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *Продовольственная безопасность является одним из важнейших вопросов современной России, без ее обеспечения нельзя представить себе самостоятельность и независимость РФ. Острым вопросом является и законодательное обеспечение реализации цели продовольственной безопасности. В статье дается краткий обзор состояния сельскохозяйственной отрасли, а также ряда нормативных правовых актов, таких как "Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации" и Федеральный закон от 05.12.2022 N 507-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Высказывается мнение о необходимости учета рыночных отношений при реализации вышеперечисленных нормативных актов.*

Annotation. *Food security is one of the most important issues of modern Russia, without its provision it is impossible to imagine the independence and independence of the Russian Federation. Legislative support for the implementation of the goal of food security is also an acute issue. The article provides a brief overview of the state of the agricultural industry, as well as a number of regulatory legal acts such as the "Doctrine of Food Security of the Russian Federation" and the Federal Law of December 5, 2022 N 507-FZ "On Amendments to the Federal Law" On the turnover of agricultural land "and separate legislative acts of the Russian Federation". An opinion is expressed about the need to take into account market relations in the implementation of the above regulations.*

Ключевые слова: *Земля; земельный участок; продовольственная безопасность; земли сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *Earth; land plot; food security; agricultural land.*

Земля важнейший природный ресурс. Россия занимает 1 712 519,1 тыс. га без учета морских территорий. Но как бы ни были велики ее богатства их ценность не в количестве, а в рациональном использовании территории.

Земельный Кодекс в ст. 1 заложил основу деления земель на категории, а в ст. 7 поделил весь земельный фонд на семь категорий. Одной из них является земли сельскохозяйственного назначения. В главе 14 Земельного Кодекса дается не только понятие земель сельскохозяйственного назначения, но и перечисляется, для каких целей используются земли этой категории.

«Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой важную категорию земель в России, так как они представляют особую ценность в сельском хозяйстве, обеспечивают продовольствием людей, что имеет высокое значение в условиях санкционного давления на российскую экономику. Сельскохозяйственные земли – особая категория земель, которая отличается наличием важнейшего компонента – плодородного слоя – почвы, обладающей благоприятными химическими, физическими и биологическими свойствами для роста растений и производства сельскохозяйственной продукции»[127].

Особый статус земель сельскохозяйственного назначения закреплен не только в Земельном Кодексе, но и в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, где об использовании и охране земли и других природных ресурсов в РФ говорится, как об основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. А в части 2-й статьи – о возможности нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. С целью установить рамки правового поведения собственников и пользователей земли Земельный Кодекс содержит главы об охране земель и о правах и обязанностях субъектов земельных правоотношений. Это глава 2 ЗК РФ – охрана земли, и глава 6 ЗК РФ – права и обязанности собственников земельных участков и т.д.

Также регулирование использования и охраны земель как части природы основывается на ст. 4 и др. Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года, согласно которым земля, почвы обозначаются прежде других природных ресурсов как объекты охраны окружающей среды[128].

Отдавая отчет о важности правового регулирования вопросов сельского хозяйства, в 2010 году Указом Президента была утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. В ней под продовольственной независимостью Российской Федерации понимается устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Продовольственная безопасность Российской Федерации в соответствии с доктриной – это состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании. В объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

---

[127] Петровская Т.К., Евсеева А.А. Современное состояние земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Проблемы региональной экологии. – 2022. – №3.

[128] Подробнее см.: Волков Г.А. Основные принципы земельного права: Монография. – М., 2001.

Также доктрина устанавливает показатель продовольственной безопасности, количественные и качественные характеристики ее состояния. Устанавливает критерий продовольственной безопасности, а также пороговые значения, по которым проводится оценка степени обеспечения продовольственной безопасности.

Доктриной установлены нормы потребления пищевых продуктов, их количество и виды в объемах и соотношениях, отвечающих современным научным принципам оптимального питания, при учете сложившейся структуры и традиции питания большинства населения.

Важным моментом, обеспечивающим продовольственную безопасность, является возможность населения купить необходимые продукты в том количестве, которое не будет ниже установленного уровня, и по тем ценам, по которым население готово за них заплатить. В том числе сельскохозяйственная продукция должна быть физически доступна покупателю, то есть необходим уровень развития инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов. Отметим, что вышеперечисленное касается и продукции лесного, рыбного, охотничьего хозяйства, а также пищевой промышленности. Поэтому в Доктрине продовольственной безопасности определяющую роль в обеспечении продовольствием играют сельское и рыбное хозяйство и пищевая промышленность.

Отражено в Доктрине и стремление России укреплять и развивать сотрудничество с международными и региональными организациями, наладить механизм межгосударственных диалогов, развивать отношения с ведущими государствами всех регионов мира по вопросам продовольственной безопасности в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, отвечающей национальным внешнеполитическим и экономическим интересам страны[129].

Современное состояние развития сельскохозяйственной отрасли можно увидеть с помощью статистических данных. По предварительным данным Росстата, Россия в 2022 году увеличила производство сельхозпродукции на 10,2% (в сопоставимых ценах) по сравнению с 2021 годом против снижения на 0,4% в 2021 году. В сфере растениеводства рост составил 15,9% (в 2021 году снижение на 0,7%), в животноводстве – 2,4% (в 2021 году динамика была нулевой). Сельскохозяйственные организации, фермеры, личные подсобные хозяйства в 2022 году произвели продукции на 8 трлн. 850 млрд. 887 млн. рублей: в том числе в растениеводстве – на 5 трлн. 265 млрд. 637 млн. рублей, в животноводстве – на 3 трлн. 585 млрд. 250 млн. рублей.

[129] Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120). См. также: Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 3 (99). – С. 15–20; Липски С.А. Земельные ресурсы как ключевой фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2015. – № 2 (122). – С. 6–11.

Доля в производстве у сельскохозяйственных организациях составило 5 трлн. 348 млрд. 336 млн., в частности растениеводческой продукции выращено на 3 трлн. 016 млрд. 678 млн. рублей, продукции животноводства получено на 2 трлн. 331 млрд. 658 млн. рублей.

Фермерские хозяйства и индивидуальные предприниматели в 2022 году показали рост производства в 20,1% (1,7% в 2021 году). В том числе в растениеводстве – на 23,9% (на 1,4% годом ранее), в животноводстве производство сохранилось на уровне предыдущего года (рост на 3% в 2021 году). Производство сельхозпродукции в этом секторе в 2022 году составило 1 трлн. 423,1 млрд. рублей, в том числе в растениеводстве – 1 трлн. 227 млрд. 769 млн. рублей, в животноводстве – 204 млрд. 331 млн. рублей. По данным Росстата, на долю сельскохозяйственных организаций в 2022 году пришлось 60,4% произведенной сельхозпродукции (59,2% в 2021 году), в том числе в растениеводстве – 57,3% (55,9%), в животноводстве – 65% (63,8%). Доля фермеров и индивидуальных предпринимателей выросла до 16,2% – с 15,4% годом ранее. На них пришлось 23,3% (22,3%) продукции растениеводства, 5,7% (5,8%) продукции животноводства. Доля личных подсобных хозяйств снизилась до 23,4% с 25,4% соответственно, в том числе по производству растениеводческой продукции – до 19,4% с 21,8%, животноводческой – до 29,3% с 30,4%. При этом производство продовольственных товаров в 2022 году выросло незначительно, всего на 0,4%.

В частности, хлебобулочных изделий недлительного хранения в 2022 году выпечено 5,1 млн. тонн, что на 2,9% меньше, чем в 2021 году. В декабре в годовом выражении производство снизилось на 3,2%, до 442,4 тыс. тонн. Но по сравнению с ноябрем 2022 года показатель был больше на 3,8%.

Производство макаронных изделий в прошлом году увеличилось на 6,8%, до 1,6 млн. тонн. В декабре этой продукции было выпущено 124 тыс. тонн, что меньше показателя декабря 2021 года и ноября 2022 года на 2,2% и 2,8% соответственно. Производство нерафинированного подсолнечного масла и его фракций в 2022 году составило 6 млн. тонн, что на 14,3% больше показателя за 2021 год. В декабре его выпуск составил 602,1 тыс. тонн, что больше, чем в декабре 2021 года и в ноябре 2022 года, на 3,9% и на 3,8% соответственно. Выработка рафинированного подсолнечного масла и его фракций в прошлом году увеличилась на 5%, до 2,5 млн. тонн. В декабре производство составило 241,3 тыс. тонн, что на 1,3% меньше, чем в декабре 2021 года, но на 5% выше показателя ноября 2022 года[130].

Данные показатели подтверждают эффективность действий, предпринимаемых по отношению к развитию сельскохозяйственной отрасли. Однако существует, среди прочих, такая проблема, как неиспользуемые земли. Это земли, на которых по той или иной причине не ведется обработка, и они не используются в сельском хозяйстве.

В Российской Федерации за 2022 год территориальными управлениями Россельхознадзора в России выявлено зарастание земель сельскохозяйственного назначения сорной и древесно-кустарниковой растительностью на площади более 1,2 млн. га. Больше всего таких земель было обнаружено в Иркутской области –

[130] https://www.interfax.ru/russia/884252

более 98,5 тыс. га, Владимирской области – более 50,8 тыс. га и Ульяновской области – более 47,9 тыс. га.

Неиспользование таких территорий приводит к их ухудшению – развитию эрозионных процессов, залесению, и в итоге они становятся непригодны для производства сельскохозяйственной продукции, а вовлечение их в хозяйственный оборот потребует больших затрат. Перед тем как разобрать механизм вовлечения таких земель в оборот, необходимо уточнить сам термин "вовлечение в оборот". Вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот – это в первую очередь использование самих земельных участков по целевому назначению, в том числе выполнение всех обязанностей, возложенных на субъекты, в чьем владении находится земельный участок, выполнение ими дозволенных способов воздействия на землю, осуществляемых в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Законодатель, понимая важность необходимых действий по изъятию земельных участков сельскохозяйственного назначения у лиц, не использующих эти участки, внес изменения в ряд законодательных актов. Так, вступившие в силу 5 декабря 2022 года изменения в земельном законодательстве, позволят повысить в России эффективность вовлечения в оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения. Одной из поправок было изменение ст. 6 Федерального Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Данная статья изложена в новой редакции и упрощает изъятие у недобросовестных граждан сельхозучастков при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением российского законодательства.

Согласно изменениям, внесенным в законодательство, теперь собственники участков могут их лишиться, если в течение трех и более лет земля находится в заброшенном состоянии.

При этом продать сельхозучасток будет невозможно до момента, пока выявленное нарушение не будет устранено, либо до момента отмены выданного предписания по результатам рассмотрения жалобы.

Кроме того, изменения предполагают возможность изъятия земельного участка, приобретенного по результатам публичных торгов на основании решения суда, если он не используется по целевому назначению по истечении одного года с момента даты его приобретения.

Закон также предусматривает сокращение срока проведения субъектом РФ публичных торгов – в течение четырех месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка проводятся публичные торги по продаже участка (ранее был предусмотрен шестимесячный период).

Территориальный орган Россельхознадзора по истечении одного года с момента возникновения у собственника права собственности проводит контрольное мероприятие – надзор за соблюдением обязательных требований по использованию участка по целевому назначению.

Собственники, которые в течение года с момента возникновения права собственности на такой земельный участок не приступили к использованию его по целевому назначению, несут административную ответственность[131].

[131] https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/215254.html

При анализе внесенных в законодательство изменений, на первый взгляд, кажется, что все изменения действительно дадут положительный эффект, и проблема неиспользуемых территорий сельскохозяйственного назначения будет решена. Однако при пристальном анализе возникают вопросы реализации положений закона на фоне экономической ситуации.

Первым вопросом является расходование средств, выделенных на реализацию госпрограммы. До 2031 года включительно предусмотрено финансирование в размере 754 млрд. руб., из них около 539 млрд. руб. – средства из федерального бюджета. При расходовании этих средств необходимо учитывать такие факторы: цены на участки; проведение кадастровых и землеустроительных работ; наличие и создание объектов инфраструктуры, необходимой для производства, хранения, транспортировки сельскохозяйственной продукции; осуществление мониторинга, надзора и контроля за соблюдением земельного законодательства. Немаловажной причиной опасения за успех реализации программы является землеустроительное и кадастровое обеспечение вовлечения в оборот земельных участков. В последнее время (по данным на 2022 год) в ЕГРН внесены сведения приблизительно о 45% участков границ между субъектами Российской Федерации, 40% границ населенных пунктов и 80% границ муниципальных образований субъектов Российской Федерации, а также 30% границ территориальных зон.

Таким образом, более 23 млн. земельных участков не имеют установленных границ, что сопровождается большим количеством споров, в отношении 48,3 млн. объектов недвижимости отсутствуют сведения о правообладателе. Низкие темпы сбора и актуализации данных, отсутствие единой технологической базы свидетельствуют о том, что наполнение единой электронной картографической основы составляет 30% территории страны[132].

Вовлекая в оборот и хозяйственное использование земельных участков, необходимо понимать, что без осуществления мер государственной поддержки, таких как льготное кредитование, гранты и налоговые льготы, трудно будет создать выгодные условия для ведения сельского хозяйства на территориях, подвергшихся истощению, залесению, деградации и т.д. В том числе необходимо учитывать, что в России действуют условия рынка. При таких условиях рынок сам определяет вектор развития сельскохозяйственной отрасли, количество используемых земель и количество сельскохозяйственной продукции на них производимой. Также в условиях санкций возможен дефицит сельскохозяйственной техники, комплектующих, нестабильность рынка сбыта, неустойчивость цен. Эти причины могут отпугнуть желающих приобрести такие земельные участки и вести на них производство сельскохозяйственной продукции.

Однако эти проблемы решаемы, и при должном регулировании, в том числе и на законодательном уровне, вполне преодолимы. Поскольку отказ от реализации вовлечения в оборот сельскохозяйственных земель может негативно повлиять на обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации.

[132] https://ecfs.msu.ru/resources/analitycs/zemleustroitelnoe-obespechenie-vovlecheniya-v-oborot-neispolzuemyix-zemel-selskoxozyajstvennogo-naznacheniya

Список использованных источников

1. Петровская Т.К., Евсеева А.А. Современное состояние земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Проблемы региональной экологии. – 2022. – №3.

2. Волков Г.А. Основные принципы земельного права: Монография. – М., 2001

3. Арзамасцева Н.В., Ковалева Е.В., Мухаметзянов Р.Р. Критический анализ подходов вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот // Известия Тимирязевской сельскохозяйственной академии. – 2022. – №3. – С. 77–89.

4. Липски С.А. Земельные ресурсы как ключевой фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2015. – № 2 (122). – С. 6–11.

5. Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – № 3 (99). – С. 15–20.

6. https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/215254.html

7. https://ecfs.msu.ru/resources/analitycs/zemleustroitelnoe-obespechenie-vovlecheniya-v-oborot-neispolzuemyix-zemel-selskoxozyajstvennogo-naznacheniya

8. https://www.interfax.ru/russia/884252

УДК 332.54

ВЛИЯНИЕ МЕЛИОРАТИВНЫХ ЗАЩИТНЫХ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭКОЛОГО-ЛАНДШАФТНОГО УСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

THE INFLUENCE OF RECLAMATION PROTECTIVE FOREST PLANTATIONS ON THE EFFECTIVENESS OF ECOLOGICAL AND LANDSCAPE ORGANIZATION OF THE TERRITORY OF AGRICULTURAL ORGANIZATIONS

Краснянская Елена Валериевна, к.э.н.
Баканова Жанна Николаевна, к.э.н., доцент
Krasnyanskaya Elena, Ph.D. of Economics
Bakanova Zhanna, Ph.D. of Economics, docent

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрен опыт создания защитного лесоразведения в России, показано влияние мелиоративных защитных лесных насаждений на эффективность эколого-ландшафтного устройства территории*

сельскохозяйственных организаций, подтвержденную практическими результатами. Отображены экологические показатели защитного лесоразведения.

Abstract. *The article considers the experience of creating protective afforestation in Russia, shows the influence of reclamation protective forest plantations on the effectiveness of ecological and landscape organization of the territory of agricultural organizations, confirmed by practical results. Environmental indicators of protective afforestation are displayed.*

Ключевые слова: *мелиоративные защитные лесные насаждения, эколого-ландшафтная организация территории, эффективность хозяйствования, агроландшафты.*

Keywords: *reclamation protective forest plantations, ecological and landscape organization of the territory, management efficiency, agricultural landscapes.*

В 2022 году исполняется 20 лет с момента вступления в силу закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В данном законе устанавливаются различные правила и ограничения, которые в дальнейшем применяются на земельные участки при обороте земельных участков и долей в праве общей собственности; регулируются отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными участками, относящимися к землям сельскохозяйственного назначения. А также определяются условия изъятия и предоставления земельных участков в государственную или муниципальную собственность [1]. Отдельная статья в законе (12,1) посвящена невостребованным долям, основная площадь которых приходится на земли сельскохозяйственного назначения (13998,9 тыс. га из 14011,9 тыс. га), которые включают в фонд перераспределения ресурсов с целью дальнейшего введения в сельскохозяйственный оборот. Земли сельскохозяйственного назначения являются основой экологического и экономического благополучия населения страны. Их можно по праву назвать стратегическим объектом, так как они имеют социально-экономическое значение для устойчивого развития общества и оказывают большое влияние на состояние национальной безопасности страны. Они подлежат особой охране, которая направлена на предотвращение развития негативных процессов с целью сохранения площади и повышения плодородия почв.

На землях сельскохозяйственного назначения выращивают сельскохозяйственную продукцию, которая способна обеспечить как потребности населения Российской Федерации, так и продукцию, идущую на экспорт. Так, урожай зерна в России в 2022 году составил 153,8 млн. тонн в чистом весе, что на 26,69 % больше того объема, который собрали за 2021 год [2]. По данным Федеральной таможенной службы в 2021 г. экспорт зерна принес в казну Российской Федерации 8,8 млрд. $ [3]. Большое влияние на достижение таких результатов оказывает применение химических удобрений, что негативно сказывается на качестве производимой сельскохозяйственной продукции.

Для эффективного ведения сельскохозяйственного производства необходимо проводить землеустройство, позволяющее рационально и эффективно использовать каждый земельный участок территории сельскохозяйственной

организации. Одним из приоритетных, по нашему мнению, должно быть землеустройство, основанное на эколого-ландшафтном подходе, где неотъемлемым является проведение агролесомелиоративных мероприятий.

Эколого-ландшафтная организация территории предполагает создание ландшафта, способного к самовоспроизводству, стабильного и устойчивого. В диссертации Е.В. Краснянской сформулировано определение эколого-ландшафтной организации территории, как:

– «совокупность землеустроительных процессов или действий, ведущих к образованию или упорядочению конкретной части земной поверхности (землевладения, землепользования) и приведения ее в определенную систему с установлением на ней порядка использования земель, обеспечивающего создание стабильного, устойчивого, способного к самовоспроизводству ландшафта со своими уникальными свойствами (оптимальным соотношением угодий, структурой посевов и др.). И соответствующего конкретным производственным, социальным и экологическим целям» [4].

В таких проектах необходимо максимально учитывать природные свойства территории, а также проводить мероприятия, максимально приближающие антропогенный ландшафт к естественному. Немаловажную роль при создании таких ландшафтов отводится оптимальному сочетанию земельных угодий. Неслучайно при организации территории на эколого-ландшафтной основе на этапе подготовительных работ определяют уровень экологической стабильности территории и уровень антропогенной нагрузки при одновременном учете влияния угодий на окружающие земли.

Одними из основных экологически стабилизирующих угодий являются леса естественного происхождения и лесополосы или мелиоративные защитные лесные насаждения. Анализируя данные, представленные в Государственном национальном докладе на 1 января 2022 г., из земель сельскохозяйственного назначения лесные площади занимали 19216,3 тыс. га (5,06 %), а земли под лесными насаждениями – 19216,3 тыс. га (5,06 %). В то время как площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 22,2 % всей территории страны или 379,68 тыс. га, из них: площадь сельскохозяйственных угодий 52,08 % или 197,75 тыс. га, на долю пашни пришлось 30,60 % или 116189,4 тыс. га [5].

В настоящее время наблюдается потепление климата, происходит опустынивание территорий, выбытие земель из сельскохозяйственного оборота вследствие ветровой и водной эрозии, отмечается значительное снижение плодородия почв, что диктует необходимость немедленного принятия мер по снижению негативного воздействия на землю, одной из которых является создание мелиоративных защитных лесных насаждений. Данные насаждения являются частью комплекса противоэрозионных мероприятий, оказывающих положительное воздействие на стабильность и устойчивость антропогенных территорий, формируемых в результате проведения эколого-ландшафтной организации территории.

Влияние лесной растительности на состояние ландшафтов было отмечено уже в 1892 году крупнейшим русским ученым в области почвоведения и географии В.В. Докучаевым. Он писал, что от углубления и расширения речных долин бесконечные равнинные степи превратились на 25%, а местами до 50%

«…вхолмы, узкие плато и склоны, а площадь неудобных земель, косогоров, бугров, песков и прочего, значительно возросла» [6, с. 104]. Среди главных причин этого В.В. Докучаев выделял сплошную распашку степей и рост оврагов вследствие уничтожения лесной и травянистой растительности. До 1941 г. было посажено бо-лее 900 тыс. га мелиоративных защитных лесных насаждений [7].

Большие работы в области лесоразведения были предприняты в послевоенный период. Согласно Постановлению № 3960 от 20.10.1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР», было решено:

– внедрить систему агрономических мероприятий, куда входили посадка защитных лесонасаждений «… на водоразделах, по границам полей севооборотов, по склонам балок и оврагов, по берегам рек и озер, вокруг прудов и водоемов, а также облесение и закрепление песков» [8], и ряд других мероприятий.

По созданию мелиоративных защитных насаждений на полях колхозов и совхозов предполагалось создать на период 1949–1965 годы защитных лесонасаждений на площади 5709 тыс. га. Еще одним крупным шагом в лесоразведении было Постановление СМ РСФСР от 57.07.1967 г. № 503 «О неотложных мерах по защите от ветровой и водной эрозии РСФСР», которое обязывало создать 165 тыс. га полезащитных лесных полос [9]. Далее площади лесных полос ввиду ряда причин стали значительно уменьшаться. За весь период в России было посажено 5,2 млн. га мелиоративных защитных лесных насаждений, а в настоящее время уменьшилось до 2,74 млн. га.

«В соответствии со «Стратегией развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 года» (разработанной ВНИАЛМИ – Волгоград, 2012 г.):

– для мелиоративного, экологического и социального благоустройства сельскохозяйственных земель России необходимо иметь около 7 млн. га мелиоративных защитных лесных насаждений» [10].

Более чем 150-летняя история полезащитного лесоразведения в России накопила немалый теоретический и практический опыт в области лесной мелиорации. Наукой было доказано положительное влияние мелиоративных защитных лесных насаждений на агроландшафты, а практикой подтверждено. Более 2000 хозяйств имеют положительный практический опыт завершенных систем защитных лесных насаждений, где созданы стабильные, устойчивые агроландшафты.

Так, например, в одном из хозяйств Кантемировского района Воронежской области – СХП «Дружба» более 30 лет назад внедрена эколого-ландшафтная организация территории, включающая доведение лесистости территории с 6 до 17% за счет создания системы мелиоративных защитных лесных на саждений, кустарниковых кулис, экотонов, облесения балок, оврагов. Посредством создания благоприятных условий для самовоспроизводства агроландшафтов хозяйства наблюдается увеличение гумуса в почвах на 1% (с 4,5 до 5,5%). При этом пораженность посевов с.-х. культур ниже, чем в соседних

хозяйствах, урожайность зерновых в урожайные годы доходила до 60 ц/га высококачественных зерновых, несмотря на то, что по плодородию хозяйство находится не на первом месте в районе. Существенное отличие эффективности проведенных мероприятий можно выделить в засушливые годы. Так, в 2010 г. на фоне засухи в СХП «Дружба» все озимые сохранилась, в то время как в других хозяйствах по области отмечена гибель от 30 до 70% площади этих сельскохозяйственных культур [11].

Благоприятное влияние мелиоративных защитных лесных насаждений при эколого-ландшафтной организации территории отмечается и созданием орнитофауны, которая приводит к значительному уменьшению численности насекомых. Кроме этого, создание мелиоративных защитных лесных насаждений в агроландшафтах способствует активизации микробиологических процессов и снижению токсичных солей.

Данные насаждения увеличивают облесенность пашни, которая коррелирует с высокой степенью зависимости (более 0,95) с урожайностью зерновых культур. Это было выявлено на основе обобщения экспериментальных материалов по полезащитному лесоразведению при эколого-ландшафтной организации территории и представлено в диссертации Е.В. Краснянской. [4].

В Стратегии развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 года учеными ФНЦ агроэкологии РАН г. Волгоград приведен ряд показателей, характеризующих экологическую эффективность. Среди них можно выделить: запасы воды в снеге, впитывание воды в почву, поверхностный сток, смыв почвы, суммарное испарение влаги за вегетационный период, относительную влажность воздуха, а также общее количество различных видов животных, которые значительно выше в антропогенных ландшафтах, защищенных лесной растительностью. [10]

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что создание мелиоративных защитных лесных насаждений при эколого-ландшафтной организации территории сельскохозяйственных организаций оказывает значительное влияние на эффективность ведения сельскохозяйственного производства, способствует сокращению деградации почв, повышает эффективность экологических показателей, которые напрямую ведут к увеличению экономических.

Однако система имеющихся лесополос в Российской Федерации в настоящее время крайне недостаточна для создания стабильных, устойчивых систем, способных к самовоспроизводству. Это позволяет сделать вывод, что в ближайшее время необходимо принять ряд мер по созданию мелиоративных защитных лесных насаждений, в противном случае влияние негативных факторов и выбытие земель из сельскохозяйственного оборота приведет к необратимым последствиям, которые невозможно будет заменить применением как минеральных, так и органических удобрений и другими высокозатратными мероприятиями.

Список использованных источников

1. Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: федер. закон от 24.07.2002, № 101-ФЗ // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102079217&backlink=1&&nd=603558236

2. Ведомости: [сайт]. – 2023. – URL: https://www.vedomosti.ru/economics/news/2023/01/23/960095-uvelichenii-zapasov-zerna (дата обращения 28.02.2022).

3. Золото полей: куда Россия экспортирует пшеницу // Известия: [сайт]. – 2023. – URL: https://iz.ru/1402485/shaipova-mariia/zoloto-polei-kuda-rossiia-eksportiruet-pshenitcu (дата обращения 28.02.2022).

4. Краснянская Е.В. Эколого-ландшафтное устройство территории сельскохозяйственных организаций Воронежской области (экономика и организация) : специальность 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в т.ч.: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами; управление инновациями; региональная экономика; логистика; экономика труда; экономика народонаселения и демография; экономика природопользования; экономика предпринимательства; маркетинг; менеджмент; ценообразование; экономическая безопасность; стандартизация и управление качеством продукции; землеустройство; рекреация и туризм)" / дисс. на соиск. уч. степени канд. экон. наук / Краснянская Елена Валериевна. – Москва, 2011. – 176 с. – EDN QFRMLD.

5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. / Росреестр, 2022. – 192 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru (дата обращения 28.02.2022).

6. Докучаев В.В. Наши степи прежде и теперь / В.В. Докучаев. – СПб., 1982. – 128 с.

7. Кулик К.Н. Развитие агролесомелиоративной науки в России / К.Н. Кулик // Известия Нижневолжского агроуниверситетского комплекса: Наука и высшее профессиональное образование. – 2014. – № 3(35). – С. 12–19. – EDN SPWSBZ. https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22111830_80170724.pdf

8. Постановление Совета Министров СССР Центрального комитета ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960 «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР». https://e-ecolog.ru/docs/Yp2MWix9R4YsCE9Dsm0QH?ysclid=leo83ssvh3954848045

9. Постановление СМ РСФСР от 5 июля 1967 г. N 503 «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии в РСФСР» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.dokipedia.ru/document/5296198?pid=4 (дата обращения 28.02.2022).

10. Стратегия развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 года. Одобрено на заседании НТС Федерального агентства лесного хозяйства 21 февраля 2012 г. – Волгоград, 2020. – 39 с.

11. Лопырев М.И. Модернизация систем земледелия на эколого-ландшафтной основе / М. И. Лопырев, А. В. Линкина // Вестник Воронежского

государственного аграрного университета. – 2012. – № 3(34). – С. 49–56. – EDN RONZSR.

УДК 332.54

ВОВЛЕЧЕНИЕ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА

INVOLVEMENT OF UNUSED LANDS IN AGRICULTURAL TURNOVER FOR THE ORGANIZATION OF PEASANT (FARM) ECONOMY

Краснянская Елена Валериевна, к.э.н.
Баканова Жанна Николаевна, к.э.н., доцент
Атюшова Юлия Сергеевна, студентка
Сочейкина Анастасия Романовна, студентка
Krasnyanskaya Elena, Ph.D. of Economics
Bakanova Zhanna, Ph.D. of Economics, docent
Atyushova Yulia Sergeevna, student
Socheikina Anastasia Romanovna, student

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье раскрываются причины сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, предлагаются пути решения проблемы вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот посредством организации крестьянских (фермерских) хозяйств.*

Abstract. *The article reveals the reasons for the reduction of agricultural land areas, suggests ways to solve the problem of involving unused land in agricultural turnover through the organization of peasant (farm) farms.*

Ключевые слова: *сельскохозяйственные угодья, неиспользуемые земли, сельскохозяйственный оборот, крестьянские (фермерские) хозяйства, землеустройство, деградация земель, культуртехнические мероприятия, база данных, специальные земельные фонды.*

Keywords: *agricultural lands, unused lands, agricultural turnover, peasant (farmer) farms, land management, land degradation, cultural and technical measures, database, special land funds.*

В Российской Федерации с начала осуществления земельной реформы наблюдается тенденция сокращения площадей сельскохозяйственных угодий. Так, с 2010 по 2020 год в России произошло уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения – с 400 млн. га до 382,4 млн. га, т.е. меньше на 17,6 млн. га.

или на 4,6% [133]. Анализируя информацию по балансам земель, можно сделать вывод, что процесс сокращения числа сельскохозяйственных угодий происходит в основном из-за отвода их для несельскохозяйственных нужд: для расширения и строительства населенных пунктов; предприятий промышленности, транспорта и связи; лесохозяйственных предприятий для целей лесоразведения; предприятий и организаций, занимающихся природоохранной деятельностью и для других несельскохозяйственных целей.

Выбытие сельскохозяйственных угодий из оборота объясняется также переводом этих угодий в фонд перераспределения земель. Мониторинг земельных участков фонда перераспределения показал, что они являются востребованными и пригодными для сельскохозяйственного производства и ежегодно вовлекаются в сельскохозяйственный оборот.

Статистические данные показывают снижение площади земель, в том числе сельскохозяйственных угодий, у сельскохозяйственных организаций, граждан и их объединений, производящих сельскохозяйственную продукцию.

Причины сокращения доли земель сельскохозяйственного назначения в общей структуре земельного фонда РФ можно свести к следующему:

– отсутствие четко отлаженной системы планирования и управления земельными ресурсами, включающей в себя, в том числе, землеустройство, выполняющее эту функцию через землеустроительные службы и проектные институты по землеустройству;

– добровольный отказ землепользователей от сельскохозяйственных земель – в связи с тяжелым экономическим положением из-за отсутствия финансовых средств на приобретение сельскохозяйственной техники, семян, удобрений, горюче-смазочных материалов, средств защиты растений от вредителей и болезней, строительство производственных построек, ферм, технологического оборудования и т.п.;

– недостаточно проработанная законодательная система в области земельного права;

– банкротство сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств;

– увеличение числа невостребованных земельных долей, выбывших из сельскохозяйственного оборота вследствие реорганизации коллективных хозяйств, заключавшейся в выдаче земельных долей и выделением их в натуре (на местности).

Существующая модель сельскохозяйственного землепользования имеет видоизменяемые параметры, поэтому определение структурной оптимизации является одной из целей исследования, которое возможно реализовать на примере крестьянских хозяйств. Выбор направлений, определяющих создание оптимальной модели землепользования и производства крестьянских (фермерских) хозяйств в современных условиях, во многом связан с проблемой освоения неиспользуемых земель и их вовлечения в сельскохозяйственный оборот.

---

[133] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. / Росреестр, 2022. – 192 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru (дата обращения 28.02.2022).

В Российской Федерации удельный вес крестьянских (фермерских) хозяйств, производящих продукцию сельского хозяйства, в 2020 году увеличился на 7,2 п.п., и составил 14,3%.

Наибольший рост наблюдался по таким видам продукции, как:

– производство продукции выращивания овец и коз (+14,9 п.п.), овощи (+12,7 п.п.), картофель, зерно, производство продукции выращивания крупного рогатого скота.

1/3 производства подсолнечника в стране приходится на крестьянские (фермерские) хозяйства, на зерновые – 29%, в меньшей степени ведется производство яиц – 1%, откорм свиней – 1%, мясо птицы – 1%[134].

В связи с этим вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот для организации крестьянских (фермерских) хозяйств является одним из перспективных направлений землеустроительных задач. Для выполнения этой задачи предлагается создание информационной базы данных о земельных участках, неиспользуемых и выбывших из оборота[135].

В связи с кризисом в сельском хозяйстве можно наблюдать запустение сельскохозяйственных угодий, зарастание их древесной и кустарниковой растительностью в значительных масштабах. Большое количество пахотных массивов переведено в залежи, что способствует увеличению деградационных процессов земель. Переувлажнение и заболачивание сельскохозяйственных угодий обусловлено как проявлением естественных природных процессов, так и интенсивным влиянием антропогенного фактора. На данных землях требуется проведение культуртехнических мероприятий: удаление сорной, древесной растительности, расчистка территории, внесение удобрений, рекультивация земель и т.п.[136].

Дальнейшее развитие процессов деградации сельскохозяйственных земель может привести к нехватке продовольствия в стране, обусловленной введением санкций со стороны иностранных государств, поэтому необходимы меры по их предотвращению, что особенно важно в современных условиях[137].

Для этого необходимо оценить состояние плодородия неиспользуемой пашни, включающей сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований, проведение на основе этого анализа культуртехнических мероприятий.

---

[134] Сельскохозяйственная микроперепись 2021 года: Предварительные итоги по крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям // Федеральная служба государственной статистики. – М., 2022. – С. 12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosstat.gov.ru (дата обращения 28.02.2022).

[135] Применение ГИС-технологий и геопространственных данных для оптимизации размера землевладения, структуры производства и организации территории крестьянских (фермерских) хозяйств / Вершинин В.В., Бугаевская В.В., Баканова Ж.Н // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. – Т. 17. – № 6 (209) июнь 2022. – С. 384–393.

[136] Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. N 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации" (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/400773886/ (дата обращения 28.02.2022).

[137] Папаскири Т.В., Семочкин В.Н., Баканова Ж.Н., Афанасьев П.В., Малева М.В. О роли государства в совершенствовании организации использования земель сельскохозяйственного назначения // [Электронный ресурс]: Московский экономический журнал. – 2020. – №4. – С. 22–42. (дата обращения 28.02.2022).

На основе информационной базы данных рассматриваемых земельных участков предлагается создание специальных земельных фондов с выделением их в натуре (на местности) и предоставлением гражданам для организации крестьянских (фермерских) хозяйств, как наиболее перспективное направление этих земель:

– площади крестьянских хозяйств варьируются в значительной степени и зависят от конкретных финансовых условий, опыта фермеров, их квалификации, предпринимательства и деловых способностей.

В связи с огромным потенциалом развития крестьянских (фермерских) хозяйств в ближайшие десятилетия роль межхозяйственного землеустройства становится первостепенной для решения вопросов, возникающих при вовлечении земель в сельскохозяйственный оборот, а также для разработки проекта и экономического обоснования создаваемого землепользования крестьянского (фермерского) хозяйства.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в каждом конкретном случае оптимизация использования земельных ресурсов – это локальная задача, одной из главных ее составляющих является полный учет всех социальных, экологических и экономических эффектов, получаемых от использования земли.

Список использованных источников

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. / Росреестр, 2022. – 192 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru (дата обращения 28.02.2022).

2. Сельскохозяйственная микроперепись 2021 года: Предварительные итоги по крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям // Федеральная служба государственной статистики. М., 2022. – С. 12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosstat.gov.ru (дата обращения 28.02.2022).

3. Применение ГИС-технологий и геопространственных данных для оптимизации размера землевладения, структуры производства и организации территории крестьянских (фермерских) хозяйств / Вершинин В.В., Бугаевская В.В., Баканова Ж.Н. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. – Т. 17. – № 6 (209), июнь 2022. – С. 384–393.

4. Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. N 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации" (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/400773886/ (дата обращения 28.02.2022).

5. Папаскири Т.В., Семочкин В.Н., Баканова Ж.Н., Афанасьев П.В., Малева М.В. О роли государства в совершенствовании организации использования земель сельскохозяйственного назначения // [Электронный ресурс]: Московский экономический журнал. – 2020. – №4. – С. 22–42. (дата обращения 28.02.2022).

УДК 349.41

«ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ» ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ», СУТЬ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНЕСЕННЫХ В НЕГО ЗА 20 ЛЕТ ЕГО ДЕЙСТВИЯ

«POSITIONING» OF THE FEDERAL LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND», THE ESSENCE OF THE CHANGES MADE TO IT OVER THE 20 YEARS OF ITS OPERATION

Липски Станислав Анджеевич, доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой земельного права
Stanislav A. Lipsky, Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the chair of land law

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены проблемы позиционирования Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в системе отечественного законодательства, а также проанализированы изменения, внесенные в данный закон за 20 лет, прошедших с момента его принятия.*

Annotation. *The article considers the problems of positioning the Federal Law «On the turnover of agricultural Land» in the system of domestic legislation, as well as analyzes the changes made to this law over the 20 years since its adoption*

Ключевые слова: *законодательство, оборот земель, земельные доли, поправки в закон.*

Key words: *legislation, land turnover, land shares, amendments to the law.*

Вопрос о том, к какой из правовых отраслей (к земельному праву или к гражданскому) следует отнести Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[138] (далее – Закон), неоднозначен.

Если обратиться непосредственно к его нормам, то в качестве основных их источников регулирования в нем названы – Основной закон страны, Земельный и Гражданский кодексы (далее – ЗК РФ и ГК РФ), непосредственно этот и другие федеральные законы. А также принимаемые в соответствии с ними – иные нормативные акты (далее – НПА) федерального и регионального уровней. Такое перечисление не позволяет однозначно ответить на вопрос, поставленный выше.

Связанный с этим же вопрос о предмете правового регулирования (отношения по владению, пользованию и распоряжению сельхозучастками,

[138] Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с послед. доп. и изм.) // Российская газета. – 2002, 27 июл.

правила и ограничения их оборота, оборота долей, включая сделки с ними, а также их предоставление и изъятие) также двойственен. Так, сделки, как и вообще владение, пользование и распоряжение участками – общепризнанная и законодательно закрепленная в ЗК РФ (!) сфера гражданского законодательства[139] [1]. В то же время указанная сфера может регулироваться и земельным, а также иным природоресурсным и природоохранным законодательством[140].

Аргументами позиционировать данный Закон, как входящий в систему актов гражданского законодательства, является то, что оборот вещей – это традиционная сфера частного права, которое все больше и больше становится именно имущественным правом. Мало того, в тексте исследуемого Закона присутствует правило, что при совершении сделок с земельными долями должны применяться общие правила ГК РФ, и лишь при определенном условии (когда сособственников участка больше пяти) применяются его положения[141].

И все же оснований говорить, что данный закон относится к НПА, образующим систему земельного законодательства, больше. Так, хотя по тексту закона речь идет об участках и земельных долях, но называется он все-таки – об обороте «земель». Тогда как неразмежеванные земли и отношения по поводу них не являются предметом гражданского права. Но еще более существенным доводом является то, что согласно ст. 72 Основного закона, гражданское законодательство оставлено исключительно в федеральном ведении. А вот земельное – в совместном федерально-региональном. А как следует из изложенного выше – региональное нормотворчество в данной сфере вполне развито.

Наконец, сугубо формальный, но также обращенный к указанному конституционному положению довод – это то, по какой процедуре принимался этот Закон: как отнесенный к федеральному или к совместному ведению? Ответ – к совместному ведению (он направлялся в регионы для замечаний и предложений), соответственно, Закон следует относить к НПА, образующим отрасль земельного законодательства.

Поскольку вся современная система правового регулирования оборота сельхозземель базируется на этом законе (как отмечено выше, региональные законодатели строго следуют его нормам), то анализ закономерностей и тенденций в развитии этой системы следует осуществить на примере того, какие поправки за минувшие 20 лет федеральный законодатель внес в этот закон. (Его действующая редакция – 43-я).

При этом поправки первых лет будут рассмотрены подробнее, так как они были скорее исправлениями ряда неточностей его изначальной редакции (причем таких, которые вполне можно было предвидеть еще на стадии разработки законопроекта). А поправки, внесенные за последние 5–6 лет – только принципиально менявшие действовавшие положения этого Закона.

---

[139] П.3 ст. 3 ЗК РФ.
[140] Там же.
[141] П. 1 ст. 12 Закона.

Первые поправки потребовалось внести в него меньше чем через год после его принятия[142]. Они были преимущественно юридико-техническими уточнениями, например, указание, что преимущественное право имеет не орган местного самоуправления (далее – ОМС), а «муниципалитет», от имени которого такой ОМС действует. Впрочем, тогда же были внесены изменения и по первым результатам правоприменительной практики. В частности, изначальное требования относительно минимально допустимых размеров участков перестало применяться к таким, которые были образованы до вступления Закона в силу – теперь же оно стало действовать только в отношении вновь образуемых участков.

Еще одно изменение 2003 г. стало нелогичным в контексте всяческого стимулирования выдела участков в счет земельных долей (и ограничения сделок с последними) – на несколько лет выдел участков стал допускаться только для целей ЛПХ и КФХ либо для его последующей сдачи в аренду.

Но, пожалуй, наиболее важной из изменений 2003 г. стала реакция на то, что за год не во всех субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы, развивающие положения федерального (он во многом носил рамочный характер, и ряд его норм подлежали конкретизации в таких законах). Поэтому Закон был дополнен ст. 19.1 (она действует и сейчас), согласно которой непринятие региональным законодателем соответствующего закона влечет за собой прямое регулирование федеральными нормами делегированных положений (о начале приватизации участков в регионе с 2004 г., об их минимально допустимых размерах – они приравнены к размерам фермерских участков (далее – КФХ); о максимально возможной общей площади сельхозугодий – 10% от их площади в районе).

В следующем, 2004 году, изменения в Закон вносились трижды.

Первое из них[143] было юридико-техническим – в то время шла административная реформа, в рамках которой функция госрегистрации прав на недвижимость (в т.ч. на участки и права на них) перешла от учреждений юстиции к госоргану (Росрегистрации), что и было закреплено в обновленной редакции Закона.

Второе изменение обеспечивало защиту земельных прав религиозных организаций – они смогли бесплатно приватизировать ранее предоставленные им участки[144].

Третье изменение стало следствием изменения правил перевода земель из одной категории в другую (в том же году был принят соответствующий закон[145]). Оно отменяло требование – о минимально допустимых размерах вновь образуемых участков для таких, которые предстоит изъять для публичных нужд. Изменив при этом их целевое назначение[146].

---

[142] Федеральный закон от 07.07.2003 № 113-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2003. – № 28 – ст. 2882.

[143] Федеральный закон от 29.06.2004 № 58-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления" // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2004. – № 27 – ст. 2711.

[144] Федеральный закон от 03.10.2004 № 123-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2004. – № 41 – ст. 3993.

[145] Закон о переводе земель.

[146] Закон о переводе земель

В 2005 г., когда должен был наступить срок автоматического применения к ранее заключенным договорам аренды земельных долей правил доверительного управления, он был отложен на два года. (То же самое происходило и в дальнейшем – в 2007 г. и 2008 г.)[147].

Это было сделано из-за опасений ученых и практиков-аграриев. Они были связаны с тем, что передача долей в доверительное управление сопряжена с рисками утраты прав на них при ошибках со стороны управляющих долями, и может повлечь то, что вместо получения арендных платежей дольщикам придется приплачивать за такое управление, а то и покрывать долги управляющих долями агрохозяйств [6, с. 13].

Но более примечателен 2005 год, он был примечателен отнюдь не этим (хотя перенос срока вступления в силу несколько сомнительного решения, впоследствии еще дважды отложенный, а в 2012 г. соответствующая норма вообще была отменена как ошибочная – также значим). А тем, что в том году уже другими поправками был осуществлен первый пересмотр базовых положений изначальной редакции Закона[148]. Ключевыми новациями при этом стали следующие.

Во-первых, ограничение максимально допустимой концентрации сельхозугодий, которое в 2003–2005 гг. действовало только в отношении граждан (тогда эта мера была скорее не экономической, а социальной – не допустить возникновения такого явления, как класс латифундистов), теперь стало общим и для них, и для организаций (т.е. экономической – антимонопольной мерой).

Во-вторых, преимущественное право покупки земельных долей, которое первые два года действия Закона было у государства и муниципалитетов («во вторую очередь» – если от их покупки откажутся другие собственники долевого участка) перешло к агрохозяйствам, фактически использующим долевые земли (либо к лицам, входящим в КФХ, также использующим их). Это изменило суть данного механизма, которая первые два года было одинакова и для участков, и для земельных долей – защита публичных интересов, а также недопущение мошеннических действий по отношению к недостаточно осознающим свои права собственникам земли (защита от продажи ими своего имущества или прав на него по заниженной цене).

Такие изначальные правила (одинаковые для участков и долей) были обусловлены в т.ч. и тем, что на момент принятия Закона стояла задача увязать экономическо-производственные аспекты использования и оборота приватизированных в 1991-е гг. сельхозугодий с юридической легализацией земельных долей (путем корректировки их «спорного» еще с 1990-х гг. статуса, который не соответствовал общим подходам частного права к распоряжению общим имуществом). Исходя из необходимости решить эту задачу, унифика-

---

[147] федеральные законы от 07.03.2005 № 10-ФЗ, от 05.02.2007 № 11-ФЗ и от 30.12.2008 № 297-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2005. – № 10 – ст. 758; 2007. – № 7 – ст. 832; 2009. – № 1 – ст. 5.

[148] Федеральный закон от 18.07.2005 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве" // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1) – ст. 3098.

ция прав публичных образований (по сути – органов публичной власти; не случайно в изначальной редакции речь шла не о муниципалитетах, а об ОМС, которые действуют от их имени) – быть преимущественными покупателями как долей, так и участков – была вполне логичной.

К 2005 г. на первое место вышли вопросы уже экономическо-производственного характера (с 2006 г. начиналась реализация нацпроекта «Развитие АПК», преобразованного затем в госпрограмму, которая успешно реализуется и сейчас). Теперь агрохозяйства как бы становились агентами государства по урегулированию проблемы земельных долей. Впрочем, суть данного механизма при этом изменилась – если госорганы и ОМС регулировали оборот долей и защищали права дольщиков (в т.ч. от их же ошибок), то агрохозяйства стали действовать исключительно в своих интересах (и, как правило, в ущерб интересам дольщиков). При этом агрохозяйства еще и получили привилегированное монопольное положение – никто другой (кроме, разве что сособственников долевого участка) больше не мог купить долю. Причем в каждом случае это было конкретное хозяйство (или член конкретного КФХ) – ведь Закон теперь позволял купить долю только такому хозяйству (КФХ) – см. «в-третьих».

В-третьих, поправки 2005 г. значительно ограничили прежние возможности по распоряжению земельными долями (которыми сельские жители обладали еще с начала 1990-х гг.). Это был разворот государства в проблеме выбора между интересами граждан-собственников долей и агрохозяйств от первых ко вторым. Также всячески «стимулировался» выдел в участки отдельных (а не консолидированных) долей, что означало не только отход от прежних подходов к упорядочению аграрного землепользования, но и курс на его парцелляризацию.

В-четвертых, этими поправками был уточнен ряд ранее недостаточно урегулированных вопросов:

– относительно процедуры отчуждения таких участков и долей, обладать которыми определённому лицу было нельзя в силу закона (если такое лицо иностранец либо вместе с уже имеющимися у него площадями приобретение таких участков и долей приводило к нарушению максимально допустимого лимита – такое могло произойти, например, в результате вступления в наследство);

– связанных с порядком принудительного прекращения прав на участки;

– связанных с последствиями нарушения преимущественного права публичной власти купить продаваемый сельхозучасток – соответствующие сделки были отнесены к разряду ничтожных;

– регламентации сдачи долевого участка в аренду;

– установления минимально допускаемого срока аренды сельхозучастков – этот вопрос был передан на усмотрение региональных законодателей;

– возможности передачи в залог не только сельхозучастка, но и арендных прав на него (однако, вопрос о том, как следует поступать, если это долевой участок, решен не был);

– процедурные аспекты приватизации участков, уже используемых агрохозяйствами и фермерами, но на ином праве.

Наконец, поправками 2005 г. впервые было признано на законодательном уровне наличие проблемы невостребованных долей – в тексте Закона теперь появилось упоминание о них (п. 5 ст. 13). Примечательно, что, хотя связанные с ними положения были включены в подзаконные акты еще середины 1990-х гг., но вплоть до внесения этих поправок в тексте Закона при них ничего не говорилось. (Наиболее вероятным объяснением этого является стремление при его разработке и принятии избежать конкретизации спорных положений, которая могла бы помешать его успешному принятию). Теперь такие доли надлежало выделять в участки, которые переходили бы по судебной процедуре в региональную или муниципальную собственность. Эта новация (как и большинство поправок 2005 г.) явно ущемляла интересы граждан-собственников долей – продать или как-то еще распорядиться ею, кроме как «своему» единственному агрохозяйству (или другому, теперь такому же беззащитному собственнику доли) стало нельзя, а если в 3-летний срок соответствующей сделки не будет, то такую долю можно признавать невостребованной [2].

Также поправками 2005 г. (как и предыдущими) было урегулировано множество процедурных и юридико-технических вопросов (не предусмотренных в изначальной редакции Закона).

Изменения, внесенные в Закон в конце 2010 г.[149], также были весьма существенными, они должны были решить четыре основных для того времени проблемы в аграрном землепользовании.

Во-первых, нужно было «перезапустить» ранее не работавший механизм изъятия используемых ненадлежащим образом сельхозучастков – соответствующие изменения были внесены в ст. 6 Закона (она позволяла изымать неиспользуемые участки и такие, где было допущено снижение плодородия их земель, но как это определять, было неясно).

Во-вторых, это новый подход к невостребованным земельным долям – вариант решения проблемы, предложенный законодателем в этот раз, заключался в следующем: 1) возложении на ОМС функции выявить все такие доли и 2) наделении их возможностью обращаться в суды с исками о признании всех таких долей принадлежащими соответствующим муниципалитетам.

В-третьих, были развеяны опасения практиков-аграриев о том, что автоматическое применение ко всем ранее заключенным договорам аренды долей правил доверительного управления несет в себе высокие риски для дольщиков – предусматривавший это п. 2 ст. 16 Закона был признан утратившим силу.

Наконец, в-четвертых, была предпринята очередная попытка урегулировать общую ситуацию с долевой собственностью на приватизированные сельхозугодья (когда они принадлежат одним лицам, используют эти земли другие, а надлежаще оформленные отношения между ними, как правило, отсутствуют). Для этого ОМС была предоставлена возможность инициировать и проводить общие собрания дольщиков, были уточнены полномочия таких собраний по распоряжению общим

[149] Федеральный закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения" // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2011. – № 1 – ст. 47.

участком. (Новая статья – 14.1.: «Общее собрание участников долевой собственности»). А для упрощения выдела долей в участки также были установлены особенности проведения кадастровых работ при межевании (в первую очередь, – упрощение согласования расположения выделяемого участка, для чего стало достаточно разместить информационное сообщение – о предстоящем выделе в местной печати). Также мерой, рассчитанной на то, что в условиях сложностей распорядиться долями (согласно прежним поправкам 2005 г.) их собственники захотят оформить отказ от них, стало дополнение ст. 12 Закона о сделках с долями (фактически – о правах их собственников) возможностью добровольно отказаться от прав на них.

Очередными поправками в Закон (поправки–2016) [150] в него были внесены изменения относительно усиления мер воздействия на владельцев заброшенных сельхозучастков, так как действовавших мер было недостаточно [4; 8]:

1) сокращен максимально допустимый срок неиспользования участка, который не влечет последствий, включая его принудительное изъятие – теперь он не превышает 3-летний срок (прежде к ним добавлялись еще 2 года, отводимые на освоение участка, теперь же они включены в этот общий 3-летний срок). Впрочем, на практике эти усовершенствования дали противоположный результат заявленной цели – ускорить изъятие заброшенных участков. Дело в том, что до их принятия срок неиспользования участка исчислялся с момента возникновения прав на участок (его покупки или предоставления), теперь же таким моментом стало установление факта неиспользования. То есть при прежнем (более длительном сроке – суммарно до 5 лет) при выявлении неиспользования участка сразу начиналась процедура изъятия (если права на него возникли 5 и более лет назад), а при новом порядке – исчисление срока (пусть и сокращенного до 3-х лет) начиналось лишь с момента констатации факта неиспользования;

2) упрощены внеплановые проверки участков, используемых юридическими лицами, в т.ч. отменена обязательность согласования таких проверок с органами прокуратуры;

3) определена начальная цена выставляемого на торги неиспользуемого участка – ей может быть как его рыночная, так и кадастровая стоимость;

4) лицо, у которого участок был изъят из-за его неиспользования, больше не допускалось к торгам по нему;

5) при отсутствии по итогам торгов покупателей на тот или иной заброшенный участок (после проведения повторных торгов, а также отказа муниципалитета от его покупки) обязанность выкупить его была возложена на госорганы региона. Комплекс поправок 2016 г. и их последствий, пожалуй, наиболее подробно исследован к настоящему времени [3; 5; 7].

В 2022 г. изменения в Закон вносились четырежды. Наиболее принципиальными из них стали два декабрьских, направленных на: 1) совершенствование механизма воздействия на владельцев заброшенных сельхозучастков и

[150] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27 (часть II) – ст. 4287.

«работы» с такими участками, в т.ч. их ограничение в обороте[151]; 2) окончательное решение проблемы невостребованных долей к 2025 г. [152] – именно тогда все невостребованные доли (кроме таких, в отношении которых в судах еще будут рассматриваться ранее поданные ОМС иски об их переходе к муниципалитетам по прежней процедуре) прекратят свое существование. (Что вновь заставляет задуматься, насколько «вписались» земельные доли в систему отечественного законодательства [9]).

Следует признать, что неоднократные корректировки федеральным законодателем механизма изъятия заброшенных сельхозучастков свидетельствуют о непоследовательности принимаемых решений, и даже противоречия некоторых из них заявленной цели (в 2016 г. вместо ускорения процедуры произошло ее замедление). Поэтому целый ряд закрепленных в законодательных актах подходов к обороту сельхозземель, в особенности к земельным долям, следует охарактеризовать как неоптимальные. В частности:

– как при приватизации сельхозугодий и образовании долей, так и весь последующий период текущие задачи (например, ускорение реорганизации агрохозяйств) имели приоритет над стратегическими целями;

– для того чтобы решать эти текущие задачи, широко применялся законодательный механизм без каких-либо указаний в издаваемых НПА на ограничение по срокам действия, как этих актов, так и вводимых ими институтов. (Хотя многие разработчики таких НПА их временный характер подразумевали);

– при подготовке таких решений зачастую не просчитывались последствия (которые оказались пролонгированными), и не принимались в расчет экономические, правовые и социальные реалии;

– в отношении земельных долей до сих пор отсутствует законодательно определенная стратегия на перспективу – это долговременный институт или временный инструмент реорганизации агрохозяйств, однократно примененный в конце прошлого века?

При дальнейшем совершенствовании положений Закона важно не только не допускать аналогичных не самых удачных решений, но и пытаться исправлять ранее допущенные ошибки.

Список использованных источников

1. Адаменко А.П. и др. Актуальные проблемы предпринимательского, корпоративного, экологического и трудового права: Монография. – М.: РГ-Пресс, 2019. – Т. 2. – 608 с.

2. Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 2 (98). – С. 81–86.

[151] Федеральный закон от 5 декабря.2022 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 50 (ч. III) – ст. 8801.

[152] Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 639-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 1 (ч. I) – ст. 86.

3. Организационно-экономические механизмы вовлечения в оборот, использования и охраны сельскохозяйственных земель: Монография / Под научн. ред. В.Н. Хлыстуна и А.А. Мурашевой. – М.: ГУЗ, 2020. – 568 с.

4. Папаскири Т.В., Семочкин В.Н., Репников И.В. Совершенствование сельскохозяйственного землепользования в условиях земельных преобразований // Московский экономический журнал. – 2019. – № 12. – С. 15.

5. Папаскири Т.В., Позднякова Е.А., Ананичева Е.П., Пивень Е.А. Публичный интерес государства при изъятии неиспользуемых или используемых с нарушением законодательства Российской Федерации земельных участков сельскохозяйственного назначения // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7. – № 5.

6. Петриков А.В. Направления и механизмы земельной политики в сельском хозяйстве // Правовые и экономические проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения: Материалы выездного заседания Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу (совместно с бюро Отделения экономики и земельных отношений Российской академии сельскохозяйственных наук) 27–28 ноября 2008 г., г. Рязань. – М.: Совет Федерации, 2009. – 86 с. – С. 11–17.

7. Хлыстун В.Н. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: Монография. – М.: ГУЗ, 2020. – 296 с.

8. Хлыстун В.Н., Алакоз В.В. Механизмы включения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – № 11. – С. 38–42.

9. Устюкова В.В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность? // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С.19–24.

УДК 631.111

КУЛЬТУРТЕХНИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

CULTURAL EVENTS ON AGRICULTURAL LANDS

Лянденбурская Алена Владимировна, канд. с.-х. наук, доцент
Lyandenburskaya Alyona Vladimirovna, candidate of agricultural sciences, associate professor

ФГБОУ ВО Пензенский государственный аграрный университет, г. Пенза
Penza State Agrarian University, Penza

Аннотация. *Работа посвящена вопросу возвращения в оборот заброшенных сельскохозяйственных земель, проводимого на основе постановлений*

правительства в рамках Государственной программы «Эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» по поручению президента Российской Федерации.

Annotation. *The work is devoted to the issue of returning abandoned agricultural lands to circulation, carried out on the basis of government resolutions within the framework of the State Program "Effective involvement in the turnover of agricultural lands and the development of the reclamation complex of the Russian Federation" on behalf of the President of the Russian Federation.*

Ключевые слова: *продовольственная безопасность; культуртехнические работы.*

Keywords: *food security; cultural works.*

В основе продовольственной безопасности Российской Федерации лежит стабильность внутреннего производства сельскохозяйственной продукции. Проведение в России государственной политики, направленной на обеспечение продовольственной безопасности, повышает актуальность проблемы восстановления земель.

Выведение из оборота части земель сельскохозяйственного назначения привело к тому, что они оказались заброшенными. Полностью прекратили обрабатывать большие площади пашни, либо их значительно сократили. Миллионы гектаров земель сельскохозяйственного назначения фактически выведены из оборота. Большая часть таких земель зарастает сорной и кустарниковой растительностью, а также мелколесьем [11].

Проблему возвращения в оборот заброшенных сельскохозяйственных земель активно обсуждают в России. По поручению президента Российской Федерации правительство подготовило ряд изменений в законодательстве, направленных на упрощение вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения, а также утвердило государственную программу «Эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации».

Различные экономические, организационно-хозяйственные, юридические, территориальные, социальные проявления приводят к появлению огромных площадей неиспользуемых земель, что увеличивает процент эродированных, переувлажненных, залесенных, закустаренных, закочкаренных земель, контуры приобретают неправильную форму, усугубляется изломанность границ, развиваются другие деградационные процессы.

Для устранения данной проблемы Министерство сельского хозяйства Российской Федерации разработало государственную программу эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса.

В связи с этим проведение культуртехнических мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения для их рационального использования, представляя стратегическую цель государственной политики, является актуальным.

Настоящий проект предусматривает культуртехническую мелиорацию земель, а именно – осуществление культуртехнических мероприятий на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, в том числе:

– расчистку земель от древесной и травянистой растительности;

– первичную обработку почвы.

При составлении проекта использованы выписки из ЕГРН об объекте недвижимости, картографические материалы, имеющиеся в свободном доступе, публичная кадастровая карта Российской Федерации, аэрофотосъемка территории.

В части обеспечения реализации Государственной программы объектом культуртехнической мелиорации (культуртехнических мероприятий) являются земельные участки сельскохозяйственного назначения с кадастровыми номерами 58:20:0050101:193/1, 58:20:0050101:193/2, 58:20:0050101:193/3, 58:20:0050101:193/4.

Согласно выпискам из ЕГРН (№ 99/2021/440882198 от 27 декабря 2021 г.) земельный участок с кадастровым номером 58:20:0050101:193 является обособленным земельным участком, входящим в состав кадастрового квартала с номером 58:20:0050101, расположенного по адресу: Пензенская область, Неверкинский район, Деминский сельсовет.

Цель работы – проектирование проведения культуртехнических мероприятий для обеспечения подготовки земельных участков в надлежащее состояние для производства сельскохозяйственной продукции.

Задачи работы:

– обследование земельных участков Неверкинского района Пензенской области для определения их культуртехнических характеристик;

– проведение проектных работ по культуртехнической мелиорации земельных участков Неверкинского района Пензенской области для ввода их в сельскохозяйственный оборот.

Культуртехническое обследование земельного участка проводится с целью определения его состояния и выявления объектов, уменьшающих полезную площадь участка либо делающих невозможным его использование для целей сельскохозяйственного производства, а также водно-физических и иных, оказывающих влияние на плодородие, свойства почв [9].

Для разработки проекта мелиорации земель с целью осуществления культуртехнических мероприятий в отношении земельных участков, расположенных на территории Деминского сельсовета, Неверкинского района Пензенской области было произведено визуальное обследование, аэрофотосъемка и обмер деревьев.

Осмотр земельных участков (категория – земли сельскохозяйственного назначения), принадлежащих на правах собственности ООО «Земледелец Поволжья», был произведен комиссией в составе главы администрации Деминского сельсовета Неверкинского района, проректора по научно-исследовательской работе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пензенский государственный

аграрный университет», инженера от ООО «Земледелец Поволжья». О чем составлен акт осмотра земельных участков и акт обмера деревьев.

По результатам обследования заинтересованными правообладателями земельного участка составляется Акт обследования земельного участка. В Акте обследования земельного участка отражается принятое заинтересованным правообладателем земельного участка решение о необходимости проведения культуртехнических работ либо отсутствии такой необходимости [9].

В соответствии с актом обследования земельных участков, правообладателем которых является ООО «Земледелец Поволжья» – сельскохозяйственная организация Саратовской области, занимающаяся выращиванием сельскохозяйственных культур, и актом обмера деревьев, выполненного в соответствии с лесоустроительной инструкцией, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции», установлено:

– земельный участок с кадастровым номером 58:20:0050101:193/1, площадью 2014605,37 м^2 (201,460537 га) зарос древесно-кустарниковой и травянистой растительностью – участок покрыт деревьями хвойных и широколиственных пород диаметром до 16 см в количестве 40416 шт., сорной травянистой растительностью;

– земельный участок с кадастровым номером 58:20:0050101:193/2, площадью 1506646,11 м^2 (150,664611 га) зарос древесно-кустарниковой и травянистой растительностью – участок покрыт деревьями хвойных и широколиственных пород диаметром до 16 см в количестве 16203 шт., сорной травянистой растительностью;

– земельный участок с кадастровым номером 58:20:0050101:193/3, площадью 1119971,72 м^2 (111,997172 га) зарос древесно-кустарниковой и травянистой растительностью – участок покрыт деревьями хвойных и широколиственных пород диаметром до 16 см в количестве 13855 шт., сорной травянистой растительностью;

– земельный участок с кадастровым номером 58:20:0050101:193/4, площадью 62740,64 м^2 (6,274064 га) зарос древесно-кустарниковой и травянистой растительностью – участок покрыт деревьями хвойных и широколиственных пород диаметром до 16 см в количестве 458 шт., сорной травянистой растительностью.

Эти земли не использовались в соответствии с целевым назначением в течение длительного времени (более 7 лет) и в результате заросли древесной и травянистой растительностью.

Рельеф участков ровный, местами встречаются небольшие понижения и возвышенности в виде холмов.

Среднее расстояние до места складирования древесных остатков – два километра.

Проектная документация для проведения культуртехнических работ разрабатывалась на основе Акта обследования земельного участка.

К Акту обследования земельного участка прилагается схема земельного участка, на которой лицом, составляющим Акт обследования земельного участка,

обозначаются контуры участков, требующих проведения культуртехнических работ. В случае, если при обследовании исследовались водно-физические свойства почв, на схеме земельного участка обозначаются контуры земельного участка (его частей) и показатели водно-физических свойств его (их) почв [9].

Проект мелиорации земель подготовлен в соответствии с Приказом Минсельхоза России от 23.09.2021 № 650 в целях получения субсидии на проведение культуртехнических мероприятий на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот.

Сметная документация с обоснованием стоимости для получения субсидии на проведение культуртехнических мероприятий, составленная в ценах соответствующих лет, и пояснительная записка с обоснованием применяемых способов ценообразования культуртехнических работ.

По результатам проверки проектной документации региональным центром государственной экспертизы и ценообразования в строительстве Пензенской области было получено положительное экспертное заключение о проверке сметной стоимости – мероприятий программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия объекта «Культуртехнические работы на землях сельхозназначения ООО «Земледелец Поволжья» Неверкинского района Пензенской области. Кадастровые номера 58:20:0050101:193/1, 58:20:0050101:193/2, 58:20:0050101:193/3, 58:20:0050101:193/4».

После получения положительного экспертного заключения проект был отправлен в комиссию Министерства сельского хозяйства Российской Федерации для отбора проектов мелиорации в соответствии с порядком, установленным Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, на получение субсидии.

По результатам отбора Министерством сельского хозяйства Российской Федерации предоставлены субсидии для проведения культуртехнических мероприятий на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот.

Культуртехнические мероприятия

Предполагаемое дальнейшее использование земельных участков с кадастровыми номерами 58:20:0050101:193/1, 58:20:0050101:193/2, 58:20:0050101:193/3, 58:20:0050101:193/4, являющихся объектом культуртехнической мелиорации (культуртехнических мероприятий) – выращивание сельскохозяйственных культур.

Проектируемые культуртехнические мероприятия должны обеспечить подготовку земельных участков в надлежащее состояние для производства сельскохозяйственной продукции.

Исходя из культуртехнических характеристик данных земельных участков, в целях ввода их в сельскохозяйственный оборот, следует провести культуртехническую мелиорацию земель, а именно осуществить следующие культуртехнические мероприятия:

– расчистку земель от древесной и травянистой растительности: корчевку мелколесья и деревьев; засыпку подкоренных ям; перевозку на места складирования древесных остатков;

– первичную обработку почвы: двухкратное дискование; вспашку; культивацию.

Корчуют и удаляют деревья корчевателями-собирателями при челночном движении агрегата поперек загонов шириной 5–15 метров. Выкорчеванные деревья вывозятся на площадку складирования. Перед проходом корчевальных борон и роторных корчевателей зрительно выравнивают поверхность земель (засыпают бульдозером ямы, разравнивают отвалы грунта).

После производства работ на поверхности участка не допускается наличие древесных остатков диаметром более 4 см и длиной более 20 см, препятствующих первичной обработке почвы.

При первичной обработке почвы должны быть выполнены следующие требования: сохранение гумусового горизонта, достаточный оборот и крошение пласта, глубокая и полная разделка древесины. Глубину вспашки следует устанавливать с учетом мощности гумусового горизонта. Величина пропахивания подстилающего слоя почвы не должна превышать 30–50 см.

На мелиорируемых почвах с мощностью гумусового горизонта более 18 см необходимо проводить отвальную вспашку кустарниково-болотными плугами с последующей разделкой пласта тяжелыми дисковыми боронами.

Разделку пласта следует проводить сразу же после вспашки тяжелыми дисковыми боронами и фрезерными барабанами. Для обеспечения качества работ угол атаки дисков при разделке пласта на минеральных почвах должен составлять 13–14°. При глубокой вспашке разделку пласта следует проводить под углом более 40° к направлению пласта диагональным и диагонально-перекрестным способом движения дисковых борон. На узких участках применима челночная схема движения дисковых борон.

Прикатывание производится тяжелыми катками.

Культуртехнические работы на земельных участках с кадастровым номером 58:20:0050101:193, учитывая наличие техники и количество работников, могут быть выполнены ООО «Земледелец Поволжья» не позднее 15 ноября 2023 года.

Основные требования к качеству работ.

Корни диаметром более 2 см должны быть полностью выкорчеваны и уложены в кучи. Вывоз древесины должен осуществляться на площадки складирования. Засыпка подкоренных ям должна производиться без разрыва во времени с основной работой. Перемещение плодородного слоя почвы за пределы участка не допускается.

Охрана окружающей природной среды

Работы по освоению земель, наиболее активно влияющие на природу, должны проводиться с наименьшим ущербом для нее с соблюдением мер по ее охране и использованию.

Выбор участка для освоения и улучшения и разработка проекта проводились с учетом требований и нормативов по охране природы, РД 33-3.5- 01-83

«Окультуривание и сельскохозяйственное использование мелиорируемых земель», ВСН 33-2.3.01-83 «Нормы и правила производства культуртехнических работ» и других методических указаний и пособий. При сводке и корчевке лесокустарника все работы ведутся только на площадях, занятых кустарником или деревьями, с целью недопустимости засорения соседних участков древесно-кустарниковой растительности.

На раскорчеванном участке должны применяться противоэрозионные приемы:

– агротехническая глубокая вспашка поперек склона или по горизонталям;

– щелевание;

– своевременное внесение минеральных удобрений;

– снегозадержание и регулирование снеготаяния.

Для предотвращения ухудшения качества воды в ручьях в результате смыва с полей и выноса удобрений, рекомендуется:

– отказ от внесения любых удобрений по снежному покрову;

– внесение азотных удобрений только в весенний период, в требуемых количествах и в оптимальные сроки;

– дробное внесение удобрений в вегетационный период;

– отказ от применения ядохимикатов.

При производстве культуртехнических работ следует организовать работу таким образом, чтобы обеспечить оттеснение животных к одному из краев мелиорации. Срезку кустарника и мелколесья в местах обитания значительного количества животных и птиц следует производить, исключая период гнездования и вскармливания детенышей.

Список использованных источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон: [принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.: по состоянию на 12.05.2020 г.]. – URL: http://www.consultant.ru.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 1336-ФЗ (ред. от 31.12.2017) / [Электронный ресурс]: Консультант – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/.

3. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». (ред. от 14.07.2022) / [Электронный ресурс] Консультант – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/.

4. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ [Текст]. – URL: http://www.consultant.ru.

5. Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ «О мелиорации земель» (с изменениями и дополнениями). – Москва, 2020. – 19 с.

6. Бочковская М.А. Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения / М.А. Бочковская // Молодой ученый. – 2015. – №11. – С. 1053–1056.

7. Егорова П.Р. Проведение культуртехнических мероприятий на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот / П.Р. Егорова, А.В. Ляндербурская // Экология и природопользование:

Сборник статей по материалам II Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар, 2022. – С. 223–227.

8. Журавлев Н.А. Нормативно-правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в ведении гражданских и юридических лиц / Н.А. Журавлев, Д.А. Ламерт // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2006. – № 1. – URL: http://cyberleninka.ru

9. Инструкция по проведению культуртехнических работ на землях сельхозназначения / Департамент мелиорации: Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации» (ФГБНУ «РосНИИПМ»). – Новочеркасск, 2015.

10. Куликова Е.Г. Оценка состояния земель сельскохозяйственного назначения выбывших из оборота / Е.Г. Куликова // Проблемы и мониторинг природных экосистем: Сборник статей III Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2016. – С. 93–96.

11. Лянденбурская А.В. Культуртехнические работы на землях сельскохозяйственного назначения / Организационно-методические аспекты повышения качества образовательной деятельности и подготовки обучающихся по программам высшего и среднего профессионального образования: Сборник статей IV Всероссийской научно-методической конференции. – Пенза, 2022. – С. 230–232.

12. Мухаметова А.А. Состояние земель сельскохозяйственного назначения / А.А. Мухаметова, А.М. Яхин, А.Г. Алтыншин // Новая наука: Проблемы и перспективы. – 2016. –№ 121-2. – С. 222–224.

13. Официальный сайт администрации Неверкинского района: http://nevercino.pnzreg.ru/

14. Официальный сайт территориального органа федеральной службы государственной статистики по Пензенской области: http://pnz.gks.ru/.

15. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Пензенской области: http://mcx.pnzreg.ru/.

16. Постановление правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации». – Москва, 2021. – 288 с.

17. Постановление правительства Пензенской области от 25 марта 2022 г. № 227-пП «О порядке предоставления субсидий на проведение гидромелиоративных, культуртехнических мероприятий, а также мероприятий в области известкования кислых почв на пашне на условиях софинансирования за счет средств федерального бюджета». – Пенза, 2022. – 25 с.

18. Приказ Минсельхоза России от 23.09.2021 N 650 Об утверждении предельного размера стоимости работ на 1 гектар площади мелиорируемых земель, связанных с реализацией гидромелиоративных мероприятий, и предельного размера стоимости работ на 1 гектар площади земель, связанных с реализацией культуртехнических мероприятий на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, для целей ре-

ализации Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 (Зарегистрировано в Минюсте России 24.12.2021 N 66545).

19. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: pkk5.rosreestr.ru (дата обращения: 24.01.2023).

20. Семочкин В.Н. Проблема неиспользуемых земель в Российской Федерации и пути ее решения / В.Н. Семочкин, П.И. Шаров, М.Р. Шадманов, К.А. Зименкова // Московский экономический журнал. – 2020. – № 3. – С. 75–84.

21. Схема территориального планирования Неверкинского района Пензенской области. – Пенза, 2020. – 245 с.

УДК 332.3

ВОВЛЕЧЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ОБОРОТ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ENGAGEMENT OF AGRICULTURAL LANDS IN LAND MARKET AND ITS IMPACT ON THE EFFICIENCY ON THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX IN THE KALININGRAD REGION

Марисенкова Наталья Юрьевна, аспирант кафедры землеустройства
Волков Сергей Николаевич, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой землеустройства
Marisenkova Natalia Yurievna, graduate student of the department of land management
Volkov Sergey Nikolayevich, Academician of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Merited Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of Land Management
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье приводятся сведения: о современном состоянии агропромышленного комплекса Калининградской области; о приоритетах и цели Государственной политики в сфере реализации Постановления Правительства Российской Федерации «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» и задачах государ-*

ственного управления в сфере реализации Государственной программы; о вовлечении земель сельскохозяйственного назначения в оборот и его влиянии на эффективность агропромышленного комплекса в Калининградской области.

Abstract. *The article presents information: about the current state of the agro-industrial complex of the Kaliningrad region; about the priorities and goals of state policy in the implementation of the Decree of the Government of the Russian Federation « About the State program of effective involvement in the turnover of agricultural lands and the development of the reclamation complex of the Russian Federation», tasks of public administration in the implementation of the state program, on engagement of agricultural lands in crop rotation and its impact on the efficiency on the agro-industrial complex in the Kaliningrad region.*

Ключевые слова: *Государственная программа, земли сельскохозяйственного назначения, агропромышленный комплекс, вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в оборот, земельные доли, невостребованные земельные доли, выдел земельных долей.*

Key words: *the state program, agricultural land, the agro-industrial complex, engagement of agricultural lands in crop rotation, land shares, unclaimed land shares, allot land shares.*

Состав земель сельскохозяйственного назначения регламентируется Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 77–79).

При этом особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть, в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации:

– включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается [1].

Выделение особо ценных продуктивных сельхозугодий считается одной из самых важных проблем за последнее время. Это связано с группой законопроектов, которые упростили процедуры перевода сельскохозяйственных земель и их изъятия для целей, не связанных с ведением сельскохозяйственного производства. В результате данного упрощения площадь обрабатываемых земель сократилась.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (далее – Государственная программа) направлено на повышение эффективности вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации [2].

Приоритеты и цели государственной политики в сфере реализации Государственной программы

Основными приоритетами и целями государственной политики в сфере реализации Государственной программы являются:

1) восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование таких земель, защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии и опустынивания;

2) совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;

3) расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель;

4) наращивание экспорта продукции агропромышленного комплекса;

5) обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией;

6) развитие землеустройства, в том числе создание информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения;

7) развитие мелиоративного комплекса [2].

Задачи государственного управления в сфере реализации Государственной программы

Основными задачами государственного управления в сфере реализации Государственной программы являются:

1. Оценка состояния плодородия неиспользуемой пашни, включающей сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований, вовлечение которой необходимо для отрасли растениеводства, в отношении не менее чем 8856,4 тыс. га до конца 2025 года. Предусматривающее – сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований.

2. Вовлечение к концу 2030 года в оборот 5000 тыс. га выбывших сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических мероприятий, предусматривающее:

- расчистку земель от сорной древесно-кустарниковой растительности, пней и погребенной древесины;
- расчистку земель от травянистой растительности, кочек и мха;
- расчистку земель от камней и иных предметов;
- землевание, пескование, глинование;
- рыхление, плантаж почвы и прочие работы.

3. Защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания за счет проведения известкования кислых почв, агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий к концу 2030 года на площади не менее 2895,2 тыс. га, предусматривающее:

• защиту и сохранение сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания за счет проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий, 624 тыс. га;

• создание защитных лесных насаждений, полезащитных лесных полос, противоэрозионных овражно-балочных насаждений, пастбищно-защитных фитомелиоративных насаждений;

• известкование кислых почв на пашне на площади до 2271,2 тыс. га;

• химическую мелиорацию кислых почв, с внесением в них известковых удобрений – кальцита, доломита, известняка, отходов сахарного производства, гашеной извести.

4. Выполнение к концу 2030 года гидромелиоративных мероприятий на площади 853,5 тыс. га на землях сельскохозяйственного назначения, предусматривающее реконструкцию, техническое перевооружение и строительство новых мелиоративных систем общего и индивидуального пользования.

5. Предотвращение от выбытия из сельскохозяйственного оборота и сохранение в сельскохозяйственном обороте мелиорированных земель за счет реконструкции, технического перевооружения и строительства объектов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации (нарастающим итогом с 2020 года) к концу 2030 года на площади не менее 2956,3 тыс. га.

6. Защита от водной эрозии, затопления и подтопления за счет реконструкции, технического перевооружения и строительства объектов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации (нарастающим итогом с 2020 года) к концу 2030 года на площади не менее 732,3 тыс. га [2].

Современное состояние агропромышленного комплекса Калининградской области в части вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот

В настоящее время в отношении земель сельскохозяйственного назначения агропромышленного комплекса Калининградской области сложилась следующая ситуация (табл. 1).

За отчетный период произошло сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения с 805 тыс. га до 799,3 тыс. га, то есть на 5,7 тыс. га, или на 0,7 процента. Результаты анализа двустороннего ввода и вывода пахотных земель свидетельствует о том, что за 2021–2020 годы по сравнению с 2019–2018 гг. площадь пашни увеличилась незначительно на 0,8 тыс. га.

Продолжительное время вопрос неиспользования земель сельскохозяйственного назначения остается актуальным. Реорганизация коллективных хозяйств, которая заключалась в выдаче земельных паев бывшим сотрудникам таких хозяйств, стала ключевым фактором в увеличении площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

Таблица 1. Структура земель сельскохозяйственного назначения Калининградской области [3]

Данные по состоянию на:	Площадь земель с.-х. назначения, тыс. га	Площадь с.-х. угодий, тыс. га	в том числе, тыс. га:				
			Пашня	пастбища	сенокосы	многолетние насаждения	Залежь
01.01.2021	799,3	719,2	362,9	219,7	128,7	7,9	0
01.01.2020	799,5	719,2	362,9	219,7	128,7	7,9	0
01.01.2019	799,7	719,3	362,1	220,5	128,8	7,9	0
01.01.2018	800	719,6	362,1	220,8	128,8	7,9	0
01.01.2017	800,8	720,4	362,8	220,9	128,8	7,9	0
01.01.2016	801,1	720,7	362,9	221	128,9	7,9	0
01.01.2015	802,3	721,9	363,6	221,4	129	7,9	0
01.01.2014	805	724,6	365,2	221,9	129,6	7,9	0

Суть этой проблемы определяет сложность, а порой и невозможность формирования земельных участков в счет невыделенных земельных долей на местности по причине того, что собственники данных долей зарегистрировали право собственности на доли, получив свидетельства на право собственности, а в настоящее время – выписку из ЕГРН о зарегистрированных правах на объект недвижимости. При этом в отношении данных земельных участков не проводят определения местоположения границ на местности, то есть не формируют их и, как следствие, не вводят в оборот.

В соответствии с положениями ст. 12.1 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» невостребованными земельными долями не могут быть признаны те земельные доли, права на которые зарегистрированы в Управлении Росреестра [4].

Согласно данным на 2021 год от общей площади сельскохозяйственных земель 40% (319, 61 тыс. га) составляют неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения. Из этих 40% площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составляет 33,3% (табл. 2).

Кроме того, зачастую у муниципальных образований возникает проблема при подготовке документов на признание права собственности на невостребованные земельные доли, так как невостребованной может быть признана только земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину.

Если собственником земельной доли является юридическое лицо, не передавшее ее в аренду и не распорядившееся ею другим образом в течение трех и более лет подряд, то признание такой доли невостребованной, в соответствии со статьей 12.1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения, невозможно.

В большинстве случаев такими юридическими лицами являются обанкротившиеся и неработающие хозяйства, где земельные доли внесены в уставной капитал.

Решение этой проблемы состоит в том, чтобы создать условия или принять соответствующие меры для добровольного отказа от прав на неиспользуемые земельные участки.

Также эту проблему можно решить принудительным изъятием неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения для продажи этих земель гражданину, занимающемуся сельскохозяйственным производством.

Как видно из таблицы 2, площадь неиспользуемой пашни за отчетный период уменьшилась: с 102,701 тыс. га в 2017 году до 91,25 тыс. га в 2021 г., что составляет 11,4 процента от общей площади земель сельскохозяйственного назначения в регионе.

Вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в оборот и его влияние на эффективность агропромышленного комплекса в Калининградской области

Основными задачами в решении вопроса вовлечения сельскохозяйственного назначения в оборот являются восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, совершенствование оборота сельскохозяйственных земель, расширение посевов сельскохозяйственных культур.

Таблица 2. Неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения Калининградской области [3]

Данные по состоянию на:	Площадь земель с.-х. назначения по данным субъектов, тыс. га	Площадь неиспользуемых земель с.-х. назначения по данным субъектов, тыс. га	Площадь с.-х. угодий по данным субъектов, тыс. га	Площадь неиспользуемых с.-х. угодий по данным субъектов, тыс. га	Площадь пашни по данным субъектов, тыс. га	Площадь неиспользуемой пашни по данным субъектов, тыс. га
01.01.2021	799,869	319,61	719,566	239,307	363,135	91,250
01.01.2020	800,130	272,937	719,603	244,512	363,165	93,000
01.01.2019	799,735	249,783	719,366	224,178	362,173	96,500
01.01.2018	800,000	302,099	719,600	234,884	362,100	101,200
01.01.2017	801,354	240,156	720,778	240,076	362,900	102,701

Таблица 3. Вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения Калининградской области за 2018-2021 гг. [3]

Данные по состоянию на:	Площадь по состоянию на начало отчетного периода, тыс. га		Площадь вовлеченных в оборот с.-х. угодий за отчётный период, тыс. га	Площадь вовлеченной за отчётный период пашни, тыс. га	Площадь по состоянию на конец отчётного периода, тыс. га	
	неиспользуемые с.-х. угодья	неиспользуемая пашня			неиспользуемые с.-х. угодья	неиспользуемая пашня
01.01.2021	244,512	93,000	13,492	2,287	239,307	91,250
01.01.2020	224,178	96,500	5,923	3,100	244,512	93,000
01.01.2019	234,884	101,200	8,242	5,000	224,178	96,500
01.01.2018	240,076	102,701	10,203	6,088	234,884	101,200

Как видно из таблицы 3, с 2018 по 2021год показатели вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения Калининградской области существенно менялись. Площадь вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий за отчетный период с 2018 года имела неустойчивый характер: в 2018 году она составила 10,203 тыс. га, в 2019–2020 годах уменьшилась соответственно на 1,961 и 2,319 тыс. га.

А в 2021 площадь достигла максимального показателя и составила 13, 492 тыс. га.

За этот же период также менялся показатель пашни: в 2018 году был максимальный показатель вовлечения пашни в оборот и составил 6,088 тыс. га. Последующие годы показатель снижался, и в 2021 году составил 2,287 тыс. га.

Невостребованные земельные доли Калининградской области и их выдел

В настоящее время в муниципальных образованиях Калининградской области остро стоит проблема при подготовке документов – на признание права собственности на невостребованные земельные доли и их выдел.

Показатели по невостребованным земельным долям и их выделу приведены в таблице 4 и 5 соответственно.

Земельные доли, включенные в списки невостребованных земельных долей, имели тенденцию увеличения с 2310 ед. в 2015 году (что составило 17,778 тыс. га) по 5300 ед. в 2018 году (что составило 34,933 тыс. га), а затем уменьшения до 4066 ед. в 2020 году (что составило 24,506 тыс. га).

За отчетный период максимальное по площади (44,260 тыс. га) количество земельных участков, образованных в счет невостребованных земельных долей, признанных муниципальной собственностью, наблюдалось в 2017 году и составило 12 земельных участков. Приведенные земельные участки были разные по площади.

Как видно из таблицы 4, за отчетный период земельные доли, признанные по решению суда муниципальной собственностью, уменьшились с 2,262 тыс. га до 0, 340 тыс. га в 2020 году.

Показатели выдела земельных долей Калининградской области менялись за отчетный период: максимальное количество выделенных земельных участков из общей долевой собственности было в 2017 году и составило 385 участков; в 2020 году этот показатель был минимальным и равен 2.

Количество земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, в отношении которых сведения о местоположении границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют, в 2020 году составило 134, в отношении которых не были подготовлены проекты межевания.

Следует отметить ряд основных источников поступления доходов от их использования в результате формирования муниципальных земельных долей: земельный налог, арендная плата за землю и средства от продажи земельных участков или продажи права их аренды.

Таблица 4. Земельные доли, признанные невостребованными, в Калининградской области за период 2015–2020 гг. [5]

№ п/п	Год	количество, ед.			площадь, тыс. га		
		земельных долей, включенных в списки невостребованных земельных долей по состоянию на конец года	земельных долей, признанных по решению суда муниципальной собственностью за год	земельных участков, образованных в счет невостребованных земельных долей, признанных муниципальной собственностью за год	земельных долей, включенных в списки невостребованных земельных долей по состоянию на конец года	земельных долей, признанных по решению суда муниципальной собственностью за год	земельных участков, образованных в счет невостребованных земельных долей, признанных муниципальной собственностью за год
1	2020	4066	96	0	24,506	0,340	0,000
2	2019	4066	206	3	30,649	1,000	0,478
3	2018	5300	181	0	34,933	1,397	0,000
4	2017	4871	302	12	20,427	97,440	44,260
5	2016	3744	375	4	27,953	3,106	1,049
6	2015	2310	363	200	17,778	2,262	1,797

Таблица 5. Выдел земельных долей Калининградской области в период 2015-2020 гг. [5]

№ п/п	Год	Земельные участки, выделенные из общей долевой собственности		Земельные участки, находящиеся в общей долевой собственности					
				Количество земельных участков, находящихся в общей долевой собственности по состоянию на конец года, ед.			Общая площадь земельных участков, находящихся в общей долевой собственности по состоянию на конец года, тыс. га		
					из них			из них	
		количество земельных участков, образованных в счет земельных долей, ед.	площадь земельных участков, образованных в счет земельных долей, ед.	Всего	участков, в отношении которых сведения о местоположении границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют	участков, в отношении которых подготовлены проекты межевания земельных участков	Всего	участков, в отношении которых сведения о местоположении границ в государственном кадастре недвижимости отсутствуют	участков, в отношении которых подготовлены проекты межевания земельных участков
1	2020	2	0,441	134	134	0	56,670	56,670	0,000
2	2019	3	0,478	94	0	0	61,551	0,000	0,000
3	2018	11	0,089	90	0	0	62,029	0,000	0,000
4	2017	385	5,112	94	0	0	48,558	0,000	0,000
5	2016	4	1,049	178	0	0	50,350	0,000	0,000
6	2015	4	0,200	178	0	0	167,341	0,000	0,000

Однако поступление доходов в местный бюджет от земельного налога, продажи права аренды земельных участков, а также муниципальных земельных долей (продажи земельных участков), на современном этапе развития земельных отношений является ключевым в системе муниципального управления земельными ресурсами, и поэтому в настоящем исследовании рассматривается как основной и приоритетный.

В обязательном порядке должен рассматриваться каждый случай вовлечения в оборот муниципальных земельных долей, должна определяться эффективность процедуры, как для муниципального образования, так и для потенциального покупателя.

Применение методики вовлечения в оборот муниципальных земельных долей обеспечит согласованность всех заинтересованных лиц, а также сокращение издержек на проведение процедуры.

Сокращение издержек на проведение процедуры и отказ от обязательности выделения земельных долей в счет невостребованных земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, позволит уменьшить убытки муниципальных образований в случае, если покупатели и арендаторы на эти земли отсутствуют.

Список использованных источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001. – N 44, ст. 4147.

2. Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. N 731 "О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации" (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384213/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/)

3. Центр цифровой трансформации в сфере АПК [В Интернете]. Available: https://cctmcx.ru/sostoyanie-zsn/kaliningrad/.

4. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 29.12.2022) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

5. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015–2022 гг.

УДК 349.41

ВОПРОСЫ МЕЖЕВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ (НА ПРИМЕРЕ АГРАРНЫХ ЗЕМЕЛЬ)

ISSUES OF LAND SURVEYING (ON THE EXAMPLE OF AGRICULTURAL LANDS)

Нахратов Виталий Владимирович, к.ю.н, доцент кафедры земельного права
Кузовлев Никита Александрович, студент 5-го года обучения по специальности «Прикладная геодезия»
Nakhratov Vitaly Vladimirovich, PHD of Law, Associate Professor
Kuzovlev Nikita Alexandrovich, student of 5 years of study in the specialty Applied geodesy
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *Рассматриваются вопросы межевания земельных участков в категории земель сельскохозяйственного назначения.*

Abstract. *The issues of land surveying in the category of agricultural land are considered.*

Ключевые слова: *межевание, определение границ земельных участков в категории земель сельскохозяйственного назначения.*

Keywords: *land surveying, determination of the boundaries of land plots in the category of agricultural land.*

Межевание почти выбыло из терминологии законодательства, будучи замещенным кадастровыми работами. В доктрине земельного права межевание тоже все меньше упоминается. По нашему мнению, этот короткий термин хорош для определения границ, выноса и восстановления межевых знаков. Кадастровые работы понятийно шире, относятся не только к земельным участкам, но и постройкам.

Особенно актуальны вопросы межевания сельскохозяйственных земель в аспекте обязательности и точности определения границ.

Согласно Приказу Министерства экономического развития РФ от 1 марта 2016 г. № 90:

– “Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения”[153]:

[153] Консультант Плюс: сайт. URL: https://minjust.consultant.ru/documents/19247 (дата обращения 15.03.2023).

– для земельных участков из аграрных земель погрешность должна быть в пределах – 2 м 50 см.

Права на землю в гражданском смысле, где индивидуальная определенность вещи с максимальной точностью ее описания возведена в абсолют, оказались тесно связанными с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

Введение кадастрового учета земель в 2001 году и современных методов измерений (определения координат поворотных точек с помощью ГНСС) породило самостоятельный вид невиданных доселе земельных споров, вызванных ошибками измерений при отсутствии спора в реальности.

Противоречие идеальных представлений о границах и их фактического бесспорного положения обычно сопряжено с кадастровыми и техническими ошибками.

В настоящее время межевание земельного участка должно проводиться обязательно, если образуется новый участок или уточняются границы уже существующего.

Четко установленные границы участка решают целый ряд проблем, связанных с юридическими и техническими вопросами. Значительная часть граждан, обращающихся к услугам кадастровых инженеров, делает это в связи с разногласиями и земельными спорами с соседями. Благодаря проведенному межеванию собственнику удастся разрешить конфликтный вопрос путем согласования смежных границ с соседями, а в будущем – избежать всех споров относительно данных границ земельных участков. На основании межевого плана, в котором находятся и данные о согласовании, проводится кадастровый учет изменений сведений в ЕГРН о точном местоположении границ данного земельного участка. Присутствие в данном реестре сведений о координатах поворотных точек границ напрямую препятствует посягательству на земельный участок третьих лиц, претендующих на расширение границ своих земельных участков за счет участков соседей с неопределёнными границами.

В аграрных землях часто образуются зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ), которые не всегда внесены в ЕГРН и видны на публичной кадастровой карте.

Межевание способствует налогообложению и структурированию имеющихся данных обо всех земельных участках, расположенных на территории государства. Полноценный реестр пространственных данных позволит анализировать состояние сельскохозяйственных земель на данный момент, производить мониторинг земель и контроль за их использованием.

Проблемы возникают не столько в сопоставлении границ земельных участков по документации, сколько на практике – в поле при съемке или выносе поворотных точек земельных участков в натуру. Согласно упомянутой выше инструкции по межеванию земель определение координат точек производится геодезическим оборудованием, строго узаконенными методами от пунктов государственной сети сгущения (ГСС), представленных пунктами опорной межевой сети (ОМС), или же от пунктов государственной геодезической сети (ГГС).

Построение ГГС идёт по принципу «от общего к частному». Фундаментальная астрономо-геодезическая сеть (ФАГС) является высшим уровнем в структуре ГГС. Она служит исходной основой для дальнейшей передачи на всю охватываемую территорию общеземной геоцентрической системы координат (ПЗ-90), основанной на одноименном эллипсоиде.

Далее идет высокоточная геодезическая сеть (ВГС), опирающаяся на пункты ФАГС, представляя собой систему пунктов, удаление которых друг от друга составляет 150–300 км. Цель ВГС аналогична цели ФАГС, вдобавок с уточнением параметров взаимного ориентирования общеземной и референцной систем координат. Координаты пунктов ВГС относительно пунктов ФАГС характеризуется погрешностью 1–2 см в плане и 3 см по высоте. Ниже в данной геодезической иерархии находятся пункты ГСС и ОМС.

Нормативная точность и методы определения координат указаны в вышеназванном приказе Минэкономразвития России от 1 марта 2016 г. № 90. Таким образом, при геодезическом методе, или же методе спутниковых измерений напрямую на точность определения координат точки будут влиять СКП местоположения точек съемочного обоснования относительно ближайших пунктов ОМС. Согласно федеральному закону от 30.12.2015 N 431-ФЗ "О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"[154], пункты ОМС определяются относительно пунктов ГГС. Сети данных пунктов образуют каскады треугольников[155]. С уменьшением класса точности уменьшается и сторона треугольника триангуляции. При сгущении сети, т.е. увеличении треугольников в треугольниках, падает класс сети. Таким образом, пункты ОМС находятся практически в самом низу цепочки. Отсюда возникает ряд проблем при определении координат поворотных точек земельного участка.

Дилемма заключается в том, что внутри треугольника триангуляции все пункты могут находиться и вязаться относительно друг друга, а относительно смежных «треугольников» невязка будет достигать величин, превышающих допуски, указанные в законе от 30.12.2015 N 431-ФЗ. Спутниковые методы позволяют в качестве базовой станции, относительно которой и будут определяться координаты поворотных точек земельных участков, использовать пункты ГГС или ГСС, удалённые от объекта. Данные пункты могут располагаться за пределами «треугольника» сети, например, первого класса, в котором производилось уравнивание низкоклассных пунктов сети. Определённые таким образом координаты точек земельных участков будут иметь б*о*льшую невязку относительно ближайших пунктов ОМС. При выполнении геодезических работ от разных пунктов будут разные результаты в определении координат одних и тех же точек. И погрешности таких измерений могут превышать нормативную точность, указанную выше.

[154] КонсультантПлюс: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191496/ (дата обращения 15.03.2023).
[155] Центризыскания: сайт. – URL: https://www.np-ciz.ru/information/_branch-news/?brenchnews=2551 (дата обращения 15.03.2023).

Теоретически для того, чтобы внутри полигонов и сетей всё вязалось, а границы смежных земельных участков определялись с нормативной точностью, следует работать от ближайших пунктов ОМС, опоясывающих район работ. Увы, данным правилом зачастую геодезисты – кадастровые инженеры пренебрегают, не обращаясь к теории построения геодезической сети.

Сами по себе пункты ОМС, находящиеся близ района работ, могут быть утрачены, деформированы, или некорректно уравнены. Проблему уравнивания теоретически должна решить ГСК – 2011, прописанная в постановлении Правительства РФ от 24 ноября 2016 г. N 1240 "Об установлении государственных систем координат, государственной системы высот и государственной гравиметрической системы"[156].

Но практическая реализация данной системы координат находится в очень медленном движении – из-за наличия очень большого количества пунктов на территории РФ и отсутствия привлечения достаточных рабочих сил и средств для перенаблюдения и переопределения координат пунктов. Таким образом, во избежание данных проблем, при межевании целесообразно работать от ближайших пунктов ОМС, параллельно проверяя их сходимость – относительно друг друга и относительно ближайших пунктов сетей более высокого класса.

Ещё при решении задач межевания стоит обратить внимание на Международную земную систему координат (International Terrestrial Reference System – ITRS). Практически ITRS реализуется сетью опорных пунктов ITRF. ITRF 2000 реализуется координатами и скоростями более чем 800 опорных точек, жестко связанных с корой Земли и расположенных примерно в 500 пунктах. Каждая точка представляет либо конкретную точку инструмента (например, пересечение осей радиотелескопа), либо специальный геодезический маркер. Система координат задается путем наблюдения квазаров. Стабильность ориентации осей системы во времени обеспечивается определенным выбором опорных точек.

Утвержденные погрешности межевания в наше время не имеют практического значения для ЕГРН, так как при описании границ геодезическим методом участки ставятся на кадастр вплотную, координаты нового участка указываются от координат смежного ранее поставленного на кадастр, и таким образом программные комплексы обеспечивают точность вплоть до миллиметра, иначе будет выдана кадастровая ошибка.

Погрешностей при межевании невозможно избежать, и в этом особенность физики Земли.

Смещение литосферных плит на 2–7 мм в год даже в сейсмически спокойных регионах, изменение магнитных полисов, угла наклона земной оси, скорости вращения Земли, существенно меняют геодезические построения.

Важнейшее значение в деле определения границ имеет согласовывание границ. Когда между соседями по земельному участку отсутствует земельные

[156] Консультант Плюс: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ (дата обращения 15.03.2023).

споры, что подтверждается актом согласования границ, тогда границы земельного участка следует считать установленными и согласованными, пока органами земельного контроля не будет установлено иное. Акт согласования границ смежниками должен считаться главным документом, подтверждающим установление и согласование границ сельскохозяйственных земель, поскольку они часто определяются картометрическим методом.

Геодезические координаты и межевание как процесс их установления могут быть обязательными при первичном предоставлении земельных участков, хотя и это положение не должно являться безусловным в деле определения границ.

При выборе обязательности межевания аграрных земель было бы правильным учитывать цели установления границ, виды угодий и способы образования земельных участков, что в большей мере реализуется сейчас действующим законодательством.

Для аграрных, а также природоохранных, оборонных земель и непроизводственных участков граждан межевание с определением координат геодезическими методами (наиболее точные и дорогостоящие методы определения границ) представляется излишним организационным усилием и необязательной финансовой нагрузкой. Изложенный очерк содержит взгляды «за» и «против» обязательное межевание аграрных земель и его методы, являясь приглашением к дискуссии.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 30.06.2006 N 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества"// "Российская газета", N 146, 07.07.2006.

2. Федеральный закон "О кадастровой деятельности" от 24.07.2007 N 221-ФЗ // КонсультантПлюс: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ (дата обращения 15.03.2023).

3. Инструкция по межеванию земель: Утверждена Роскомземом Консультант Плюс: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения 15.03.2023).

4. Федеральный закон от 30.12.2015 N 431-ФЗ "О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Консультант Плюс: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191496/ (дата обращения 15.03.2023).

5. Центризыскания: сайт. – URL: https://www.np-ciz.ru/information/_branch-news/?brenchnews=2551 (дата обращения 15.03.2023).

УДК 349.41

ПРАВОВОЙ СТАТУС И РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОПОЛОС

LEGAL STATUS AND REGIME OF FOREST BELT USE

Нигматуллина Эльмира Фаатовна, доктор юридических наук, доцент
Nigmatullina Elmira Faatovna, doctor of law, associate professor

Казанский (Приволжский) федеральный университет г. Казань
Federal University of Kazan

Аннотация. В статье обоснована постановка проблемы правового статуса лесополос и режима их использования. Показаны наиболее значительные тенденции развития науки в исследуемой области. Указано на необходимость разработки концепции, отражающей действительную роль лесополос в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Annotation. *The article substantiates the formulation of the problem of the legal status of forest belts and the mode of their use. The most significant trends in the development of science in the study area are shown. The need to develop a concept that reflects the real role of forest belts in ensuring the country's food security is indicated.*

Ключевые слова: *земельный участок, лесополоса, собственность, правовой статус, правовой режим.*

Key words: *land plot, forest belt, property, legal status, legal regime.*

Параллельно с процессом реформирования земельного законодательства, закрепившего право собственности на землю, Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения)[157] был введен механизм правового регулирования отношений, связанных с оборотом земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Последующее совершенствование законодательства было направлено на гармонизацию публично-правовых норм с нормами частного права, которые определяют правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности, договорные и иные обязательства (п. 1 ст. 2 ГК РФ)[158].

Нельзя не отметить, что в области вещных прав, в том числе в части оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, правопорядок особенно

[157] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

[158] Гражданское право: Учебник: В 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2019. – Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. – С. 35–92.

нуждается в правовой определенности. Что имеет важное значение, как для стабильности гражданского оборота, так и для обеспечения продовольственной безопасности государства, предупреждения возникновения социальных конфликтов.

Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, по мнению Конституционного суда Российской Федерации, регулирует земельные отношения, в том числе возникающие в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения[159]. Следовательно, возможно говорить о земельных отношениях, которые подлежат правовому регулированию и отношениях, возникающих в области оборота тех или иных объектов гражданских прав.

Связь земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения с иным объектами обусловливает один из основных принципов земельного законодательства, закрепленный в подпункте 5 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Раскрывая правовой смысл используемых в Законе об обороте земель сельскохозяйственного назначения категорий «земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения», «земельная доля» следует отметить, что они подразумевают, в том числе и иные объекты, связанные с реализацией права частной и иных форм собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения и земельную долю. Такое правовое регулирование обеспечивает баланс коллективных и индивидуальных интересов собственников, а также преемственность отношений по использованию ими единого земельного массива с учетом его исходного предназначения – сельскохозяйственное назначение.

В силу Федерального закона от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ, установлена принадлежность земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, занятых лесными насаждениями, к собственности субъектов РФ (п. 2 ст.3.1 Федерального закона о введении в действие ЗК РФ). В этой связи из федерального бюджета субъектам РФ были выделены субвенции для осуществления мероприятий по обеспечению их содержания[160].

Тем самым, правовой статус собственника должен включать в себя не только правомочия, но и публичные интересы, которые предполагают обеспе-

---

[159] Постановление Конституционного суда РФ от 30 января 2009 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 11 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной»» // Официальный интернет-сайт Конституционного суда РФ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx.

[160]Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2005 года № 362 «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных учреждений, о расходовании и учете средств на предоставление субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охраны, защиты и воспроизводства. А также распределении средств федерального бюджета, передаваемых в 2005 году органам государственной власти субъектов Российской Федерации в виде субвенций». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чение сохранности мелиоративных защитных лесных насаждений, их рациональное использование, эффективное воспроизводство, исполнение публичных обязательств по их восполнению.

Проявить такой интерес возможно лишь по отношению к своей собственности. Подтверждением тому является решение, которым суд обязал органы местного самоуправления инициировать в установленном порядке перед органами государственной власти субъектов РФ процедуры разграничения права государственной собственности на земельные участки, занятые полезащитными полосами[161].

Вместе с тем, не признан охраняемым законом интерес собственников обособленных земельных участков единого землепользования на мелиоративные защитные лесные насаждения, ввиду того, что бремя их содержания возложено на правообладателя земельного участка, в границах которого расположены такие насаждения (ст. 29.1 Закона о мелиорации земель)[162].

Согласно ранее действовавшему постановлению ЦК ВКП (б) и Совета Министров СССР № 3960 от 20 октября 1948 года «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР»[163], профильным Министерствам (лесного хозяйства, сельского хозяйства, совхозов) предписывалось:

– создание в течение 1950–1965 годов крупных государственных лесных полос, которые в комплексе с другими лесными насаждениями должны были защищать почвы от природных негативных явлений (засуха, суховеи, смыв почв, пыльные бури и др.), улучшать гидрологический режим почв и благоприятно влиять на микроклимат прилегающей территории.

Вывод о том, что защитные лесонасаждения благоприятно воздействуют на рост, состояние и урожайность сельскохозяйственных культур, основывался на учении известных агрономов В.В. Докучаева[164], П.А. Костычева[165] и В.Р. Вильямса[166], получившем название *травопольной системы земледелия*.

Однако со временем, участки государственных лесных полос были приватизированы вместе с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, оказались расчлененными линейными объектами (линии электропередач, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги). Это отрицательно повлияло на их состояние – существенно сократилась флора, уничтожена в результате пожаров, болезней часть лесополос, ухудшилось качество земель в результате их захламления и других негативных воздействий.

---

[161] Кассационное определение Верховного суда Республики Адыгея от 17.05.2011 по делу № 33–479. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[162] Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142,

[163] Официальный сайт Исторические материалы. – URL: https://istmat.org/node/17970?ysclid (дата обращения: 10.02.2023).

[164] Докучаев В.В. Русский чернозем / В.В. Докучаев. – СПб.: Вольное экономическое общество, 1883. – С.12.

[165] Костычев П.А. Почвы черноземной области России, их происхождение, состав и свойства / П.А. Костычев. – М.: Сельхозгиз, 1949. – С. 37.

[166] Вильямс В.Р. Почвоведение / В.Р. Вильямс. – М.: Гос. изд-во с.-х. лит., 1949. – Т. 1. – С. 25.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, на 2021 год площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составила 44,48 млн. га, или 11,7% общей площади земель сельскохозяйственного назначения. К числу основных причин неиспользования таких земель относится негативное влияние природных процессов, которое выражается в дефиците атмосферных осадков (к примеру, на 80% пахотных земель) либо избыточном увлажнении (на 10% пахотных земель)[167].

По смыслу правовых норм Земельного кодекса РФ[168], Федерального закона «О мелиорации земель»[169], Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[170], постановления Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель»[171], определяющих статус и режим использования лесополос, входящих в состав земель сельскохозяйственного назначения:

– мелиоративные защитные лесные насаждения предназначены для осуществления производства сельскохозяйственной продукции.

Одним из типов мелиорации земель является агролесомелиорация – это наиболее доступный способ борьбы с водной, ветровой эрозией, засухой, суховеями и другими видами негативного воздействия. Агролесомелиорация подразделяется на такие виды, как противоэрозионная, полезащитная и пастбищезащитная.

Лесополосы играют ключевую роль при конструировании агроландашфтов, поэтому рабочий проект на проведение ухода работ за мелиоративными лесонасаждениями определяет их проектные границы, рядность, площадь разросшейся части, санитарное состояние, виды работ, которые необходимо провести для улучшения состояния таких насаждений, прилегающей территории, меры обеспечения безопасности производства сельскохозяйственных работ вблизи лесополосы.

За невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по агролесомелиорации предусмотрена административная ответственность по части 2 статьи 8.7 КоАП РФ[172].

Вместе с тем, действующее правовое регулирование ответственности за административные правонарушения предполагает соблюдение требований, установленных статьями 1.5, 2.1, 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Соответственно, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных указанными статьями названного Кодекса, выносится решение об отмене постановления и прекращении производства по делу.

---

[167] Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. – URL: https://www.mnr.gov.ru (дата обращения: 10.02.2023).

[168] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147. См.: статьи 13, 42, 77 Закона.

[169] Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142. См.: статьи 2, 29 Закона.

[170] Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»// СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399. См.: статьи 1, 8 Закона

[171] Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

[172] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

Анализ правоприменительной практики судов показывает, что органы государственного земельного надзора привлекают к административной ответственности, не доказав, что в момент фиксации правонарушения земельный участок находился во владении и пользовании правообладателя. К примеру, в случае, когда фактические границы земельного участка, входящего в состав единого землепользования, не совпадают со сведениями Единого государственного реестра недвижимости. Кроме того, при автоматической фиксации административного правонарушения специальными техническими средствами отсутствуют свидетельства о сертификации и поверке. В нарушение ст. 27.8 КоАП РФ при осмотре земельного участка используется туристический навигатор[173]. Либо, когда земельный участок, на котором произошла вырубка лесных насаждений, находится в общей долевой собственности многих лиц. При этом доли участников долевой собственности в натуре не определены, а вывод инспектора о принадлежности земельного участка, на котором произошла вырубка мелиоративных лесных насаждений, основан исключительно на показаниях свидетелей[174].

В то же время бывает сложно разграничить лесные полосы от земель сельскохозяйственного назначения, где рубка растительности, в том числе и древесной, является не только правом, но и обязанностью землепользователей, в чьем пользовании находятся эти земельные участки сельскохозяйственного назначения[175].

Таким образом, правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесополос, осуществляется без учета общих интересов собственников земельных участков единого землепользования, почвенно-климатических условий, естественной загущенности лесополос, схем ведения агротехнических работ, ввиду отсутствия кадастрового учета земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Восполнить указанные пробелы действующего законодательства и обеспечить проведение единой политики государства в сфере оборота недвижимости должна Концепция развития законодательства об объектах, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения.

Список использованных источников

1. Вильямс В.Р. Почвоведение / В.Р. Вильямс. – М. : Гос. изд-во с.-х. лит., 1949. – Т. 1. – 446 с.

2. Гражданское право: Учебник: В 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2019. – Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. – 576 с.

[173] Решение Петровского районного суда Ставропольского края от 5 октября 2020 года по делу № 12-101/2020. Официальный сайт Петровского районного суда Ставропольского края [Электронный ресурс]. – URL: http://petrovsky.stv.sudrf.ru/ (дата обращения: 10.02.2023)

[174] Решение Ленинского районного суда г. Курска от 13 декабря 2012 года в отношении должностного лица – директора ООО «Псельское». Официальный сайт Ленинского районного суда г. Курска [Электронный ресурс]. – URL: http://lensud-kursk.ru/ (дата обращения: 10.02.2023).

[175] Приговор Каневского районного суда Краснодарского края от 23 ноября 2020 года по делу № 1-291/2020. Официальный сайт Каневского районного суда Краснодарского края [Электронный ресурс]. – URL: http://kanevskay.krd.sudrf.ru/ (дата обращения 10.02.2023).

3. Докучаев В.В. Русский чернозем / В.В. Докучаев. – СПб.: Вольное экономическое общество, 1883. – 376 с.
4. Костычев П.А. Почвы черноземной области России, их происхождение, состав и свойства / П.А. Костычев. – М. : Сельхозгиз, 1949. – 239 с.

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ФЗ «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ», СВЯЗАННЫЕ С ИЗМЕНЕНИЕМ ВИДА РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

SOME PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE FEDERAL LAW "ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND" RELATED TO THE CHANGE IN THE TYPE OF PERMITTED USE

Орлова Юлия Рудольфовна, к.ю.н., доцент
Виноградова Ольга Борисовна, к.ю.н., доцент
Orlova Yulia Rudolfovna, Candidate of Law, Associate Professor
Vinogradova Olga Borisovna, Candidate of Law, Associate Professor

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье на основе положений действующего законодательства и анализа материалов судебной практики рассмотрены основные проблемы, связанные с изменением вида разрешенного использования для земель сельхозназначения, а также обоснована необходимость совершенствования земельного законодательства.*

Abstract. *In the article on the basis of the provisions of the current legislation and analysis of judicial practice materials the main problems associated with the change in the type of permitted use of agricultural land are considered, and the need to improve the land laws is justified.*

Ключевые слова: *земельное законодательство, оборот земель сельхозназначения, правовой режим, вид разрешенного использования, градостроительные регламенты.*

Key words: *land legislation, agricultural land turnover, legal regime, type of permitted use, urban planning regulations.*

Определение правового статуса земель сельхозназначения, площади которых занимают подавляющее большинство всего земельного фонда России, и особенности их оборота всегда носили проблемный характер. В этой связи трудно переоценить реальное социально-экономическое и правовое значение

принятия в июле 2002 г. Федерального закона N 101-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) для многих секторов российской экономики, связанных с сельским хозяйством. Вышеуказанный закон был принят в эпоху пятого этапа в развитии отечественного земельного законодательства, а потому реализация его отдельных положений на практике сразу вызвала массу дискуссионных вопросов, ответы на которые даже спустя 20 лет до сих пор не получили своего законодательного закрепления.[176]

Ведущий эксперт в области земельного права И. Прокофьев, определяя актуальность этого вопроса, считает необходимым разрешить его на законодательном уровне. Он отмечает: «в настоящее время однообразия судебной практики по данным вопросам попросту не существует»[177]. При этом он обращает внимание на то, что при рассмотрении идентичных споров суды разных регионов России могут выносить абсолютно противоположные решения. Это связано с тем, что некоторые из них руководствуются не Градостроительным и Земельным кодексами, а актами органов местного самоуправления и актами субъектов РФ. Они же в свою очередь выносятся на основе подзаконных нормативно-правовых актов.

Как показывает судебная практика, наибольшее количество споров вызывает реализация норм, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, что обусловлено наличием пробелов в вопросах законодательного регулирования – самого механизма изменения вида разрешенного использования. Самостоятельный федеральный закон, который бы регулировал порядок (механизм) изменения одного вида разрешенного использования сельскохозяйственных угодий на другой вид, до сих пор не принят. И вряд ли будет принят в ближайшее время, учитывая длительность процесса разработки и принятия аналогичных актов, связанных с земельными отношениями в прошлом, когда проекты указанных нормативных актов, регулирующих земельные вопросы, обсуждались в течение 2–3-х лет, и потом так и оставались в статусе проекта. Поэтому такое изменение вида разрешенного использования фактически невозможно.

Данный вывод коррелирует и с нормой закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в соответствии с которой изменение вида разрешенного использования возможно только после перевода этих земель в другую категорию. И это допускается лишь в исключительных случаях.

Обобщая сложившуюся практику российских арбитражных судов за последние 5 лет (в период с 2018 по 2022 год), можно прийти к выводу:

– о возможности классификации всех споров, связанных с изменением вида разрешенного использования участков земли, на три самостоятельные группы:

---

[176] Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 2 (98). – С. 81–86.

[177] О правовых позициях ВС по спорам об изменении вида разрешенного использования земли//https://www.advgazeta.ru/novosti/o-pravovykh-pozitsiyakh-vs-po-sporam-ob-izmenenii-vida-razreshennogo-ispolzovaniya-zemli/(дата обращения 10.03.2023).

1) споры, связанные с отказом в изменении разрешенного использования земельных участков;

2) споры, связанные с нарушением процедуры изменения разрешенного использования земельных участков;

3) споры о признании незаконными правовых актов об изменении разрешенного использования земельных участков[178].

При этом специалисты отмечают, что третья группа споров представляет собой автономную группу, поскольку речь идет об оспаривании (вследствие признания незаконными) правовых актов об изменении разрешенного использования земельных участков, решение по которым принимается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. А деятельность указанных органов в свою очередь определяется самостоятельной группой нормативно-правовых актов, в том числе принимаемых и действующих на уровне субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 37 Градостроительного кодекса РФ допускается разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства 3-х видов: основной, условно разрешенный, вспомогательный[179].

При этом определено, что установление вида разрешенного использования земельных участков и применительно к каждой территориальной зоне является обязательным, а само изменение одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Однако на практике реализация данного положения весьма затруднена ввиду ограниченного действия норм градостроительного кодекса в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Так, в одном из одном из своих рекомендательных писем от 29 мая 2017 г. N 14-06641-ГЕ/17 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»:

– Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии определяет общий порядок изменения вида разрешенного использования.

При этом она обращает внимание на тот факт, что п. 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК) установлено, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Общие принципы и порядок проведения зонирования определен соответствующими федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

---

[178] Приженникова А.Н. Вид разрешенного использования земельного участка: Обзор судебной практики // Образование и право. – 2020. – №4. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vid-razreshennogo-ispolzovaniya-zemelnogo-uchastkabzor-sudebnoy-praktiki (дата обращения: 09.03.2023).

[179] "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ 39dc72c976ad75cbd1bbdc145ebfc7388c21062e/(дата обращения 14.03.2023).

При этом Земельный кодекс РФ регулирует отношения в области отнесения земель к категориям, перевод их из одной категории в другую[180].

В то же время законодатель вводит ограничения и определяет, что перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, в другую категорию не допускается, при условии, что их кадастровая стоимость на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Или если эти земли относятся к ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям.

Согласно статье 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков (мы сознательно исключаем объекты капительного строительства поскольку они являются самостоятельными объектами и не входят в предмет нашего исследования), расположенных на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами (пункт 5). Но в соответствии с частью 6 статьи 36 ГрК РФ «градостроительные регламенты не устанавливаются для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения».

В то же время обращается внимание на то, что согласно существующим правилам, закрепленным в части 4 п. 1 статьи 8 ЗК предусмотрен следующий порядок: «перевод земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[181].

Известно, что основным принципом оборота земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, в соответствии с п. 3 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» является принцип сохранения целевого использования земельных участков, и он при этом является определяющим. Именно по этой причине, законодатель вводит ограничения на изменение вида разрешенного использования земельных участков, относящихся к сельскохозяйственным угодьям в составе земель сельскохозяйственного назначения. Такие ограничения заключаются в невозможности использования земельного участка для сельскохозяйственных целей без изменения категории земель такого участка.

В то же время п. 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ гласит, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором. Классификатор утвержден Приказом Минэкономразвития от 4.02.2019 № 44. Именно этот федеральный орган исполнительной власти,

---

[180] Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 29 мая 2017 г. N 14-06641-ГЕ/17 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»// https://rulaws.ru/acts/Pismo-Rosreestra-ot-29.05.2017-N-14-06641-GE_17/ (дата обращения 14.03.2023).

[181] Ст. 8. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023)// https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/3e32bcb760268d90611985d195afa96d4feaabe0/(дата обращения 12.03.2023)

осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

Наличие данных обстоятельств позволяет сделать вывод, который подтверждается и материалами судебной практики. Понятие сельскохозяйственных угодий определено в статье 79 ЗК РФ, в соответствии с которой под ними понимаются пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими); в составе земель сельскохозяйственного назначения они имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране[182].

Так, Верховный суд РФ не разрешил изменить вид разрешенного использования и использовать дачный участок, расположенный на сельхозземлях под магазин. Согласно материалам дела, изначально на землях сельскохозяйственного назначения было расположено дачное товарищество, один из членов которого просил переоформить его участок под вид разрешенного использования – «магазины». Нижестоящие суды поданный иск поддержали. Однако Верховный суд РФ как вышестоящая инстанция приняла окончательное решение и отменила решения нижестоящих судов, обязывающих внести изменения в запись вида разрешенного использования, усмотрев в решениях нижестоящих судов нарушение законодательства.

Так, Валерий К. потребовал в суде признать незаконным решение Аргаяшского отдела Росреестра по Челябинской области, который отказал ему в требовании изменить вид разрешенного использования участка «для ведения садово-дачного хозяйства» на «магазины». Следует пояснить, что существующий механизм изменения вида разрешенного использования предполагает обращение собственника земельного участка с такой просьбой (об изменении) в Росреестр. Он, в свою очередь, может удовлетворить его просьбу или отказать в удовлетворении заявленного ходатайства.

В связи с чем, Валерий К. потребовал в суде признать незаконным решение Аргаяшского отдела Росреестра по Челябинской области. 7 августа 2020 года суд первой инстанции – Аргаяшский районный суд Челябинской области удовлетворил заявленный иск. В соответствии с принятым решением, на Росреестр была возложена обязанность – изменить вид разрешенного использования участка земли. С данным решением согласились, и его поддержали суды апелляционной и кассационной инстанции – Челябинский областной суд и затем Седьмой кассационный суд общей юрисдикции (2 июня 2021 года). При этом заявленные позиции судов были основаны на том, что искомый земельный участок расположен на территории дачного объединения и не относится к землям сельскохозяйственных угодий.

Ранее, еще в 2008 году вид разрешенного использования в отношении этого объекта недвижимости был изменен на садово-дачное хозяйство. При

[182]Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 29 мая 2017 г. N 14-06641-ГЕ/17 «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения»// http://ppt.ru/docs/pismo/rosreyestr/n-14-06641-gye-17-133838.

этом градостроительный регламент территориальной зоны ведения садоводства и огородничества предусматривает в качестве одного из вспомогательных видов разрешенного использования категорию «магазины».

Достаточно интересным представляется тот факт, что суд обосновывает свою позицию следующим образом. Поскольку земельный участок К. в границы населенного пункта не включен, и относится к землям пашни (сельскохозяйственные угодия (пашня)). Кроме того, характерной особенностью является и способ его приобретения. Новый земельный участок был образован путем выдела доли из земель сельскохозяйственных угодий (пашни), расположенной на поле кормового севооборота. Поэтому, по мнению вышестоящего суда, у нижестоящих судов не имелось оснований для изменения категории разрешенного использования этого объекта, а соответственно и для признания незаконным решения управления Росреестра по Челябинской области.

Несмотря на приведенные аргументы, Судебная коллегия по административным делам Верховного суда отменила решения нижестоящих инстанций и отправила дело на новое рассмотрение в Аргаяшский райсуд[183]. Свое решение она аргументировала тем, что федеральный закон, регулирующий порядок изменения одного вида разрешенного использования сельскохозяйственных угодий на другой вид, не принят. Поэтому такое изменение невозможно. Это закреплено и в законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Изменение вида разрешенного использования возможно только после перевода этих земель в другую категорию. Такая процедура перевода допускается лишь в исключительных случаях. В рассматриваемом случае суд не усмотрел заявленную причину перевода как исключительную.

Интересным представляются доводы административных ответчиков относительно вопроса обязательной смены категории земельного участка при изменении вида разрешенного использования участка. Поскольку земельный участок К. в границы населенного пункта не включен и относится к землям сельскохозяйственных угодий (пашня), новый земельный участок был образован путем выдела доли из земель сельскохозяйственных угодий, расположенных на поле кормового севооборота. Поэтому, по мнению выщестоящего суда, у нижестоящих судов не имелось оснований для изменения категории разрешенного использования этого объекта и для признания незаконным решения управления Росреестра по Челябинской области.

Аналогичное решение – отказ в удовлетворении жалобы, было принято и по жалобе дачного потребительского кооператива «Евразия».

Дачный кооператив обратился в Первоуральский городской суд с административным иском к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Управления Росреестра:

– о признании незаконным решения Управления Росреестра, которым приостановлены действия по внесению в кадастровый учет земельного

[183] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2021 N 48-КАД21-18-К7// https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-22122021-n-48-kad21-18-k7.

участка с кадастровым номером №, расположенным по адресу: <адрес>, по вопросу изменения вида разрешенного использования с «для ведения сельского хозяйства» на «для ведения дачного хозяйства». В дополнение заявленных требований он просил возложить на сотрудницу Росреестра обязанности внести соответствующие изменения в сведения Единого государственного реестра недвижимости[184]. Однако по результатам рассмотрения жалобы заявителю также было отказано.

Интересны доводы административных ответчиков относительно обязательной смены категории земельного участка при изменении вида разрешенного использования. В обоснование своей позиции они посчитали, что истцом не соблюден досудебный порядок урегулирования спора. Хотя подобный порядок для данной группы споров не предусмотрен.

Государственный регистратор провела правовую экспертизу документов, представленных для государственного кадастрового учета изменений вида разрешенного использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Она проанализировала материалы государственного фонда данных землеустройства (они ранее были получены в результате проведения землеустройства), после чего установила, что согласно проекту перераспределения сельскохозяйственных угодий, включенного в состав ГФДЗ, оспариваемый земельный участок относится к сельскохозяйственным угодьям (пашни). Об исключении спорного земельного участка из состава сельскохозяйственных угодий в Управление информация не поступала, на основании чего она приостановила регистрацию изменения вида разрешенного использования. Аргументируя свою позицию, административный истец указывает, что основанием для внесения изменения в вид разрешенного использования в отношении вышеуказанного участка является муниципальный правовой акт – Постановление Администрации городского округа Первоуральск от ДД.ММ.ГГГГ № «Об изменении вида разрешенного использования земельного участка по адресу», однако данный документ не является основанием для принятия государственным регистратором решения о внесении изменений в вид разрешенного использования данного земельного участка.

При изложении своей позиции представитель ответчика, сотрудник службы указала, что в соответствии с классификатором такого отдельного вида разрешенного использования, как «для ведения дачного строительства» не предусмотрено. Существует вид «малоэтажная жилая застройка (индивидуальное жилищное строительство; размещение дачных домов и садовых домов)». Иной вид для разрешенного использования не предусмотрен. Следовательно, размещение дачных домов может осуществляться исключительно на земельных участках с соответствующим видом разрешенного использования. Они же законодательно отнесены к такой категории земель, как «земли населенных пунктов» со всеми вытекающими правовыми последствиями и ограничениями.

[184] Решение № 2А-753/2019 2А-753/2019~М-396/2019 М-396/2019 от 29 марта 2019 г. по делу № 2А-753/2019// https://sudact.ru/regular/doc/Ox8ZoZpp6YWP.

Анализ представленных решений и научных работ ведущих авторов в сфере земельного права позволяет сделать вывод, что в условиях изменения земельного и смежного (градостроительного, гражданского и др.) законодательства вопрос обеспечения эффективности действия норм земельного права, безусловно, имеет определяющее значение для достижения результата правового регулирования земельных отношений. А таким результатом, прежде всего, является рациональное использование земель, их охрана, активизация вовлечения земельных участков в оборот. Наиболее важными из них являются вопросы, связанные: с установлением круга субъектов, управомоченных на изменение вида разрешенного использования; с характером и особенностями возникшей ситуацией, когда допустимость изменения вида разрешенного использования ограничена, и с процедурными особенностями такого изменения.

По мнению В.А. Евсегнеева, действие правовых норм при регулировании этих отношений обусловлены значением земли как объекта правового регулирования, являющегося природным ресурсом и природным объектом[185].

Безусловно, все приведенные судебные решения и результаты анализа правоприменительной деятельности показали, что проблема совершенствования земельного законодательства в сфере перевода земель из одной категории в другую является одной из самых острых. В то же время она нуждается в доработке для более полного понимания как содержания самой законодательной базы в сфере земельного права, так и с целью упрощения процедур, связанных с переводом земель из одной категории в другую, в будущем. А в условиях изменения территориальных границ России в связи с вхождением в ее состав территорий еще четырех новых регионов: Донецкой народной республики, Луганской народной республики, Запорожской и Херсонской областей, богатых плодородными сельскохозяйственными угодьями, и увеличением площади более чем на 100 тыс. кв. километров:

– данная проблема в ближайшие годы приобретет еще большую актуальность и настоятельно потребует внесения ясности и четкости в конкретные вопросы, связанные с изменением вида категории земель и устранения пробелов в национальном земельном законодательстве.

Список использованных источников

1. Евсегнеев В.А. Вопросы обеспечения эффективности норм земельного права / Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права: Сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А.К. Голиченков. – М.: Изд-во Московского университета, 2022. – 303 с.

[185] Евсегнеев В.А. Вопросы обеспечения эффективности норм земельного права / Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права: Сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А.К. Голиченков. – М.: Изд-во Московского университета, 2022. – С. 83–84. (Электронное издание сетевого распространения) // https://www.law.msu.ru/uploads/files/2022-05-27_Sofrino_%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf (дата обращения 12.03.2023).

2. Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 2 (98). – С. 81–86.

3. Приженникова А.Н. Вид разрешенного использования земельного участка: Обзор судебной практики // Образование и право. – 2020. – №4. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vid-razreshennogo-ispolzovaniya-zemelnogo-uchastkabzor-sudebnoy-praktiki (дата обращения: 09.03.2023).

УДК 349.41

СВЕДЕНИЯ О ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

AGRICULTURAL LAND DATA IN STATE INFORMATION SYSTEMS: ISSUES OF LEGAL REGULATION

Подколзина Тамара Ильинична, выпускница аспирантуры
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
Podkolzina Tamara Ilyinichna, graduate of postgraduate studies
of the State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *Рассмотрены некоторые аспекты правового регулирования внесения сведений о землях сельскохозяйственного назначения в государственные информационные системы в условиях создания государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения, создания национальной системы пространственных данных и подготовки проекта закона о землеустройстве.*

Abstract. *The article analyzes some aspects of the legal regulation of entering agricultural land data into state information systems in the context of the creation of a state register of agricultural land, the creation of a national spatial data system and the preparation of a draft law on land management.*

Ключевые слова: *государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья, землеустройство, национальная система пространственных данных.*

Key words: *State register of agricultural land, agricultural land, land management, national spatial data system.*

Проблемы неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и ввода их в сельскохозяйственный оборот сегодня имеют особенно острый характер в условиях стратегического планирования продовольственной безопасности. А реализация же Государственной программы эффективного вовлече-

ния в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса затруднена отсутствием актуальной и достоверной информации о неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения, их качественном состоянии, сведений о местоположении и границах, сведений о собственниках земельных участков[186].

В 2022 году законодательно было закреплено создание реестра, в котором должны содержаться сведения о землях сельскохозяйственного назначения (далее – Реестр)[187].

Предполагается, что ведение Реестра призвано решать задачу по созданию инструмента, позволяющего осуществлять управление землями и оперативное получение актуальных и достоверных сведений:

– о землях сельскохозяйственного назначения, и о земельных участках в составе таких земель[188].

В целях обеспечения порядка ведения Реестра в начале февраля 2023 года утверждены Правила ведения Реестра[189]. Правилами предусматривается перечень поставщиков сведений, среди которых обозначены Росреестр, Росприроднадзор, корпорация «Роскосмос», Россельхознадзор, подведомственные Минсельхозу ФГБУ, органы государственной власти субъектов РФ, правообладатели земельных участков и иные лица.

Правилами предусматривается внесение сведений как непосредственно о землях, так и о сельскохозяйственных угодьях и земельных участках. При этом в отношении земель предусматривается внесение сведений о площади, описании местоположения границ, показателях состояния плодородия; в отношении угодий – вид, описание местоположения границ и отнесение к особо ценным и продуктивным угодьям. Наиболее полный перечень сведений, предполагаемый для внесения в Реестр, предложен в отношении земельного участка. Обязанность по предоставлению сведений об угодьях, отнесении земельного участка или части к угодьям, возложена на субъекты РФ, которые должны направлять сведения два раза в год.

При этом широкий перечень сведений предполагается к внесению в Реестр правообладателями земельных участков: об отнесении участка или его части к угодьям, с указанием вида и площади угодий. Достоверность указанных сведений обусловлена их подписанием электронной подписью правообладателя, периодичность представления сведений не предусмотрена. Стоит отметить, что по состоянию на дату утверждения Правил законодательно обязанность по предоставлению сведений на правообладателей не возложена.

---

[186] Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году // URL:https://mcx.gov.ru/upload/iblock/4e3/4e3197416504aa84d862254789bb6be0.pdf (дата обращения 10.02.2023г.). – С. 54.

[187] Федеральный закон от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ от 20.07.1998 г. № 29. Ст. 3399.

[188] Пояснительная записка к проекту федерального закона №1232063-7 // – URL:https://sozd.duma.gov.ru/bill/1232063-7 (дата обращения 10.02.2023 г.).

[189] Постановление Правительства РФ от 02.02.2023 г. № 154 «О порядке ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ от 06.02.2023 г. № 6. Ст. 985 (вступило в силу с 14.02.2023г.)

Показательно, что возложение обязанности по представлению в органы государственной власти субъектов РФ в объеме, необходимом для ведения Реестра, сведений о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, об их количественных и качественных характеристиках, а также об их использовании предусматривалось в первоначальной редакции проекта закона при внесении в ГД РФ[190].

Однако в связи с выраженными опасениями о возложении на правообладателей дополнительных финансовых расходов[191], а также неопределенным в проекте закона объемом сведений и порядке их предоставления[192], дополнительных обязанностей на правообладателей не возложено.

Предоставление дублирующих сведений предполагается субъектами РФ, которые должны вносить сведения не только об отнесении участка к угодьям (с указанием вида угодья и описанием местоположения его границ), но и предоставлять сведения об отсутствующих в ЕГРН земельных участках с описанием их местоположения, площади и правообладателях. При этом по состоянию на дату утверждения Правил порядок получения таких сведений не разработан. Стоит отметить, что Правилами не рассмотрена вероятность предоставления правообладателями и субъектами РФ противоречащих или частично противоречащих друг другу сведений и установления принципа приоритетности. Очевидно, что внесение в Реестр большого количества сведений, отражающих качественное состояние земельных участков сельскохозяйственного назначения, обусловлено исполнением обязанностей субъектами РФ. Фактическая реализация положений Правил о предоставлении сведений правообладателями требует принятия дополнительных законодательных актов и осуществления продуманных мероприятий, носящих скорее мотивирующий, нежели обязывающий характер.

Кроме того, важно обратить внимание, что Реестр предусматривает накопление сведений непосредственно о землях (не только о земельных участках), в отличие от того же ЕГРН, который земли как объект не рассматривает.

Однако очевидно, что ведомственная разобщенность полномочий по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере земельных отношений обусловила возникновение и обособленное ведение нескольких источников о земле и иной недвижимости. В настоящее время они содержат наиболее полные (насколько это возможно с учетом современной правовой и экономической действительности) сведений о земле.

Результаты же эксперимента по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости[193] было призвано использовать без ввода последнего в эксплуатацию, однако именно они выступили основанием для

---

[190] Заключение Комитета по аграрным вопросам на проект федерального закона №1232063-7 // URL:https://sozd.duma.gov.ru/bill/1232063-7 (дата обращения 10.02.2023 г.).

[192] Заключение Правового управления на проект федерального закона №1232063-7 // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1232063-7 (дата обращения 10.02.2023 г.).

[193] Итоговый доклад «Основные результаты деятельности Росреестра за 2021 год и основные задачи на 2022 год» // Официальный сайт Росреестра. URL:https://rosreestr.gov.ru/upload/iblock/6b5/6b519a3c7ab10d4ddefc9876096bdb36.pdf (дата обращения 10.02.2023 г.).

принятия решения о создании Национальной системы пространственных данных (далее – Система). И хотя Росреестр предполагал продолжить проведение эксперимента до конца 2023 года, переход к созданию единой цифровой платформой был форсирован утверждением государственной программы о Системе [194], принятием закона о ППК «Роскадастр» (рассмотрен ГД РФ менее чем за полтора месяца), утверждением Положения о Системе[195].

Сельскохозяйственные угодья в качестве одной их составляющих состава сведений названы Положением о Системе, едва ли не исключительно для создания и ведения которой был образован новый субъект кадастровых отношений с уникальным правовым статусом – ППК «Роскадастр». Включение сведений об угодьях в Систему предполагается из предоставляемой Минсельхозом информации из единой информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведений сельского хозяйства в составе земель иных категорий (государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения является ее частью).

Обращает на себя внимание отсутствие в тексте Правил о ведении Реестра указания на поставщика сведений непосредственно о землях. Не даны ссылки на иные документы, раскрывающие порядок получения и (или) подготовки этих сведений. Отсутствие таких указаний на поставщика сведений непосредственно о *землях* (описании их местоположения) наводит на вопросы об архитектуре Реестра: осуществление сплошного учета (без «белых» пятен) либо накопление сведений только в разрезе образованных земельных участков. К тому же неразрешенным остается вопрос – установления порядка описания местоположения границ угодий, описания местоположения земель.

Комментируя вышесказанное, стоит отметить, что еще в 2019 году в целях повышения эффективности государственного земельного вопроса в ГД РФ был внесен проект о внесении изменений в Закон регистрации недвижимости. В частности, предполагалось дополнить ст. 8 Закона положением о внесении в кадастр недвижимость сведений о виде сельскохозяйственных угодий, если объектом недвижимости является земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения (при этом иных предложений законопроект не содержал).

Правительство РФ представило отрицательный отзыв на проект, указав, что реализация предлагаемых положений должна иметь комплексный характер, так как действующее законодательство не только не содержит порядка выделения и установления границ сельскохозяйственных угодий в границах одного или нескольких участков. Но и не установлены обязанности по определению границ угодий и круг уполномоченных на осуществление подобных мероприятий лиц. Кроме того, следовало бы также установить круг лиц, предоставляющих сведений для внесения, и виды документов, на основании

[194] Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 г. № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» // СЗ РФ от 13.12.2021 г. № 50 (часть IV). Ст. 8542.

[195] Постановление Правительства РФ от 07.06.2022 г. № 1040 «О федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» //СЗ РФ от 13.06.2022 г. № 24. Ст. 4065.

которых осуществляется внесение таких сведений в кадастр. В связи с отраженными недостатками проект был отклонен в начале 2022 года.

Отмеченный аспект имеет особую актуальность в разрезе законодательных взглядов на соотношение землеустроительной и кадастровой деятельности на сельскохозяйственных землях. Вполне очевидно, что он подлежит разрешению при рассмотрении проекта закона о землеустройстве. В содержании Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения создание информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения позиционируется как часть развития землеустройства, и последнее рассматривается в качестве одного из приоритетов долгосрочной перспективы.

Обращаясь же к правовому статусу Минсельхоза, стоит отметить, что ведомство является непосредственным субъектом ведения Реестра. В то же время Министерство до настоящего момента де-юре лишено любых полномочий в сфере землеустройства, хотя именно на его плечи ложатся вопросы земельных долей, проблемы неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и их эффективного вовлечения в оборот. Стоит отметить, что, учитывая сказанное выше, особенно парадоксально выглядят обстоятельства разработки проекта закона о землеустройстве. Очевидно, что содержание законопроекта о землеустройстве еще будет подвергнуто множественным изменениям, как до вероятного принятия в качестве нормативного правового акта, так и после – в период его действия на фоне начинающейся работы по аккумуляции разрозненных данных о земле, недвижимости и иных объектах. В настоящее время до конца непонятно, из каких информационных слоев будет складываться новая Система. И какое место в ней могут занять и займут сведения о качестве земель сельскохозяйственного назначения, и насколько возможно получение достоверных сведений в процессе землеустройства. В настоящее время только планируется наполнение Реестра, в то же время вопрос соотношения его с ЕГРН и другими информационными реестрами не решен. Поиск же оптимального соотношения землеустройства и тесно связанной с ним кадастровой деятельности[196], вероятно, продолжится. Более того, вопрос о соотношении кадастровых работ и землеустроительной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения в части межевания весьма не прост.

Конъюнктурность правовых решений, выразившихся в выходе из охвата землеустройством кадастра и регистрации прав на землю, а также приобретение последними более важного значения в части обеспечения гражданского оборота земельных участков, защиты земельных прав и взимания земельных платежей, способствовала снижению роли землеустройства как инструмента государственного управления[197].

---

[196] Боголюбов С.А. Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов. // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 1(181). – С. 26–29.

[197] Липски С.А. Выбор одного из варианта новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» окажет влияние на дальнейшее развитие земельного права и на успешность решения практических задач в сфере продовольственной безопасности // Сельское хозяйство. – 2022. – № 2. – С. 13–23.

«Рукотворное» выделение из землеустройства кадастровых работ только усугубило положение. В отличие от врожденной публично-правовой природы землеустройства, правовое регулирование кадастра, регистрации и кадастровой деятельности в последние два десятилетия шло по пути тяготения к частноправовым подходам.

Также стоит обратить внимание на «ведомственный» аспект в подходах авторов проектов к решению задач совершенствования правового регулирования землеустройства, который выражается не только в преемственности накопленного опыта, но и во взглядах на приоритетность решения проблем сельскохозяйственного характера и превалированием в регулировании публично-правовых либо частноправовых начал. Более того, разработка «своих» проектов ранее названными ведомствами и была обусловлена сложившейся современной системой управления в земельной сфере, характеризующейся разрозненностью и разобщенностью компетенций, фрагментарностью объектов управления.

Удивительна реализация в действительности разделения компетенций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Минэкономразвития, наделенное полномочиями по нормативно-правому регулированию земельных отношений, за исключением земель сельскохозяйственного назначения (до 2020 года, далее указанные полномочия переданы Росреестру), разработал проект закона о землеустройстве, предусматривающий проведение землеустройства в отношении земель сельскохозяйственного назначения, и что удивительно, предполагая наделение Росреестра расширенными полномочиями, а ФКП Росреестра называя единственным землеустроителем. Минсельхоз осуществляет нормативно-правовое регулирование только в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, однако, разрабатывает проект закона о землеустройстве, предполагающего распространения землеустройства на все земли.

Практически не вызывает сомнений дальнейшее решение назревшего вопроса землеустройства. Однако способ его решения может выразиться:

– либо в принятии полностью новой редакции закона, либо компенсацией ранее осуществленных изменений содержания закона 2001 года, его «восстановлением», «восполнением»[198].

Очевидно, что подход к совершенствованию правового регулирования землеустройства, как и сами землеустроительные мероприятия, должны иметь не только комплексный характер, рассматриваться не изолированно, быть направлены на реализацию современных задач управления, но и учитывать возможности современных цифровых технологий[199] в совокупности с конъюнктурными факторами. В любом случае выбранный вариант проекта либо их компромиссное сочетание станет основой для развития не только института

[198] Липски С.А. Возможность раскрытия в России потенциала землеустройства как инструмента пространственного развития страны и регионов зависит от решения законодателей // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2022. – № 12(255). – С. 31–37.

[199] Волков С.Н. Цифровое землеустройство – проблемы и перспективы / С.Н. Волков, Д.А. Шаповалов // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – Т. 3. – № 2. – С. 26–35.

землеустройства, в частности, но и земельных отношений, в целом, на многолетнюю перспективу.

Список использованных источников

1. Боголюбов С.А. Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов / С.А. Боголюбов // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 1(181). – С. 26–29. – EDN RNTJRG.

2. Волков С.Н. Цифровое землеустройство – проблемы и перспективы / С.Н. Волков, Д.А. Шаповалов // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – Т. 3. – № 2. – С. 26–35. – DOI 10.33764/2618-981X-2019-3-2-26-35. – EDN WVGDYF.

3. Липски С.А. Возможность раскрытия в России потенциала землеустройства как инструмента пространственного развития страны и регионов зависит от решения законодателей / С.А. Липски // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2022. – № 12(255). – С. 31–37. – EDN PTDSAI.

4. Липски С.А. Выбор одного из вариантов новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» окажет влияние на дальнейшее развитие земельного права и на успешность решения практических задач в сфере продовольственной безопасности // Сельское хозяйство. – 2022. – № 2. – С. 13–23. – DOI: 10.7256/2453-8809.2022.2.39343 EDN: XSKRKW – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39343 (дата обращения 10.02.2023 г.).

5. Российская Федерация. Законы. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон № 101-ФЗ от 16.07.1998 г. // Доступ из СПС «Гарант».

6. Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных: Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 г. № 2148 // Доступ из СПС «Гарант».

7. Российская Федерация. Правительство. Постановления. О федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных»: Постановление Правительства РФ от 07.06.2022 г. № 1040 // Доступ из СПС «Гарант».

8. Российская Федерация. Правительство. Постановления. «О порядке ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения: Постановление Правительства РФ от 02.02.2023 г. № 154 // Доступ из СПС «Гарант».

9. Министерство сельского хозяйства РФ: официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL:https://mcx.gov.ru (дата обращения 10.02.2023г.) Текст: [электронный].

10. Государственная Дума РФ: система обеспечения законодательной деятельности. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL:https://sozd.duma.gov.ru (дата обращения 10.02.2023 г.) – Текст: [электронный].

13. Росреестр: официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL:https://rosreestr.gov.ru (дата обращения 10.02.2023 г.) – Текст: [электронный].

УДК 332.7

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

PRIORITY MEASURES TO IMPROVE LEGISLATION ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND

Полунин Геннадий Андреевич, д.э.н, заместитель директора
ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ
Polunin Gennady Andreevich, Doctor of Economics,
Deputy Director of the FSBI FNC VNIIESH

ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий – Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства» (ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ), Москва

Federal State Budgetary Scientific Institution «Federal Scientific Center of Agrarian Economics and Social Development of Rural Territories - All-Russian Research Institute of Agricultural Economics» (FGBNU FNC VNIIESH), Moscow

Аннотация. *В статье проанализированы проблемы, которые возникают в процессе образования земельных участков в счет земельных долей. Выявлены особенности, состояние, проблемы и динамика невостребованных земельных долей в Российской Федерации. Предложены рекомендации для недопущения монополизации земель сельскохозяйственного назначения у одного лица.*

Abstract. *The article analyzes the problems that arise in the process of formation of land plots at the expense of land shares. The features, condition, problems and dynamics of unclaimed land shares in the Russian Federation are revealed. Recommendations are proposed to prevent monopolization of agricultural land by one person.*

Ключевые слова: *землепользование, невостребованные земельные доли, земельные участки, долевая собственность, сельскохозяйственные угодья, сельскохозяйственное землепользование.*

Key words: *land use, unclaimed land shares, land plots, shared ownership, agricultural land, agricultural land use.*

Введение частной собственности на землю в стране породило ряд проблем в части владения и пользования земельными долями в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Основные трудности возникают в процессе образования земельных участков в счет земельных долей.

Статистические данные свидетельствуют, что общая площадь земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, составила 46,4 млн. га в целом по стране. При этом местоположение границ, указанных

земельных участков в государственном кадастре недвижимости отсутствуют, не превышает 14,8 млн. га или 31,9 процентов. Аналогичная ситуация сложилась в субъектах ЦЧЭР, где сведения о местоположении границ в Кадастре отсутствуют на 43% земельных участков (табл. 1).

Таблица 1 – Кадастровый учет земельных участков, находящихся в долевой собственности, местоположение границ которых отсутствует в государственном кадастре недвижимости по состоянию на 01.01.2021 год

Наименование субъекта России	Площадь земельных участков, находящихся в долевой собственности, тыс. га			
	Площадь з/у, образованных в счет земельных долей в 2020 г.	Всего	в т.ч. сведения о местоположении границ отсутствуют в кадастре	%
1	2	3	4	5
Россия	5666,0	46455,893	14806,740	31,87
ЦЧЭР	692,3	3182,198	1368,894	43,02

Отсутствие в кадастре недвижимости сведений о границах земельных участков, находящихся в долевой собственности, не позволяет определять их в качестве индивидуально-определенной вещи по своему местоположению. Существование подобного объекта недвижимости, даже при наличии в реестре прав на недвижимость, ограничивает возможности участника долевой собственности по распоряжению земельной долей по своему усмотрению без выделения земельного участка в счет земельной доли, и требует для сельского жителя финансовых и временных затрат.

Невостребованные земельные доли в 2020 г. составили 304 тыс. га или 9,5% к общей площади земельных участков, находящихся в общей долевой собственности в субъектах ЦЧЭР. По сравнению с 2010 г. площадь невостребованных земельных долей сократилась на две трети. Практически не остались невостребованными земельные доли в Воронежской области. Приближаются к решению задачи о преобразовании невостребованных земельных долей в земельные участки органы исполнительной власти Белгородской и Липецкой областей (табл. 2).

Таблица 2 – Динамика площадей невостребованных земельных долей в субъектах ЦЧЭР России, за 2010 и 2020 годы

Субъекты	Земельные доли невостребованные из общей долевой собственности, тыс. га		Соотношение 2020 к 2010г.г., %
	2010 год	2020 год	
Всего по ЦЧЭР России	1025,2	304,722	29,7
Белгородская область	54,9	17,047	31,1
Воронежская область	106,1	0,742	0,7
Курская область	367,5	85,917	23,4
Липецкая область	175,6	41,316	23,5
Тамбовская область	321,1	196,7	61,3

Провозглашенная законодательством страны обязанность местного самоуправления поселения или городского округа, или муниципального района обеспечить до 1 июля 2013 г. проведения общих собраний участников долевой собственности, подготовку проектов межевания земельных участков и проведение кадастровых работ по образованию земельных участков не выполняется. И без субсидирования из федерального и региональных бюджетов этих работ не может быть реализована.

Для ускорения ввода в производительное землепользование невостребованных земельных долей необходимо внести в законодательство норму – о возможности выделения земельных участков в счет невостребованных земельных долей в соответствии со списком, представленным органом местного самоуправления и утвержденным общим собранием участников долевой собственности. И сдачи их в аренду сроком на 3 года до признания судом права муниципальной собственности с возвратом земельной собственности в случае подтверждения судом ее принадлежности собственнику земельной доли.

Другая важная проблема, возникшая в ходе проведения земельной реформы и нарастающая с каждым годом, обусловлена процессом постепенной концентрации продуктивных земель в собственности и (или) пользовании одного гражданина или юридического лица. Известно, что предложение земли постоянное и фиксированное в определенный момент времени, что является условием для монополизации земельной собственности. Поэтому требуется установление предельных размеров земельных участков, которые могут занимать землепользователи на территории одного административного региона во избежание образования монополии на местном земельном рынке.

Максимальный размер земельной площади, который может находиться в собственности, федеральным законодательством не установлен. Это дает возможность регионам в нарушение закона о защите конкуренции устанавливать свои ограничения земельной собственности, позволяя отдельным лицам скупать 50–80% всех сельскохозяйственных угодий в отдельном муниципальном районе и брать в аренду всю оставшуюся площадь сельскохозяйственных угодий того же района. Что противоречит пункту 2 статьи 34 Конституции России, не допускающей экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Законом о защите конкуренции доминирующим положением признается «положение хозяйствующего субъекта или группы лиц на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам (группе лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке. И (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает тридцать пять процентов» (часть 1 статьи 5).

Анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации показал, что максимальные размеры участков в пределах от 10 до 35% законодательно закрепили 32 субъекта Российской Федерации. Предельные размеры участков от 35 до 50% от общей площади сельскохозяйственных угодий муниципального района установили 7 субъектов. Для 7 районов Псковской области принята норма в 70%. Республика Мордовия пошла дальше и разрешила до 75% площади сельскохозяйственных угодий муниципального района наделять одного собственника. Кроме одного района в Иркутской области такая норма доведена до 80%. Единственным регионом, который на законодательном уровне установил максимальную площадь земельных угодий, находящихся в одних руках не более 10%, является Республика Тыва.

В целях недопущения монополизации земель сельскохозяйственного назначения у одного лица предлагается на федеральном уровне устанавливать ограничительные или экономические меры.

Рекомендации. Первый вариант.

«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, устанавливается законом субъекта Российской Федерации равным не более чем 35 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий. Расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков» вместо слов «равным не менее чем 10»».

Второй вариант. В целях недопущения монополизации земель сельскохозяйственного назначения у одного лица предлагается на федеральном уровне устанавливать не ограничительные, а меры экономического характера. Например, целесообразно увеличить налоговую ставку на землевладения отдельных лиц с общей площадью приобретенных сельскохозяйственных угодий, превышающей 35% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на территории муниципального района. Ставка может варьироваться от 1,5 до 3 процентов.

Последнее предложение не предполагает отмену уже принятых и действующих в ряде субъектов федерации законодательных норм о максимально допустимом размере земельных участков, принадлежащих землевладельцу на территории одного муниципального района. Введение указанного экономического инструмента поставит владельца земли перед выбором: платить налог на землю в 5–10 раз выше действующей ставки или уступить часть земельной собственности иному землевладельцу.

Негативное воздействие на сохранность земель сельскохозяйственного назначения оказывает краткосрочная аренда. Минсельхоз России в своем докладе о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2020 год отметил: «Практика передачи земельных участков в краткосрочную аренду способствует расширению площади неиспользуемых земель, поскольку не стимулирует арендаторов принимать меры по сохранению и восполнению плодородия почв. Напротив, арендованные участки зачастую используются ненадлежащим образом; удобрения, химические мелиоранты и средства защиты растений

используются бессистемно, не соблюдаются системы землепользования и севообороты. С учетом сложности агроклиматических условий Российской Федерации в совокупности с низким обеспечением землепользователей финансовыми и трудовыми ресурсами это способствует истощению почв и распространению на них негативных процессов. Данные факторы, в свою очередь, приводят к зарастанию участков сорной и древесно-кустарниковой растительностью с последующим выбытием их из оборота»[200].

Основная причина ведения истощительного землепользования кроется в стремлении товаропроизводителя извлечь максимальную прибыль с земельного участка за счет сокращения издержек производства на сохранение и воспроизводство плодородия почв. Краткосрочная аренда, в таком случае, выступает формой прикрытия незаконных действий правообладателя. Не препятствуют данному процессу органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отвечающих за проведение земельной политики на местах.

По подсчетам ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ доля площади земельных участков, переданных государственными и муниципальными образованиями в аренду на срок до 5 лет в общей площади арендованных земель для сельскохозяйственного использования:

– в 2021 году достигла 21%, с 6 до 15 лет – около 50%, свыше 15 лет – 27%. Очевидно, пришло время на государственном уровне остановить порочную практику предоставления земельных участков в краткосрочную аренду и установить минимальный срок аренды на уровне не ниже 7–8 лет.

Рекомендации. Пункт 3 статьи 9 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» дополнить следующим абзацем: «Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности и используемого под пашню, заключается на срок от восьми (вместо действующих трех) до сорока девяти лет без права предоставления арендованных земель в субаренду, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом».

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всероссийским голосованием 12.12.1993).

2. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

4. Доклад Минсельхоза России о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022 – С. 73.

[200] Доклад Минсельхоза России о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022 – С. 73.

УДК 332.33

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING OF AGRICULTURAL LAND USE DEVELOPMENT

Рассказова Анна Александровна, к.э.н, доцент
Rasskazova Anna Aleksandrovna, Candidate of Economics, Associate Professor

ФГБОУ ВО Государственный университет по землеустройству, Москва
State University of Land use planning, Moscow

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01413, https://rscf.ru/ project/23-28-01413/

Аннотация. *В статье выполнена оценка – наличия документов стратегического планирования развития сельских территорий на различных административно-территориальных уровнях. Выявлены особенности, состояние и проблемы системы стратегического планирования в Российской Федерации.*

Abstract*. The article evaluates the availability of documents for strategic planning of rural development at various administrative and territorial levels. The features, state and problems of the strategic planning system in the Russian Federation are revealed.*

Ключевые слова: *стратегическое планирование, прогнозирование, документы стратегического планирования, сельские территории, сельскохозяйственное производство, сельскохозяйственное землепользование.*

Key words: *strategic planning, forecasting, strategic planning documents, rural areas, agricultural production, agricultural land use.*

Следует отметить, что использование и развитие сельских территорий сегодня происходит неравномерно. Согласно Стратегии "устойчивое развитие сельских территорий – стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель»[201].

[201] Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р.]

Эффективное сельскохозяйственное производство и использование сель-ских территорий в России требует учета большого количества факторов и реали-зации пространственной политики[202]. Стратегическое планирование – это важнейшая функция управления сельскими территориями. Стратегическое планирование в соответствии с Федеральным законом от 28 июня № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» включает в себя прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование социально-экономического развития, которое направлено на решение проблем устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны[203].

Стратегическое планирование развития сельских территорий – это слож-ный процесс, который должен учитывать социально-экономические, природ-ные факторы, отраслевые особенности и современные вызовы и угрозы стоя-щие перед Россией.

Следует отметить, что стратегическое планирование развития сельских территорий имеет множество проблем, связанных с недостатками организаци-онного и информационного обеспечения[204].

Некоторые проблемы стратегического планирования устойчивого разви-тия сельскохозяйственных территорий представлены на рисунке 1.

Рисунок 1 – Проблемы стратегического планирования развития сельскохозяйственных территорий

[202] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Утв. распоряже-нием Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р].

[203] Российская Федерация. Законы. О государственном стратегическом планировании: федеральный закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]: // Справочная правовая система «Гарант».

[204] Комаров С.И. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов и объектов недвижи-мости: Учебник для бакалавриата и магистратуры / С.И. Комаров, А.А. Рассказова. – М.: Изд-во Юрайт, 2019. – 298 с. EDN: EEISWG

Следует отметить, что в среднем только около 6% сельских населенных пунктов страны имеет документы стратегического планирования. Большинство специалистов связывают эту проблему с низким уровнем доходов сельских территорий и проблемами в информационном обеспечении планирования земель сельскохозяйственного назначения.

По нашему мнению, проблемой является то, что в утвержденных документах стратегического планирования, имеющих федеральный, региональный и местных уровень, нет отдельно выделенного уровня сельских поселений. В этом случае стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ до 2030 года является основой – системы документов стратегического планирования развития сельских территорий.

Между сельскохозяйственным производством, аграрной политикой и функционированием сельских территорий есть тесная связь. Основой для разработки документов стратегического планирования должен быть прогноз научно-технологического развития агропромышленного комплекса России до 2030 г., а вспомогательными документами должны стать целевые государственные программы федерального и регионального значения, национальные проекты и программы, нормы и нормативы развития сельских территорий.

Результаты проведенного анализа – наличия документов стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства в федеральных округах Российской Федерации – представлены на рисунке 2.

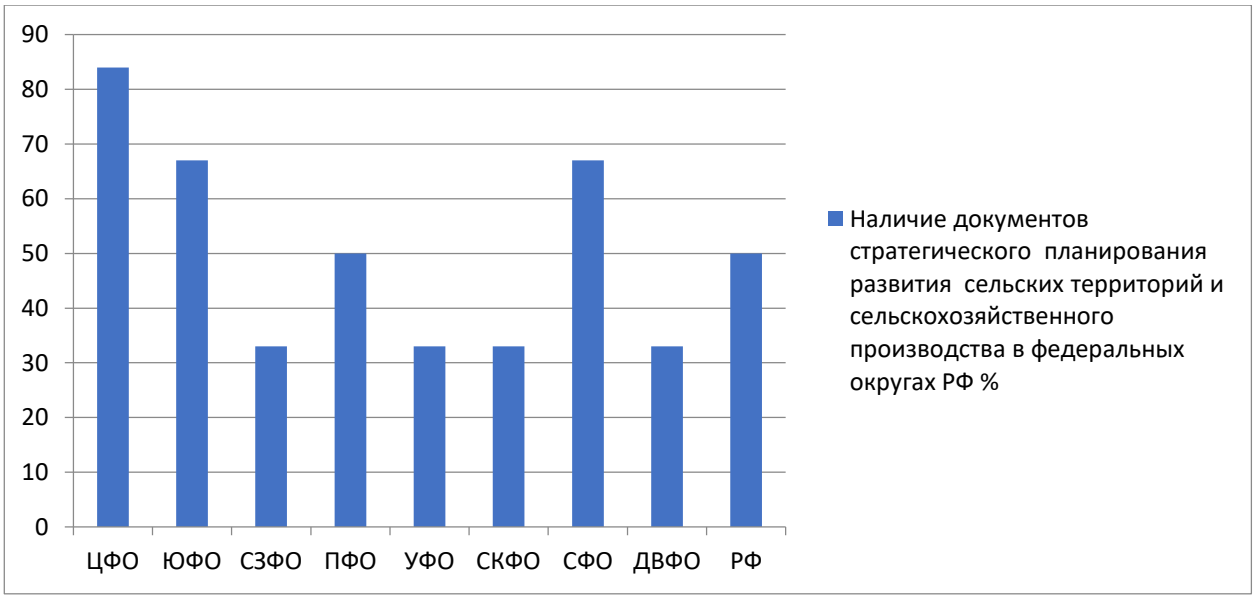


Рисунок 2 – Наличие документов стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства в федеральных округах России

Как видно из диаграммы, выше среднего российского уровня обеспеченности документами стратегического планирования имеют Центральный федеральный округ, Южный федеральный округ и Северный федеральный округ. Это связано с активным сельскохозяйственным производством и проведением аграрной политики.

При разработке документов стратегического планирования на уровне федеральных округов необходимо учитывать земельно-ресурсный потенциал территории. Стратегии регионов, входящих в федеральный округ, также должны быть взаимоувязаны между собой, посредством реализации крупных проектов, направленных на использование природных ресурсов и развития транспортной инфраструктуры.

Анализ наличия документов стратегического планирования и развития сельских территорий на региональном уровне Российской Федерации показал средний уровень (рис. 3).

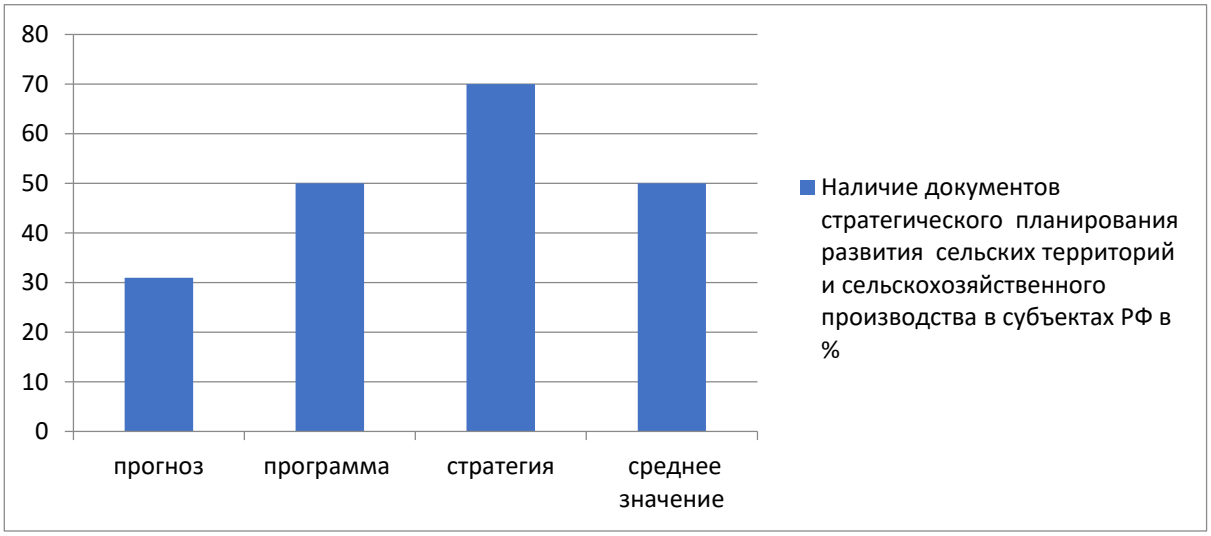


Рисунок 3 – Наличие документов стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства в субъектах РФ в %

Важное значение также имеет обеспеченность документами стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства на уровне муниципального образования (рис. 4).

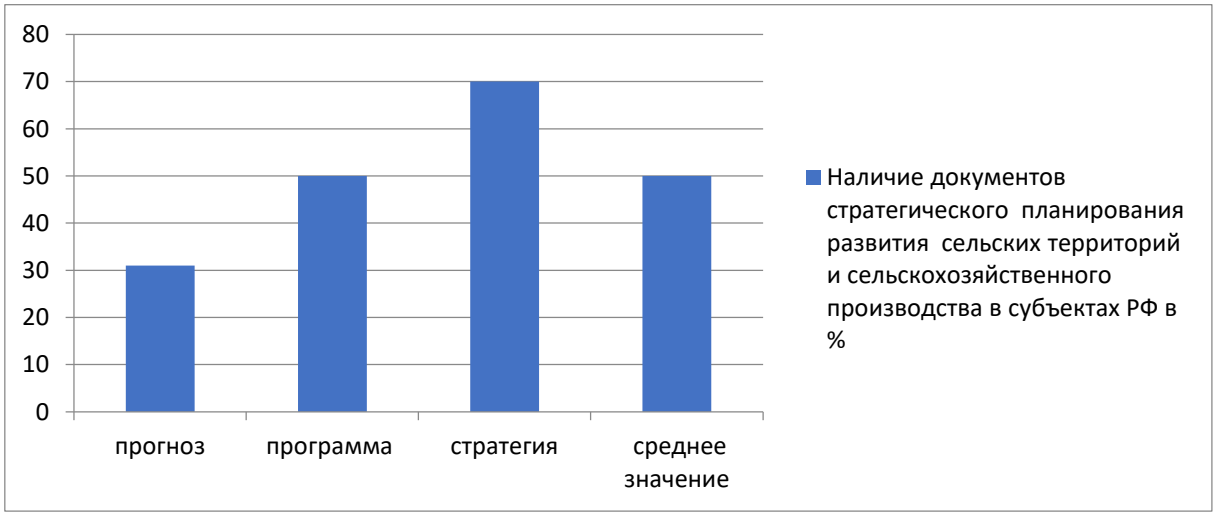


Рисунок 4 – Наличие документов стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства в муниципальных образованиях России, в %

Анализ показал, что наличие документов стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства составляет только треть. Это обусловлено отсутствием собственных средств для развития сельских территорий.

Подводя итог, можно отметить, что фактический уровень стратегического планирования развития сельских территорий недостаточно низок и не влияет на сельские поселения, их функционирование и развитие. Таким образом, стратегическое планирование на муниципальном уровне выполняется формально и не работает.

На основании вышеизложенного надо отметить, что главной проблемой в развитии стратегического планирования развития сельских территорий и сельскохозяйственного производства является низкое качество содержания документов стратегического планирования, в том числе практически отсутствие в них терминов *земля* и *землепользование*. Эффективное сельскохозяйственное землепользование в свою очередь также невозможно без совершенствования системы стратегического планирования, основанного на результатах прогнозирования.

Список использованных источников

1. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р.].

2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р].

3. Российская Федерация. Законы. О государственном стратегическом планировании: федеральный закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]: // Справочная правовая система «Гарант».

4. Комаров С.И. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов и объектов недвижимости: Учебник для бакалавриата и магистратуры / С.И. Комаров, А.А. Рассказова. – М.: Изд-во Юрайт, 2019. – 298 с. EDN: EEISWG

УДК 340.1

О ЗАДАЧАХ УПОРЯДОЧЕНИЯ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙТСВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

ON THE TASKS OF STREAMLINING FOREST MANAGEMENT ON AGRICULTURAL LANDS

Румянцев Федор Полиектович, д.ю.н., профессор, зав. кафедрой гражданского права и гражданского процесса

Rumyantsev Fyodor Polyektovich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Law and Civil Procedure

ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет»

Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering,

Аннотация. *В статье анализируется проблема регулирования лесопользования, несвойственного для категории земель сельскохозяйственного назначения. Формулируется предложение по внесению дополнения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», позволяющего осуществлять перевод невостребованных земельных долей, заросших лесной древесно-кустарниковой растительностью в земли лесного фонда в целях последующего ведения в их границах лесопользования в соответствии с требованиями лесного законодательства.*

Abstract. *The article analyzes the problem of forest management regulation, which is unusual for the category of agricultural land. A proposal is being formulated to amend the Federal Law "On the Turnover of Agricultural Lands", which allows the transfer of unclaimed land shares overgrown with forest wood and shrub vegetation to the lands of the forest fund for the purpose of subsequent forest management within their borders in accordance with the requirements of forest legislation.*

Ключевые слова: *сельхозугодья, древесно-кустарниковая растительность, невостребованные земельные доли, лесопользование, перевод в земли лесного фонда.*

Keywords: *farmland, tree and shrub vegetation, unclaimed land shares, forest management, transfer to the lands of the forest fund.*

«Юбилейная дата» действия наиболее важных законов, затрагивающих имущественные интересы миллионов участников регламентируемых общественных правоотношений, позволяет подвести некоторые «рубежные» итоги и сделать оценку достигнутым результатам, для обеспечения которых были нацелены нормы и положения соответствующего нормативно-правового акта, а также оценить «незапланированные» последствия его применения на практике. Вне всяких сомнений к такой категории знаковых законов можно отнести и Федеральный

закон от 24 июля 2002 года №101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[205] (далее по тексту – Закон об обороте). Действие этого закона на протяжении 20-тилетнего периода привело к весьма существенным изменениям в использовании указанной категории земельных ресурсов как незаменимого средства производства в сельском хозяйстве. И как объекта гражданского оборота, устанавливающего правовой механизм реализации правомочий собственников земельных долей при их намерении передать указанный вид имущества в пользование по договору аренды либо произвести отчуждение земельной доли или выделенного в счет ее земельного участка из общеконтурного земельного массива, находящегося в общей долевой собственности.

Следует указать, что принятию Закона об обороте предшествовали полных десять лет неопределенности и пробельности нормативно-правовой базы, регулирующей механизм реализации правомочий собственников земельных долей, явно свидетельствующие о необходимости принятия специального Федерального закона. Закона, призванного упорядочить особенности совершения гражданско-правовых сделок аренды и купли-продажи земельных долей и земельных участков, выделенных в счет права на долю в общедолевом земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения. За 10 лет, предшествующих принятию Закона об обороте, уже начали проявляться отдельные негативные последствия проводимой с начала 1990-х годов земельной реформы. На фоне массового разорения реорганизованных колхозов и совхозов начался процесс неиспользования сельхозугодий, сопровождающийся в «залесенных» субъектах Федерации зарастанием их мелколесьем. К моменту принятия Закона об обороте из производственного целевого использования уже вышли значительные площади сельхозземель. К сожалению, на тот момент государство не предприняло тех действенных мер, которые смогли бы обеспечить зарастание сельскохозяйственных угодий и в первую очередь пахотных земель лесной древесно-кустарниковой растительностью. Не решило указанную проблему и принятие Закона об обороте. Одна из главных проблем, затрудняющих передачу земельной доли в аренду или совершение сделки купли-продажи – ее индивидуализация из общедолевого земельного участка[206].

Не обеспечил оптимизацию выдела виртуальной земельной доли из общедолевого земельного участка и принятый 24-го июля 2002 года Закон об обороте, поскольку обязательным условием для совершения сделки аренды или купли-продажи Закон предусматривал проведение общего собрания сособственников земельных долей, выполнение которого было на практике весьма затруднительным. Вплоть до принятия 29-го декабря 2010 года редакции Закона об обороте, допускающей альтернативный указанному обязательному условию способ выдела земельной доли оборот сельхозугодий, продолжал оставаться весьма затруднительным в практической реализации, что

[205] Федеральный закон от 24 июля 2002года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №101-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

[206] Устюкова В.В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность? / В.В. Устюкова // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 19–24.

наряду с другими причинами отразилось на увеличении площадей неиспользуемых сельхозземель.

К 2010 году размеры неиспользуемых сельхозугодий в целом по стране достигали порядка 10 млн. гектаров, значительная часть из которых покрылись сплошной лесной древесно-кустарниковой растительностью высотой пять и более метров с формировавшейся сомкнутой кроной, позволяющей по лесоустроительным критериям признавать такой древостой лесом. Однако Закон об обороте не предусматривал и по настоящее время не предусматривает нормы об обязательном переводе таких сельхозугодий, фактически заросших лесом из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда. Преимущественно зарастают те земельные доли, которые длительное время не используются по причине, как правило, их невостребованности . Законодатель согласно редакции Закона об обороте от 29 декабря 2010 года обязал в ст.12.1 органы местного самоуправления составлять списки невостребованных земельных долей и предусмотрел для местных администраций возможность на обращение в суд с заявлением о передаче сформированного за счет таких долей земельного участка в муниципальную собственность. В том случае, если субъект Федерации будет предусматривать в принятом региональном законе такое правомочие[207].

В последующих редакциях Закон исключил упоминание о земельном участке, сформированном из невостребованных земельных долей, а в последней редакции Закона об обороте от 29 декабря 2022 года №639[208] закрепил исключительное право муниципалитетов на передачу в их собственность невостребованных земельных долей. Более того, с 1 января 2025 года такой переход будет происходить в силу прямого указания закона, таким образом, обязанность органов местного самоуправления на обращение за передачей невостребованных земельных долей в муниципальную собственность в суд будет с указанной даты упразднена.

Частичное решение правовой судьбы заросших лесной древесно-кустарниковой растительностью сельхозугодий законодатель предпринял, дополнив 27 декабря 2018 года Лесной кодекс РФ №538-ФЗ[209] новой статьей 123 о лесах, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, часть первая статьи предписывает их освоение с соблюдением целевого назначения данной категории земель. На мой взгляд, данное законодательное решение не вполне удачно, поскольку практически осуществлять в лесу ведение сельскохозяйственного производства (за исключением лишь пчеловодства) нереально. А из особенностей их использования согласно части второй указанной статьи

---

[207] Липски С.А. "Работа" муниципалитетов с бывшими невостребованными земельными долями как фактор устойчивого развития сельских территорий / В сб.: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе // Материалы VI Международной научно-практической конференции. Москва, 2021. – С. 400–403.

[208] Федеральный закон от 29 декабря 2022 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №639-ФЗ// СПС КонсультантПлюс.

[209] Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, свя-занных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» от 27.12.2018 N 538-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

ЛК РФ на сегодняшний день предусмотрена лишь заготовка лесных ресурсов в соответствии с предписаниями Постановления Правительства РФ №1509 от 21.09.2020 года «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»[210]. Такой вид использования сельскохозяйственных угодий в масштабах нескольких миллионов га по крайней мере не вполне согласуется с целевым назначением земель сельскохозяйственного назначения[211]. Хотя Указанное Постановление Правительства РФ №1509 было существенным образом упорядочено изменениями, внесенными 08.06.2022 Постановлением Правительства РФ №1043 «О внесении изменений в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» [212] в сторону придания заготовке лесных ресурсов надлежащих требований осуществления соответствующего вида лесопользования. Однако, по моему мнению, решение данного вопроса должно лежать в другой плоскости.

Считаю целесообразным дополнить ст.12.1 Закона об обороте пунктом – об определении правовой судьбы невостребованных земельных долей, заросших лесной древесно-кустарниковой растительностью высотой в пять и более метров с сомкнутой кроной, позволяющей квалифицировать такую растительность понятием «лес». Ходатайствовать перед высшим должностным лицом исполнительной власти – о принятии решения о переводе таких участков из состава земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда с осуществлением на них лесопользования в соответствии с требованиями лесного законодательства. Составление списка невостребованных земельных долей следует поручить осуществлять органам местного самоуправления совместно с территориальными министерствами (департаментами) лесного хозяйства.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №101-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

2. Федеральный закон от 29 декабря 2022 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №639-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с

[210] Постановление Правительства РФ №1509 от 21.09.2020 года «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» // СПС КонсультантПлюс.

[211] Румянцев Ф.П. Преждевременное лесопользование // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 3 (207). – С. 202–204 / Румянцев Ф.П. Преждевременное лесопользование // Право и государство: теория и практика. – 2022. –№ 3 (207). – С. 202–204.

[212] Постановление Правительства РФ от 08.06.2022 №1043 «О внесении изменений в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» // СПС КонсультантПлюс.

обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» от 27.12.2018 N 538-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

4. Постановление Правительства РФ №1509 от 21.09.2020 года «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»//СПС КонсультантПлюс.

5. Постановление Правительства РФ от 08.06.2022 №1043 «О внесении изменений в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» // СПС КонсультантПлюс.

6. Устюкова В.В. Общая собственность граждан на земельные участки сельскохозяйственного назначения: миф или реальность? / В.В. Устюкова // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 19–24.

7. Липски С.А. «Работа» муниципалитетов с бывшими невостребованными земельными долями как фактор устойчивого развития сельских территорий / В сб.: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе // Материалы VI Международной научно-практической конференции. Москва, 2021. – С. 400–403.

8. Румянцев Ф.П. Преждевременное лесопользование // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 3 (207). – С. 202–204.

УДК 332.37

ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ ПРИНЯТИЯ ФЗ «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ» И ЕГО ИЗМЕНЕНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ

REASONS AND PREREQUISITES FOR THE ADOPTION OF THE FEDERAL LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND» AND ITS CHANGES FROM THE POINT OF VIEW OF INSTITUTIONAL THEORY

Савельев Павел Сергеевич[1], научный сотрудник

Засядь-Волк Владимир Валентинович[2], кандидат географических наук, доцент

Савельева Полина Борисовна[3], главный специалист отдела землепользования и имущественных отношений,

Savelev Pavel Sergeevich[1]

Zasyad-Volk Vladimir Valentinovich[2], PhD in Geography, Associate Professor

Saveleva Polina Borisovna[3], chief specialist of the department of land use and property relations

[1]Северо-Западный институт управления РАНХиГС, г. Санкт-Петербург

[2]Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

[3]ГКУ «Ленавтодор», г. Санкт-Петербург

[1]*The North-West Institute of management, St. Petersburg*
[2]*Saint-Petersburg State University, St. Petersburg*
[3]*GKU «Lenavtodor», St. Petersburg*

Аннотация. *В статье рассматриваются предпосылки и причины принятия ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В основе исследовательского метода лежит институциональная теория. По итогам проведенного анализа авторы приходят к выводу о том, что принятие рассматриваемого федерального закона оказывало положительное влияние на социально-экономическое развитие, но в то же время не всегда отвечало на запросы всех заинтересованных акторов, что, в свою очередь, негативно сказывалось на результатах реализации данного закона на практике.*

Abstract. *The article discusses the prerequisites and reasons for the adoption of the Federal Law "On the circulation of agricultural land". The research method is based on institutional theory. Based on the results of the analysis, the authors come to the conclusion that the adoption of the federal law under consideration had a positive impact on socio-economic development, but at the same time did not always respond to the requests of all interested actors, which, in turn, had a negative impact on the results of the implementation of this law in practice.*

Ключевые слова: *земельная политика; землеустройство; институциональная теория; земельное право; земли сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *land policy; land management; institutional theory; land law; agricultural land.*

Вступление в силу Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который, по нашему мнению, является одним из основополагающих элементов законодательного «каркаса», сформированного за период проведения земельных реформ в новой России, имело ряд социально-экономических и правовых последствий. Для обзора результатов и следствий принятия вышеуказанного «институционального правила» необходимо рассмотреть предпосылки, обстоятельства и причины его создания.

Реформы 90-х годов XX века, основной целью которых был переход Российской Федерации к рыночной экономике, непосредственным образом затронули земельный правопорядок: произошло возрождение частной собственности на землю; исключительные монопольные права государства на земельные ресурсы были преобразованы. Земля превратилась в особенно ценный товар со своими исключительными свойствами на рынке.

За последние тридцать лет в гражданский оборот были вовлечены значительные площади российского государственного земельного фонда. Земля стала элементом рыночных отношений – товаром, на который распространились права владения, пользования и распоряжения, а также, одновременно, объектом и условием осуществления возможных рыночных отношений; рынок земли был полноценно включен в экономическую систему страны. Земля

стала уникальным товаром, цена на который зависит, например, от местоположения, объектов инфраструктуры, других местных особенностей. А также находится под влиянием факторов спроса, зависящих, в свою очередь, от политико-экономических, экологических, исторических, административных и других детерминантов. Ввиду того, что земля такой природный объект, который невозможно заменить или переместить, при этом он подвергается улучшению посредством хозяйственной деятельности человека, следовательно, её цена иррациональна, предложение неэластично и ограничено фиксированной величиной. Исходя из того, что государство и многочисленные посредники играют активную роль между продавцом и покупателем – рынок земли – рынок с несовершенной конкуренцией.

Вышеуказанные преобразования послужили стимулом для начала процесса трансформации земель, способствовавшего изменению структуры всего земельного фонда посредством перевода земель и земельных угодий из одной категории и из одного вида в другой, соответственно; для повышения их продуктивности и включения в экономический оборот. Общей целью данных преобразований было формирование эффективного собственника земельных ресурсов.

Вместе с тем, начавшийся процесс трансформации земель привел к возникновению ряда проблем. Важнейшей стала проблема эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, являющихся основным инструментом для обеспечения продовольственной безопасности страны[213]. Ввиду постоянного расширения границ населенных пунктов, многие плодородные сельскохозяйственные земли оказались незаконно выведены из оборота, переведены в земли других категорий (в частности, земли населенных пунктов), и застроены коттеджными поселками. В результате произошло общее сокращение земель сельскохозяйственного назначения, а положительный экономический эффект от реализации земли как объекта национального достояния достигнут не был. Кроме того, после упразднения колхозов и совхозов в 90-е годы прошлого века, на землях сельскохозяйственного назначения сложилась такая ситуация, при которой образовалось множество земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе, невостребованных земельных долей. Данное обстоятельство послужило предпосылкой к разработке и принятию новых правил пользования, владения и распоряжения земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения, а именно, был принят ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 года. Однако по прошествии двадцати лет принятия данного закона, по состоянию на 2021 год, 76 709,5 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения

[213] Савельев П.С. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения как основа обеспечения продовольственной безопасности региона и страны / П.С. Савельев, В.В. Засядь-Волк // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2023. – № 1. – С. 27–32. – DOI 10.33920/sel-04-2301-04. – EDN FHWFCY.

продолжают находиться в общей долевой собственности. Из которых 13 998,9 тыс. га являются невостребованными[214].

Таким образом, земельная реформа в Российской Федерации на рубеже XX–XXI веков послужила импульсом к общим институциональным изменениям в российском землепользовании. Были разработаны и впоследствии вступили в силу новые формальные и неформальные институты (или правила) современного российского землепользования, целью создания которых являлось снижение трансакционных издержек (затраты ресурсов, создающие преграды и барьеры) и издержек оппортунистического поведения (недобросовестное поведение участников земельных отношений зачастую с целью получения личной выгоды; например, участники общей долевой собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, не выделившие в натуре земельные доли за более чем тридцатилетний срок – пример укоренившегося оппортунизма).

Вместе с тем, новые формальные и неформальные институты не были особенно тщательно проработаны: имели место многочисленные противоречия на различных уровнях, которые были выявлены в процессе правоприменительной практики. Кроме того, институты, будучи непринятыми обществом, оказались неэффективны и, следовательно, оказывали негативное воздействие на социально-экономические и политические аспекты современного российского землепользования.

По нашему мнению, принятие в 2002 г. ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» также не смогло избежать этой участи, что подтверждается внесением более 40 изменений за двадцатилетнюю историю существования данного нормативно-правового акта[215].

Вместе с тем, по большинству вопросов, касающихся регулирования отношений пользования и распоряжения земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения, следует обращаться именно к вышеуказанному федеральному закону, а не к Земельному кодексу[216].

Методологической основой проводимого нами исследования является неоинституциональный подход. Особенно актуальной в рамках нашей работы является концепция нового институционализма, разработанная Р. Коузом[217] и продолженная в работах Д. Норта[218], О. Уильямсона[219].

Неоинституциональный подход к исследованию современного российского землепользования, в частности, в данном исследовании, касающегося владения, пользования, распоряжения и оборота земель сельскохозяйственного назначения, с точки зрения его формальных и неформальных институтов

---

[214] Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году.pdf (rosreestr.gov.ru)

[215] См.: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

[216] См.: п. 6 ст. 27 и п. 5 ст. 79 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ// СПС «КонсультантПлюс».

[217] Coase R.H. The Nature of the Firm. Economica, 1937, vol. 4, no. 16, pp. 386–405.

[218] North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

[219] Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. NY : Free Press, 1985.

актуален, так как позволяет наиболее системно подойти к изучению процессов трансформации земель (в частности, земель сельскохозяйственного назначения), а следовательно, может служить в качестве одного из инструментов для реализации эффективной земельной политики. Данный подход позволяет проанализировать, насколько вступившие в силу новые формальные и неформальные институты оказались эффективными или привели к отрицательным результатам, таким образом, свидетельствуют о неудаче процесса реформ или изменению их первоначальной сути и целей.

Институты в рамках вышеуказанного методологического подхода есть совокупность формальных (законодательные и нормативно-правовые акты различных уровней, в нашем случае – Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002) и неформальных правил (традиционные общественные представления, ценности и опыт). Они оказывают воздействие на общество в целом и индивидов, в частности, принуждая их к исполнению данных правил и структурируя взаимодействие между всеми его участниками (обществом и государством).

Например, определение земли как одновременно и национального достояния, так и предмета частной собственности – основное формальное и неформальное правило современного российского землепользования. Формальные и неформальные институты возникают либо в ходе исторического развития общества (традиции, традиционные представления и опыт) или создаются государством в краткосрочный период в процессе социально-экономических или политических преобразований, проявляясь в виде реформ, направленных на управление целенаправленными изменениями в обществе. Процесс реформирования, оказывая непосредственное влияние на становление и изменение формальных правил, в свою очередь, воздействует и на неформальные правила – устоявшееся поведение общества.

Формальные и неформальные институты современного российского землепользования подверглись значительным изменениям за последние тридцать лет, вместе с тем, данные изменения носили как положительный, так и отрицательный характер.

По итогам проведенного анализа процессов трансформации современного российского землепользования с точки зрения неоинституциональной теории, мы пришли к выводу о том, что основными причинами и предпосылками принятия Федерального Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и его дальнейшей трансформации являются:

1) появление понятия частной собственности на землю, а вместе с ним зарождения рынка земли;

2) перевод земель из одной категории в другую (в частности, сокращение земель сельскохозяйственного назначения);

3) необходимость трансформации земель для их наиболее рационального использования эффективным собственником;

4) необходимость формирования эффективного собственника земельных ресурсов, в частности, земель сельскохозяйственного назначения (после реорганизации совхозов и колхозов 90-е годы XX века). Однако более чем

за тридцатилетний период земельных реформ данный процесс не был завершен; создание многочисленных землевладений в виде земельных долей – ошибка, допущенная в ходе проведения земельных реформ;

5) сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения, в частности, наиболее продуктивных угодий (пашня), а значит – сокращение сельскохозяйственного производства;

6) издержки оппортунистического поведения в отношении земельных ресурсов в обществе и государстве, которые трудноискоренимы и не позволяют четко следовать положениям формальных институтов;

7) трансакционные издержки в современном российском землепользовании – результат наличия возможностей к двойственной трактовке положений формальных институтов в правоприменительной практике. А также имеющееся сильное противоречие формальных правил устоявшимся в обществе традициям и ценностям (неформальным правилам);

8) создание в процессе реформ 90-х годов прошлого века многочисленных земельных долей как особой формы землевладений;

9) трансформация положений ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» должна быть направлена на исправление некоторых взаимоисключающих противоречий, например: запрет образования земельного участка, входящего в состав искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий, размер которого меньше установленного субъектом минимального размера земельного участка; при этом требования данного пункта не распространяются в случае выдела земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, если их основной деятельностью является садоводство, овощеводство и т.д[220]. Также спорны и противоречивы пункты статей вышеуказанного закона о минимальных и максимальных размерах земельных участков; о неограниченных площадях земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, которые могут находиться в аренде у одного арендатора, а затем могут быть переданы в собственность при определённых условиях, что создает реальную предпосылку к возможному впоследствии переводу массива земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий[221,222].

Таким образом, одной из важнейших задач, которую необходимо решить для достижения положительных результатов реформ современного российского землепользования, в том числе, эффективной реализации положений ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», является устранение имеющихся противоречий в формальных и неформальных институтах для организации условий к эффективному взаимодействию между его участниками.

---

[220] См.: п.1 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

[221] Пашков В.П. Закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения": взгляд десять лет спустя / В.П. Пашков // Россия и современный мир. – 2011. – № 4(73). – С. 174–186. – EDN OKFCSP.

[222] См.: п.4 и п.6 ст. 9 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

Список использованных источников

1. Савельев П.С. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения как основа обеспечения продовольственной безопасности региона и страны / П.С. Савельев, В.В. Засядь-Волк // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2023. – № 1. – С. 27–32. – DOI 10.33920/sel-04-2301-04. – EDN FHWFCY.

2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году. – pdf (rosreestr.gov.ru)

3. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ// СПС «КонсультантПлюс».

5. Coase R.H. The Nature of the Firm. Economica, 1937, vol. 4, no. 16, pp. 386–405.

6. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

7. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. NY : Free Press, 1985.

8. Пашков В.П. Закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения": взгляд десять лет спустя / В.П. Пашков // Россия и современный мир. – 2011. – № 4(73). – С. 174–186. – EDN OKFCSP.

УДК 349.41

ИССЛЕДОВАНИЕ АКТА СОГЛАСОВАНИЯ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ – ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СУДЕБНОЙ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

RESEARCHING THE ACT OF AGREEING LOCATION OF BOUNDARIES LANDS DURING FORENSIC LAND MANAGEMENT EXPERTISE

Самойленко Дмитрий Вячеславович, старший преподаватель кафедры земельного права

Салов Сергей Михайлович, кандидат педагогических наук, доцент кафедры информатики

Samoilenko Dmitrii Vyacheslavovich, senior lecturer, department of land law

Salov Sergey Mikhailovich, PhD in pedagogics, associate professor of computer science

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрена правовая природа процедуры согласования границ между правообладателями смежных земельных участков в процессе проведения межевания. Описаны сведения акта согласования границ, имеющие доказательственное значение для рассмотрения споров о местоположении земельных участков и местоположении их границ и подлежащие исследованию при проведении судебной землеустроительной экспертизы.*

Abstract. *The paper considers the legal nature of the procedure of agreeing boundaries location between the owners of neighbouring land plots in the process of land surveying. The data of the act of agreeing boundaries location, which are of evidentiary value for disputes on the location of land plots and the location of their boundaries and are to be researched during forensic land management expertise, are described.*

Ключевые слова: *судебная землеустроительная экспертиза, акт согласования местоположения границ, границы земельного участка, доказательства в земельных спорах.*

Key words: *forensic land management expertise, act of agreeing boundaries location, land boundary, evidence in land disputes.*

В процессе рассмотрения судами споров о местоположении земельных участков и местоположении их границ спорящие стороны часто обосновывают свою позицию, ссылаясь на акт согласования границ: граница согласована в установленном порядке, поэтому описание её местоположения, учтённое в ЕГРН (Единый государственный реестр недвижимости), не подлежит пересмотру и т.д. Наоборот, отсутствием соответствующей подписи правообладателя смежного земельного участка в акте согласования границ спорящая сторона доказывает недействительность результатов межевания. Кроме этого, данные акты в процессе проведения судебной землеустроительной экспертизы нередко рассматриваются экспертами в качестве объектов исследования. Как показывает практика, часто выводы в таких заключениях экспертов базируются не на научно обоснованных методах исследования (как этого требует законодательство), а на субъективном отношении эксперта к данному носителю информации[223].

В нормативных актах и литературе уделено немалое внимание формальным вопросам проведения согласования границ между правообладателями смежных земельных участков, однако, почти не затрагивается тема юридической сущности этой процедуры. И совсем не рассмотрено доказательственное значение сведений, содержащихся в акте согласования, для рассмотрения споров о местоположении границ земельных участков. Между тем, данная тема

[223] Судебная защита земельно-имущественных прав / С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ООО Изд-во "КноРус", 2019. – 198 с.

имеет существенное значение как для теории и практики судебной землеустроительной экспертизы, так и для правильного рассмотрения судами земельных споров о границах земельных участков.

Юридическое оформление границ, получившее название «межевание», как отмечает Ф.Г. Некрасов, зародилось в глубокой древности. И предназначено для разграничения земельных владений с целью охраны и защиты их границ[224].

В советский период, в условиях, когда земля находилась в исключительной собственности государства, необходимость в межевании отсутствовала[225]. С момента возрождения в 1996 году института межевания и до настоящего времени данная процедура остаётся добровольной в отношении ранее предоставленных земельных участков. В 2000-х годах в практику вошло обязательное проведение межевания только вновь образуемых земельных участков. Несмотря на добровольность, к межеванию ранее предоставленных участков прибегают для внесения определённости в пространственные владения, для юридической защиты границы и размеров земельного участка.

Правовая природа определения границ существующих земельных участков, права на которые признаны действительными и зарегистрированными, но у которых границы не оформлены, базируется на соглашении смежных землевладельцев о расположении границ. Такое соглашение, как справедливо пишет А.Е. Бочкарев, по смыслу положений статьи 153 ГК РФ представляет собой сделку. Поскольку действия смежных землевладельцев направлены на регламентацию их правоотношений по поводу владения и пользования земельными участками в части смежной территории[226].

Приведённое обоснование правовой природы компромиссных действий правообладателей смежных земельных участков по согласованию фактического положения границы вполне отвечает природе сделки, поскольку в таких действиях присутствует взаимное встречное удовлетворение, выражающееся в обоюдном согласии с конкретным положением смежной границы, влияющим на режим пользования смежными земельными участками каждым из смежников.

Требование о письменном согласовании границ с правообладателями смежных земельных участков впервые в постсоветской России появилось в инструкции по межеванию земель от 8 апреля 1996 года (далее – Инструкция). В дальнейшем нормативные документы, регулирующие процедуру согласования, требования к её проведению неоднократно менялись, также совершенствовалась форма и содержание акта согласования. В настоящее время требования к акту изложены в приказе Росреестра от 14.12.2021 № П/0592 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке».

---

[224] Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России: (Межевые законы): Конспект. излож., приспособл. для первоначального общего ознакомления с рус. межеванием / Ф.Г. Некрасов, межевой инж. – Москва: скл. у авт., 1915. – С. 5, 34.

[225] Ефимов А.Ф. Некоторые вопросы разрешения судами споров при межевании земельных участков / А.Ф. Ефимов, М.Н. Николаев. //Комментарий к судебной практике. – Вып. 21. – М.: Инфра-М, 2016. – С. 10.

[226] Бочкарев А.Е. Процедура согласования границ земельного участка как гарантия соблюдения прав смежных землевладельцев / А.Е. Бочкарев // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 4(187). – С. 60–67. – EDN YKKKRX.

Актуальным является вопрос о том, исследование каких сведений акта согласования границ требуют применения специальных знаний в области землеустройства и смежных дисциплин.

«Экспертное исследование, – писал Р.С. Белкин, – представляет собой средство познания содержания доказательства в тех случаях, когда свойства, явления, отношения и связи, существующие как внутри доказательства, так и между данным доказательством и другими фактическими данными, не могут быть установлены простым рассмотрением доказательств, ознакомлением с ним…

Экспертное исследование надлежит применять только тогда, когда познание содержания доказательства невозможно без привлечения специальных познаний»[227].

Неизменными атрибутами акта были и остаются сведения о правообладателях межуемого и смежных земельных участков, адреса и их кадастровые номера. В судебном процессе относительно данных сведений возникают вопросы о том, кто являлся законным правообладателем смежных земельных участков в момент проведения согласования, и соответствуют ли эти сведения данным в акте согласования. Очевидно, что проведение специальных экспертных исследований для установления этих фактов не требуется. Стороны самостоятельно, а в случае необходимости – при содействии суда, могут получить необходимую информацию из органов регистрации прав на недвижимое имущество и провести необходимое сравнение. Также нередко возникают вопросы о подлинности поставленных подписей, но это уже предмет экспертизы другого вида. Заметим, что хотя такие вопросы возникают у сторон в процессе рассмотрения споров о границах земельных участков, они не могут входить в предмет доказывания, поскольку отсутствие согласования границ земельного участка со смежными землепользователями является нарушением закона и не является достаточным основанием для удовлетворения требований о признании результатов межевания недействительными. В таких спорах предметом доказывания являются факты, подтверждающие нарушение прав, возникшее в результате неправильно проведённого межевания.

Изначально неотъемлемой частью акта являлась схема границ, содержащая в общем виде очертания земельного участка с наименованием смежных участков. Безусловно, описание смежеств является индивидуализирующим признаком участка, позволяющим определить его пространственное местоположение относительно других участков[228], но оно не может содержать сведения, позволяющие однозначно определить положение границ на местности. Для проведения сравнительного анализа сведений о смежных земельных участках нередко требуется проведение сравнительного анализа графических документов с применением специально-экспертных методов, и эти действия, безусловно, входят в область предмета судебной землеустроительной экспертизы.

---

[227] Курс криминалистики: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. – В 3-х т. – Т. 3 / Белкин Р.С. – М.: Юристъ, 1997. – 478 с. – С. 55.

[228] Самойленко Д.В. Характеристики земельного участка как индивидуально определенной вещи / Д.В. Самойленко // Хозяйство и право. – 2021. – № 10(537). – С. 95–107. – EDN NGOZOK.

Нововведения, установленные приказом Минэкономразвития России от 08 декабря 2015 года № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке», внесли изменения в содержание акта. Между характерными точками границ земельного участка стали указываться горизонтальные проложения. Они, безусловно, являются теми сведениями акта, которые подлежат обязательному исследованию при проведении судебной землеустроительной экспертизы. Значения их величин подлежат сравнительному анализу с соответствующими размерами земельных участков, содержащимися в землеустроительной и кадастровой документации, в материалах технической инвентаризации и в других источниках.

Ещё одним видом информации, которая может быть объектом экспертно-землеустроительного исследования, в зависимости от обстоятельств дела является величина площади, указанная в акте согласования. Она может сопоставляться не только с величинами, указанными в других источниках сведений и результатами натурных экспертных измерений, но и с результатами вычислений площади, полученными при экспертном исследовании, например, по формуле Брахмагупты[229].

Проводя исследование, необходимо помнить, что акт согласования, как и любой другой документ, создаваемый человеком, может содержать как ошибки, так и умышленные искажения действительности. Поэтому обнаруженные различия признаков, отражённых в акте, с признаками из других источников сами по себе не могут являться доказательствами конкретного обстоятельства. Только в совокупности с другими результатами исследования может быть определена значимость совпадений и различий признаков земельного участка, отражённых в акте согласования, с данными, содержащимися в других носителях информации.

В заключениях экспертов часто делается вывод о достоверности сведений межевания только на том основании, что граница была согласована всеми заинтересованными лицами. Такой вывод является недопустимым, поскольку не основан на результатах исследования, а базируется на субъективном отношении эксперта к обстоятельствам дела. Акт согласования, если он подписан смежниками, указывает только на наличие или отсутствие спора между правообладателями смежных земельных участков на момент проведения работ по межеванию.

Подводя итоги, отметим, что акт согласования местоположения границ земельного участка, безусловно, имеет доказательственное значение для рассмотрения споров о местоположении земельных участков и местоположении их границ. Однако в процессе проведения судебной землеустроительной экспертизы исследованию могут подвергаться сведения о трёх свойствах земельного участка: положение относительно других участков (описание смежеств), размерность величин горизонтальных проложений границ и площадь земельного участка.

---

[229] Применение формулы Брахмагупты для вычисления максимально возможной площади четырехугольного земельного участка при производстве судебной землеустроительной экспертизы / А.А. Кочиев, Е.П. Ананичева // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2022. – № 4. – С. 271–279. – DOI 10.33920/sel-04-2204-05. – EDN GXSIIZ.

Список использованных источников

1. Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России: (Межевые законы): Конспект. излож., приспособл. для первоначального общего ознакомления с рус. межеванием / Ф.Г. Некрасов, межевой инж. – Москва: скл. у авт., 1915.
2. Ефимов А.Ф. Некоторые вопросы разрешения судами споров при межевании земельных участков / А.Ф. Ефимов, М.Н. Николаев // Комментарий судебной практики. – Вып. 21. – М.: Инфра-М, 2016. – С. 10.
3. Бочкарев А.Е. Процедура согласования границ земельного участка как гарантия соблюдения прав смежных землевладельцев / А.Е. Бочкарев // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 4(187). – С. 60–67. – EDN YKKKRX.
4. Курс криминалистики: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. – В 3-х т. – Т. 3 / Белкин Р.С. – М.: Юристъ, 1997. – 478 с.
5. Применение формулы Брахмагупты для вычисления максимально возможной площади четырехугольного земельного участка при производстве судебной землеустроительной экспертизы / А.А. Кочиев, Е.П. Ананичева // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2022. – № 4. – С. 271–279. – DOI 10.33920/sel-04-2204-05. – EDN GXSIIZ.
6. Самойленко Д.В. Характеристики земельного участка как индивидуально определенной вещи / Д.В. Самойленко // Хозяйство и право. – 2021. – № 10(537). – С. 95–107. – EDN NGOZOK.
7. Судебная защита земельно-имущественных прав / С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: КноРус, 2019. – 198 с.

УДК 332.3

ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ПРАВОВОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

LAND-RETIREMENT OF AGRICULTURAL LAND
(LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS)

Синица Юлия Станиславовна, к.э.н., доцент
Sinitsa Yulia Stanislavovna, candidate of economic sciences, associate professor

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», Москва
Federal State Budgetary Education Institution of Higher Education «State University of Land Use Planning», Moscow

Аннотация. *Согласно данным международных отчетов Продовольственной сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (FAO) и Междуна-*

родного валютного фонда ежегодно отмечается сокращение сельскохозяйственных земель. С 1990 года площадь сельскохозяйственных земель в мире сократилось на 2,1%, в России на 6,3%. Во многих странах в основе государственной политики, с целью сохранения и развития сельскохозяйственных земель вводятся законы и разрабатываются механизмы, обеспечивающие надзорно-контрольные функции за использованием таких земель. Одним из эффективных способов выявить земли, которые не используются или используются с нарушением земельного законодательства, а также в последующем вовлечь их в экономический и хозяйственный оборот следует отметить изъятие земель.

Abstract. *According to the international reports of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the International Monetary Fund, there is an annual reduction in agricultural land. Since 1990, the area of agricultural land in the world has decreased by 2.1%, in Russia by 6.3%. In many countries, laws are being introduced at the heart of State policy in order to preserve and develop agricultural lands and mechanisms are being developed to ensure supervisory and control functions over the use of such lands. One of the effective ways to identify lands that are not used or are used in violation of land legislation, as well as to subsequently involve them in economic and economic turnover should be noted the seizure of land.*

Ключевые слова: *изъятие сельскохозяйственных земель, оборот земель, неиспользованные земли, использованные земли с нарушением земельного законодательства, сокращение земель сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *land-retirement of agricultural land, land turnover, unused land, used land in violation of land legislation, reduction of agricultural land.*

Изъятие земель сельскохозяйственного назначения представляет собой механизм государственного управления, который через надзорно-контрольные функции позволяет ввести земли, в использовании которых были выявлены факты нарушения земельного законодательства или на них не велась сельскохозяйственная деятельность, в экономический и хозяйственный оборот. Также предусмотрено изъятие земель из состава земель сельскохозяйственного назначения и для государственных и муниципальных нужд.

Допускается изъятие земель сельскохозяйственного назначения по основаниям, указанным в Законе об обороте земель сельскохозяйственного назначения[230]. Данный Закон с 2002 года регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением сельскохозяйственными землями, устанавливает порядок их использования, с целью их защиты и сохранения [231].

Правовой аспект позволяет контролировать использование земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с требованиями земельного за-

[230] Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // СПС Консультант Плюс.

[231] Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения / В.Н. Хлыстун, С.А. Липски, А.А. Мурашева [и др.]. – М.: ГУЗ, 2020. – 296 с. – ISBN 978-5-6044395-7-9. – EDN HATCFV.

конодательства, а также предусматривает наступление административной ответственности собственников данных земель, в случаях выявления признаков неиспользования земель или их использования, но с нарушениями земельного законодательства (рис. 1).

С правовой точки зрения, законодатель изымает земли у нерадивого собственника, привлекая его к административной ответственности и к обязанности устранить все выявленные нарушения в рамках проведения земельного контроля и найти через аукционы (публичные торги) нового собственника для данных земель.

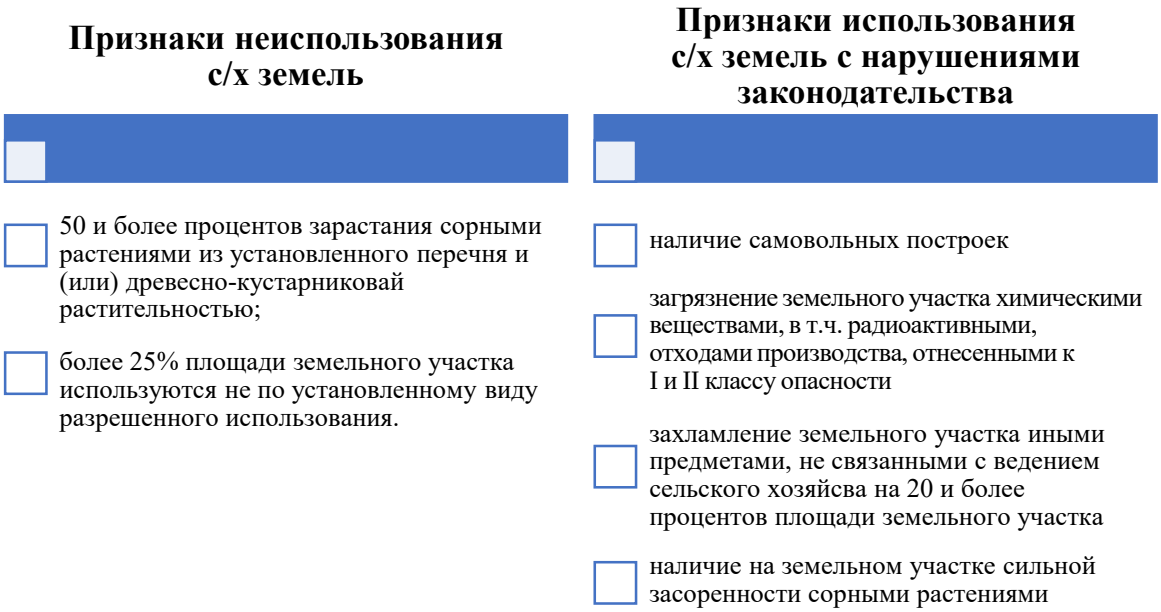


Рисунок 1 – Основания для изъятия земель сельскохозяйственного назначения

Законодателем определена обязанность, которую собственнику (пользователю) необходимо исполнять, а именно: использовать участок в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием; не допускать действий, приводящих к ухудшению экологической обстановки, и способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на арендуемом земельном участке и прилегающих к нему территориях. А также выполнять работы по благоустройству территории. Кроме того, в числе обязанностей собственника земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения лежит проведение мероприятий по предупреждению деградации и (или) восстановлению плодородия земель в рамках проведения мероприятий по рекультивации.

Для усиления контрольных функций органов государственной власти при осуществлении земельных надзорных мероприятий в вопросах – выявления факта нарушения использования земель сельскохозяйственного назначения – были установлены сроки ненадлежащего использования данных земель, в частности:

– в течение трех и более лет использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не по целевому назначению;

– менее трех лет подряд выявляются факты нарушения земельного законодательства.

С учетом внесенных изменений в процедуры изъятия земель сельскохозяйственного назначения законодатель уточняет основания, по которым в рамках судебного производства, возможно применение данных мер, в частности:

– использование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения существенно повлекло снижение плодородия земель или причинен вред окружающей среде;

– земельный участок не используется по целевому назначению более одного года с момента даты его приобретения.

Законодательством в сфере надзорно-контрольных функций определены ключевые показатели, проверка которых определяет степень виновности собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения, в их числе: «оценка материального вреда, причиненного почвам земле сельскохозяйственного назначения, на валовый внутренний продукт Российской Федерации»[232].

С экономической точки зрения – изъятые земли сельскохозяйственного назначения по указанным выше причинам, после введения их в правовое поле, могут вовлекаться в экономический и хозяйственный оборот, обеспечивая увеличение доходов в местные бюджеты. А также создавать условия для роста производства сельскохозяйственной продукции и снижения интенсивной нагрузки на уже используемые земли с/х назначения.

Проведя анализ сетевых ресурсов, предоставляющих данные о землях сельскохозяйственного назначения, отметим следующее:

– отсутствуют сведения по количественному составу изъятых сельскохозяйственных земель;

– отсутствуют сведения по количеству деградированных земель из состава сельскохозяйственного назначения;

– отсутствуют данные о качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения, изъятых и реализуемых на публичных торгах.

Информация об изъятых землях сельскохозяйственного назначения отсутствует как по субъектам Российской Федерации, так и в целом по стране. По мнению автора, сведения о количественных и качественных характеристиках в обязательном порядке должна предоставляться в открытом доступе Минсельхозом России на портале ЕФИС ЗСН (Единая федеральная информационная система земельных участков сельскохозяйственного назначения). Актуальность и достоверность таких данных будет способствовать быстрому и верному решению при урегулировании вопроса восстановления качественных характеристик и свойств земельного участка сельскохозяйственного назначения. А также его дальнейшего вовлечения в экономический и хозяйственный оборот[233].

---

[232] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СПС КонсультантПлюс.

[233] Бородина О.Б. Актуальные вопросы совершенствования системы создания единого информационного ресурса о Земле и недвижимости / О.Б. Бородина, Ю.С. Синица // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 3. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_3_175. – EDN QOQJCC.

В российской практике изъятия земель сельскохозяйственного назначения обусловлено, прежде всего, сохранением целевого назначения и качественных характеристик данного типа земель, сохраняя их особо ценный статус.

Зарубежная практика по изъятию сельскохозяйственных земель показывает, что основная цель данных мероприятий – перевести земельный участок сельскохозяйственного назначения в другой вид (категорию) земель. Такая практика привела к существенному сокращению сельскохозяйственных земель. По данному вопросу особую обеспокоенность заявили в Польше, где на протяжении порядка 20 последних лет, ежегодно из состава земель сельскохозяйственного назначения выбывает порядка 2–3 тыс. гектар. Основная причина такого сокращения – перевод земель под жилищное строительство. Такая тенденция особенно отмечается в районах, близко расположенных к крупным городам. В меньшей степени земли отводятся для целей промышленности. Для разрешения сложившейся ситуации польским правительством в 2015 году был издан закон, который должен был защитить земли сельскохозяйственного назначения от деградации и ограничить данные земли от перевода под другой вид использования. В целом закон ограничил сокращение земель, но не остановил его.

Результаты исследования показали, что изъятие земель сельскохозяйственного назначения по основаниям, установленным законодательными актами, в целом способствует сохранению целевого назначения участка, поскольку основная задача изъятия земель – восстановить качественные характеристики земельных участков и вовлечь их в экономический и хозяйственный оборот. Также необходимо дополнить ЕФИС ЗСН сведениями о качественных характеристиках земельного участка, об участках, на которых выявлены нарушения земельного законодательства, сведения об участках, подлежащих изъятию. Характеристика земельных участков должна быть актуальной, достоверной и обновляемой в режиме реального времени.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // СПС КонсультантПлюс.

2. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения / В.Н. Хлыстун, С.А. Липски, А.А. Мурашева [и др.]. – М.: ГУЗ, 2020. – 296 с. – ISBN 978-5-6044395-7-9. – EDN HATCFV.

3. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СПС КонсультантПлюс.

4. Бородина О.Б. Актуальные вопросы совершенствования системы создания единого информационного ресурса о Земле и недвижимости / О.Б. Бородина, Ю.С. Синица // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 3. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_3_175. – EDN QOQJCC.

УДК 347.232.8

ПРОБЛЕМЫ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

PROBLEMS OF AGRICULTURAL LAND TURNOVER IN THE ALTAI TERRITORY

Соврикова Екатерина Михайловна, к.с.-х.н., доцент
Sovrikova Ekaterina Mikhailovna, Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor

ФГБОУ ВО Алтайский ГАУ
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Altai State Agrarian University

Аннотация. *Рассмотрены некоторые проблемы по обороту земель сельскохозяйственного назначения в крае, где ключевой является предоставление земель на торгах, и без проведения торгов, внесен ряд предложений по изменению земельного законодательства.*

Abstract. *Some problems on the turnover of agricultural land in the region, where the key is the provision of land at auction, and without bidding, a number of proposals to change the land legislation are considered.*

Ключевые слова: *оборот земель сельскохозяйственного назначения, максимальные минимальные размеры земельных участков, торги, аукционы, аренда земель.*

Key words*: turnover of agricultural land, max.min. size of land plots, tenders, auctions, land lease.*

Правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами. А также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на следующих принципах:

1) сохранение целевого использования земельных участков;

2) установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

3) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов [1];

4) преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина – члена крестьянского (фермерского) хозяйства, для покупки доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. При возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;

5) установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов;

Местные власти постоянно ставят на обсуждение вопрос постановки на учет бесхозяйных территорий и земель, вовлеченных в сельскохозяйственный оборот, но используемых не по назначению [2].

Проводят выездные заседания в районах, встречаются с собственниками и арендаторами земель, также идет агитация граждан активнее участвовать в подаче документов на кадастровый учет и регистрацию прав своих ранее полученных (т.е. выделенных государством на праве бессрочного пользования) земель.

При постановке на учет участки сельскохозяйственного назначения по координатам или иным уникальным данным не соответствуют ранее представленным сведениям. Иной раз границы таковых участков не совпадают по координатам с существующими границами на местности, и происходит это из-за проводимого ранее картометрического способа измерений по устаревшим картам без должных измерений на местности.

При обороте земель категории «сельскохозяйственных земель» как раз возникает проблема – на заявления о постановке следует отказ или приостановление в процедуре, по причине допущенных ранее ошибок [3].

Реестровая ошибка в случае ранее учтенных земельных участков сельскохозяйственного назначения составляет в реестре недвижимости на сегодня 26,7% от общего числа ошибок, допущенных при съемке.

Порой приходится при исправлении таких ошибок прибегать к межеванию не одного участка, имеющего ошибку в координатах, а несколько участков, прилегающих к нему, и тем самым увеличиваются затраты и стоимость услуг.

При установлении максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, участки которых расположены на территории одного муниципального района, и могут возникать ошибки по вопросу права собственности граждан. Так как участок может находиться в собственности нескольких граждан

по документам администрации, и недобросовестные собственники участка попросту не регистрируют свой участок в ЕГРН, соответственно не имеют документов на него, кроме постановления администрации 1989 года. Нарушается установленная максимальная – минимальная площадь участков в данном субъекте, что также пагубно влияет на процедуры кадастрового учета земель.

Сегодня многие муниципалитеты Алтайского края столкнулись с такой проблемой, как бесхозяйные земли: земли, брошенные собственниками участков, или не прошедшие кадастровый учет и снятые с него в 2017 году.

Администрациями предпринимаются меры по оформлению бесхозяйных земельных участков в собственность муниципалитетов, а также изъятию земель из оборота и передачи этих участков в пользование (долгосрочную аренду) сельхозтоваропроизводителям, имеющим производственные мощности и желание расширять свое производство.

Решение администраций было вынесено на обсуждение АКЗС для принятия законодательного закрепления в постановлениях правительства Алтайского края.

Так, согласно Закона Алтайского края от 20.12.2022 № 123-ЗС "О внесении изменений в статью 2 закона Алтайского края "О регулировании отдельных отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения" изменили максимальные размеры земельных участков:

– для осуществления ведения крестьянско-фермерского хозяйства, из земель находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставленных ранее данному хозяйству, без проведения торгов до 25 га [4].

Данный закон своей формулировкой увеличивает ранее принятые нормы максимальной площади до 25 га земель, и дает возможность расширить участок или объединить ранее существующие площади меньшим по нормативу размером до 25 га в сумме. Основным критерием данного закона является слово «без торгов», так как уже на существующих землях хозяйства при их расширении и оформлении прав собственности не будет претендовать третье лицо, а приоритет дается гражданину или КФХ, ранее участвующему в предоставлении не разграниченных сельскохозяйственных земель.

Ранее возникали инциденты с земельными участками, когда, например, некоторые предприниматели скупали земельные паи у частных лиц и органов власти (земли развалившихся бывших колхозов) вблизи населенных пунктов и инфраструктуры, объединяли их в один массив и сдавали в аренду. Но уже на своих условиях, завышая цены до 11,5 тыс. руб. за гектар, когда средняя стоимость аренды 1 га в крае составляла 500–900 рублей.

При этом стоимость аренды, согласно Постановлению Правительства РФ от 16.07.2009 N 582 (ред. от 10.02.2023) «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», и статье 39.7 ЗК РФ рассчитывается на основе кадастровой стоимости. Сегодня она поднялась в крае практически в два раза, и в 2023 году пройдет переоценка и ее актуализация, а именно – для земель с.х. назначения [5,6].

Многие добросовестные предприниматели, работающие на земельных участках сельскохозяйственного назначения более 10 лет, могут лишиться своих земель или остаться без них благодаря фактам, описанным ранее, так как в аукционах при выставлении земли на торгах может участвовать кто угодно, за исключением случаев продажи земли с торгов. И тот, кто предлагает более высокую цену, становится собственником.

Земельный кодекс противостоит положению закона об обороте земель сельхозназначения, по которому администрация обязана выставить земли на аукцион и участвовать в торгах может кто угодно.

Согласно ФЗ-316, который вступит в силу 1 марта 2023 года, были внесены дополнительные положения, которые изменят некоторое целевое назначение в вопросе комплексного строительства жилых комплексов. Этот вопрос очень остро стоит перед крупными городами, которые имеют возможность расширить свои территории для строительства только благодаря примыкающим УК границам населенных пунктов земель сельхозназначения. Введен запрет на передачу земельных участков третьим лицам, в том числе в субаренду, но эти запреты начнут действовать с 1 марта, и не вернет тех земель, которые уже ушли и переданы третьим лицам летом 2022 года. На основании нововведений ФЗ-316 и изменений станет больше оснований для отказа в предоставлении участков без торгов. Тем более, в крае присутствует дефицит свободных площадей земель сельскохозяйственного назначения и слабая консультативная инициатива органов власти для решения некоторых проблем частного характера.

Данную проблему нужно решать не только на региональном, но и на федеральном уровне:

– Внести некие ограничения для участников торгов, обозначить приоритеты для действующих добросовестных арендаторов;

– Ускорить процедуры признания бесхозяйных земель в собственность муниципалитетов и дальнейшей их передачи в аренду крупным предпринимателям края, для ведения сельского хозяйства;

– Повысить уровень консультационных услуг населению, по предоставлению земель. Расширить ряд полномочий органов власти в области госконтроля при нарушении земельного законодательства и ускорить механизм изъятия земель у недобросовестных пользователей до окончания срока арендных отношений.

Список использованных источников

1. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон № 101-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 24.07.2002.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон №316- ФЗ от 14.07.2022 // Собрание законодательства Российской Федерации.

3. Соврикова Е.М. Эффективность государственного земельного надзора за рациональным использованием земель в Рубцовском районе Алтайского края / В сб.: Аграрная наука – сельскому хозяйству // Сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции. – В 2-х кн. – ФГБОУ ВО «Алтайский государственный аграрный университет», 2018. – С. 106–107.

4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп.). Федеральный закон и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон № 123-ФЗ от 3 октября 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.

5. Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации. Федеральный закон и отдельные законодательные акты РФ: Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 (ред. от 10.02.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации.

6. Рассыпнов В.А., Соврикова Е.М. Основа кадастровой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения / В кн.: Аграрная наука – сельскому хозяйству // Сборник статей. – в 3-х кн. – ФГБОУ ВО «Алтайский государственный аграрный университет», 2016. – С. 423–424.

УДК 528

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЗЕЛЕНОГРАДСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОКРУГА КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

THE CURRENT STATE OF LAND CONTROL IN THE MUNICIPALITY ON THE EXAMPLE OF THE ZELENOGRAD MUNICIPAL DISTRICT AND THE WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Тулупова Валентина Владимировна, магистрант 1 курса направления подготовки Землеустройство и кадастры, профиль: Кадастр недвижимости

Научный руководитель: Цекоева Фатима Касполовна, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, директор НОЦ «Землеустройство, кадастры и мониторинг земель», руководитель образовательных программ направления подготовки Землеустройство и кадастры

Tulupova Valentina Vladimirovna, 1st year undergraduate, for example Land Management and Cadastre, profile: Real Estate Cadastre

Supervisor: Tsekoeva Fatima Kaspolovna, Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor, Director of the REC «Land management, cadastres and land monitoring», head of educational programs of the direction Land management and cadastres

Балтийский федеральный университет им. И. Канта
Baltic Federal University. I. Kant

Аннотация: *в данной статье приводятся данные о современном состоянии земельного контроля на примере Зеленоградского муниципального округа за 2021 год. Описана необходимость земельного контроля как основной функции в сфере управления земельными ресурсами. Рассмотрены проблемы в сфере земельного контроля и пути их совершенствования.*

Abstract: *this article provides data on the current state of land control on the example of the Zelenograd municipal district for 2021. The necessity of land control as the main function in the field of land management is described. Problems in the field of land control and ways to improve them are considered.*

Ключевые слова: *земельный контроль, земельные участки, муниципальный округ, проверки, землепользование, земли сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *land control, land plots, municipal district, checks, land use, agricultural land.*

В настоящее время все больше понимания приходит к людям о рациональном использовании земельных ресурсов. Все на нашей планете зависит от земли, и соответственно использовать ее надо разумно. Правила рационального использования земельных участков регулируются Земельным Кодексом РФ (№ 136-ФЗ). За соблюдением этих правил отвечает земельный контроль. На сегодняшний день одним из самых актуальных методов управления в сфере рационального землепользования остается земельный контроль.

На муниципальном уровне земельный контроль осуществляется в соответствии со ст. 72 Земельного Кодекса РФ уполномоченными органами местного самоуправления. Он необходим для своевременного обнаружения и устранения нарушений. На него возлагаются:

– информационная функция (так как без знаний о количестве, качестве земель, иных сведений о землях невозможно сформулировать стратегию их использования и охраны);

– предупредительная функция (направлена на предотвращение еще не начавшегося противоправного действия в отношении земельных участков);

– карательная функция (направлена на привлечение нарушителей к ответственности).

Рассмотрим осуществление земельного контроля в виде проверок на примере Зеленоградского муниципального округа на 2021 год.

По сведениям, взятым из Инвестиционного паспорта муниципального образования «Зеленоградский муниципальный округ Калининградской области» на 2021 год: общая площадь территории – 2016 кв. км, из них 1203 кв. км приходится на акваторию Куршского залива. Лесной фонд составляет 182 кв. км, сельскохозяйственные угодья – 512 кв. км.

Так как Зеленоградский район охватывает большое количество не только земель особо охраняемых природных территорий, но и земли сельскохозяйственных угодий, земельный контроль в данной местности особенно актуален. Нередко жители данной местности самопроизвольно захватывают не принадлежащие им территории и, как правило, этими территориями являются территории общего пользования. Это ограничивает людей к их свободному доступу. Также нецелевое использование земельных участков является нередким нарушениям, и ведет к обеднению плодородного слоя, к их деградации. Это приводит к негативным последствиям особенно для земель сельскохозяйственного назначения.

Например, обеднение плодородного слоя грозит снижением урожайности, а также и снижением экономических показателей. В условиях нынешних реалий, одной из важнейших задач государства РФ стоит обеспечение роста показателей в сфере сельского хозяйства. А значит необходимо усилить контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами в сфере земельного законодательства, пользователями земельных участков. Неиспользование сельскохозяйственных земель по назначению приводит к их зарастанию, заболачиванию и в дальнейшем потребуются долгие и дорогие мелиоративные мероприятия в отношении этих земель. Соответственно, более ранние выявления таких ситуаций приведут к сбережению земель.

Достаточно большое количество земельных участков остаётся не учтенными, что ведет к непоступлению налоговых платежей (земельный налог, арендная плата за землю). А эти платежи являются одним из источников формирования бюджета Муниципального органа.

Земельный контроль проводится в виде плановых и внеплановых проверок, которые могут быть выездными и (или) документарными.

На примере данных Ежеквартального отчета по муниципальному земельному контролю на 1 января 2021 года и на 1 июля 2021 года можно увидеть проведение проверок на землях сельскохозяйственного назначения в Зеленоградском городском округе, сравнить результаты и сделать вывод о развитии земельного контроля за данный период.

Данные на 1 января 2021года

Проведено проверок 56 на площади 469,2 га;

Выявлено нарушений 56 на площади 469,2 га:

По видам нарушений:

Неиспользование земельного участка – 14; на площади 69,1 га;

Порча земель или прочие нарушения – 42; на площади 400,1 га.

Устранено нарушений – на 6 земельных участках на площади 36,5 га (что составляет 11%).

Данные на 1 июля 2021года

Проведено проверок 29 на площади 263,8 га;

Выявлено нарушений 25 на площади 244,6:

По видам нарушений:

Неиспользование земельного участка – 2 на площади 45,0 га;

Порча земель или прочие нарушения – 23 на площади 199,6 га.

Устранено нарушений – на 3 земельных участках на площади 11,3 га (что составляет 12%).

Из этих данных можно увидеть, что на долю сельскохозяйственных земель пришлось небольшое количество проведенных проверок. А вот нарушения, выявленные из них, составляют большую часть. Также очевидно снижение количества проведенных проверок во втором квартале 2021 года. Устранение нарушений в двух кварталах имеет низкие показатели, устранено только 33% нарушений за два квартала.

Можно сделать вывод, что проведенные проверки дают положительные результаты в сфере выявления нарушения. Однако устранение нарушений остается неэффективным. Причиной этого может являться неэффективное взаимодействие межведомственных структур, плохая коммуникация между органами. Ситуацию усугубляют периодические перестройки ведомств, их слияния и разделения.

За последний год количество выездных проверок и вовсе прекратилось (проведение выездных проверок прекратилось до конца 2022 года) по распоряжению Росреестра, в связи с пандемией COVID-19 был наложен мораторий. И это, конечно же, приводит к недобросовестному землепользованию со стороны граждан. Осложняются мероприятия по контролю также требованиями Федерального закона о защите прав юридических лиц (возможность проведения проверок не чаще чем раз в три года), осложняются и необходимостью согласования с прокуратурой.

Необходимо отметить, что информирование граждан о предстоящих плановых и внеплановых проверках, о необходимости устранений выявленных нарушений находится в неудовлетворительном состоянии. Невозможно найти необходимую информацию на каком-то едином портале. И создание единой базы по информированию граждан, на наш взгляд, приведет к положительным результатам.

Исходя из того, что сохранение земельных ресурсов является одной из основных задач человечества, оптимизация в сфере земельного контроля крайне необходима. Можно сделать вывод о том, что решение проблем в сфере земельного контроля должно быть обязательно комплексным, т.е. внесены поправки на законодательном уровне, необходимо исключить неудовлетворительную коммуникацию между ведомствами, важно объединить всю информацию о земельных участках, а также их проверках в единой легкодоступной электронной базе. Внесение таких изменений позволит более эффективно осуществлять земельный надзор, а значит, и использование земельных ресурсов будет более рациональным. Это позволит как можно дольше обеспечивать сохранность земли.

Список использованных источников

1. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [Текст]: постатейный комментарий / Е.С. Болтанова, С.З. Женетль / Под общ. ред. Е.С. Болтановой. – 2-е изд. – М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 440 с.
2. Сегаев И.Н., Поршакова А.Н., Новикова Т.С. Государственный земельный надзор, как элемент управления земельными ресурсами // Современные проблемы науки и образования, 2014.
3. Российская Федерация. Законы. Закон о землеустройстве [Электронный ресурс]: федеральный закон [принят Государственной думой 24.05.2001 года №78-ФЗ: одобрен Советом Федерации 06.06.2001 года по состоянию 01.01.2015 года]. – Режим доступа: consultant.ru, свободный.
4. Земля как природный объект [Текст]: Учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / А.А. Варленов, С.А. Галин. – М.: ИЦ "Академия", 2013. – 224 с.
5. Инвестиционный паспорт муниципального образования «Зеленоградский муниципальный округ Калининградской области» на 2021 год.
6. Варламов А.А. Земельный кадастр: В 6 т. – Т. 2. – Управление земельными ресурсами. – М.: Колос С, 2004. – 528 с.

УДК 504

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

ENVIRONMENTAL PROBLEMS ARISING FROM THE USE OF AGRICULTURAL LAND

Фаткулина Анна Васильевна, к.т.н., доцент кафедры земельного права

Fatkulina Anna Vasilevna, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor of the Land Law Department

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

State University on Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *Описаны последствия использования земель сельскохозяйственного назначения на окружающую среду, а именно: на почвенный покров. Показано, что рациональное землепользование благоприятно влияет на земельные ресурсы и позволяет восстанавливать нарушенные земли.*

Abstract. *The consequences of the use of agricultural land on the environment, namely on the soil cover, are described. It is shown that rational land use has a positive effect on land resources and allows restoring disturbed lands.*

Ключевые слова: *экологические проблемы, урожайность, деградация почв, эрозия почв, рациональное землепользование.*

Key words: *environmental problems, productivity, soil degradation, soil erosion, rational land use.*

Земли можно назвать вечным средством производства для человечества. Но из-за экстенсивного использования они выходят из сельскохозяйственного оборота по причине истощения, потери плодородия, деградации не только качественно, но и количественно. В современной России особенно актуально стоят проблемы эффективного использования земельных ресурсов [1]. Используя рациональные технологии использования сельскохозяйственных земель, можно значительно повысить их производительность (урожайность).

Понятие «земля» включает в себя и природный объект, и природный ресурс, и территорию, которая задействована в осуществлении хозяйственной и иной деятельности людей [2]. Человек всегда строил свою жизнедеятельность на территориях, которые имеют плодородные земли и дают высокую урожайность для удовлетворения пищевых потребностей населения. Верхний плодородный слой земли (почва) является основой жизни и естественным природным средством производства в сельском хозяйстве. Урожайность напрямую зависит от качества почв.

Формирование почв достаточно длительный процесс и происходит десятками десятилетий при тесной взаимосвязи с растительным и животным миром, ландшафтом, рельефом местности, метеорологическими условиями.

Однако в последнее время происходит ускоренная деградация почв из-за их экстенсивного использования для выращивания овощей, фруктов и т.п. Из года в год выращивание урожаев ухудшает состояние земель сельскохозяйственного назначения и приводит к истощению почв.

Самым важным принципом использования сельскохозяйственных земель является принцип их рационального использования. Рациональное использование земель представляет собой единый эколого-экономический процесс. При этом должен обеспечиваться высокий хозяйственный эффект и выгоды при минимальной эксплуатационной нагрузке на земли с одновременным сохранением плодородия почв в процессе их использования.

Максимально улучшая условия рационального использования сельскохозяйственных земель, одновременно и повышается эффективность их использования [3]. Достичь этого можно тесно взаимосвязанными экономическими и экологическими факторами.

Нерациональное использование сельскохозяйственных земель приводит одновременно и к уменьшению их продуктивности, и к ухудшению экологического состояния. При этом сельскохозяйственные угодья выходят из оборота, что является лимитирующим фактором производства.

В России с каждым годом всё актуальнее становятся проблемы земельно-ресурсного потенциала, например, к ним относятся:

1. Деградация и снижение плодородия почв в результате экстенсивного ведения хозяйства.

2. Механическое и химическое воздействие на сельскохозяйственные земли (изменение рельефа, нарушение, загрязнение, затопление и другие негативные последствия).

Деградация почвы – это изменение её функций, количественное и качественное ухудшение её свойств, постепенная утрата плодородия. При этом уменьшается количество основных питательных веществ в почве (азота, калия, фосфора и др.), меняется её кислотность, структура и гранулометрический состав. Необоснованная мелиорация приводит к переувлажнению почв. Использование сельскохозяйственной техники переуплотняет почвы, что способствует их механическому разрушению и ускоренному развитию водной и ветровой эрозии. В результате может быть полностью уничтожен почвенный покров.

Также состояние земельных ресурсов в России ухудшается из-за отсутствия должного надзора и контроля за качеством сельскохозяйственных угодий со стороны государства, отсутствия стимула к сохранению плодородия почв. К производителям сельскохозяйственной продукции практически не предъявляют утвержденные ограничения и требования в сфере экологии и охраны природных ресурсов.

В большинстве случаев деградация почвы является последствием несоблюдения технологий выращивания сельскохозяйственных культур, нарушения системы севооборотов в земледелии, агрономическая неграмотность и др.

Большинство производителей продукции перешли к выращиванию монокультур, которые имеют высокую рыночную стоимость. Для получения прибыли также отказываются от паров и возделывания сельскохозяйственных растений, которые позволяют восстановить и сохранить естественное плодородие почвенного покрова. Последствиями «агрономической» неграмотности новых землепользователей и собственников сельскохозяйственных полей являются такие факторы, как ухудшение состояния почв и их деградация [4]. Ситуацию значительно ухудшают повсеместное игнорирование научно обоснованных и проверенных практикой способов ведения земледелия и сельского хозяйства в целом.

Применение тяжелой техники для увеличения объёмов обработки сельскохозяйственных культур при их выращивании наносит ряд неблагоприятных влияний на почвы и часто необратимый ущерб почвенному покрову из-за переуплотнения почвенного грунта.

Ещё одной проблемой является перехимизация почв в результате использования минеральных удобрений в избыточном количестве, что приводит к засолению почв.

По данным государственного мониторинга земель в России ухудшается качественное состояние земель и соответственно их вывод из сельскохозяйственного оборота. Примерно 80% сельскохозяйственных земель в разной степени подвержены деградации, чаще всего засолению и солонцеванию – 20%, переувлажнению и заболачиванию – 12%, водной эрозии почв – 18%, ветровой – 9%.

Разные специалисты оценивают последствия деградации почв в резком снижении урожайности сельскохозяйственных культур в 3–10 раз.

Таким образом, необходимо внедрять практику рационального использования сельскохозяйственных земель. Данный подход в сельском хозяйстве позволит повысить одновременно экономические и социальные выгоды, получить устойчивые эффекты в сохранении и обновлении земельных ресурсов [5]. Деятельность сельхозпроизводителей должна, прежде всего, основываться на экологической эффективности землепользования.

Список использованных источников

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019) «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель»).
2. Самойленко Д.В. О некоторых проблемах выдела земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в счет земельных долей / Д.В. Самойленко // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность // Сборник материалов международной научно-практической конференции, Москва, 18 декабря 2018 года. – М.: ГУЗ, 2018. – С. 313–319. – EDN HUWMZG.
3. Липски С.А. Судебные споры о невостребованных земельных долях / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2021. – 138 с. – ISBN 978-5-9215-0532-2. – EDN AWZLHB.
4. Нахратов В.В. Тенденции в развитии земельного и гражданского законодательства, влияющие на землеустройство / В.В. Нахратов // Землеустройство и смежные виды деятельности: проблемы правового регулирования: Сборник материалов по итогам международной научно-практической конференции «Тенденции развития института землеустройства как инструмента реализации земельной политики и их законодательное закрепление: отечественный и зарубежный опыт XX–XXI вв.» (Государственный университет по землеустройству, 31 мая 2019 г.), Москва, 31 мая 2019 года. – М.: ГУЗ, 2019. – С. 148–158. – EDN BHITZG.
5. Environmental problems in the coal mining industry in Russia / S. M. Salov, D. N. Konokotin, L. A. Koroleva [et al.] // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science : 2021 International Symposium "Earth Sciences: History, Contemporary Issues and Prospects, ESHCIP 2021", Moscow, 10 марта 2021 года. Vol. 867. – IOP Publishing Ltd: IOP Publishing Ltd, 2021. – P. 012087. – DOI 10.1088/1755-1315/867/1/012087. – EDN TGFWNM.

УДК 349.41

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ

LEGAL REGULATION OF THE CREATION OF ARTIFICIAL LAND PLOTS ON WATER BODIES

Харисова Дарья Фаритовна, студентка
Конокотин Дмитрий Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права

Kharisova Darya Faritovna, student
Konokotin Dmitry Nikolaevich, Ph.D. Assoc., Department of Land Law

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

State University on Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования создания искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности.*

Abstract. *The article deals with the actual problems of legal regulation of the creation of artificial land plots on water bodies that are federally owned.*

Ключевые слова: *искусственный земельный участок, образование земель-ных участков, земли водного фонда.*

Key words: *artificial land plot, formation of land plots, land of the water fund.*

В настоящее время наблюдается высокий уровень урбанизации в мире, и, в частности, в России. А также активное развитие строительной отрасли, в связи с чем необходимость в новых территориях постоянно возрастает[234]. Действующее российское законодательство предусматривает несколько способов образования земельных участков, исчерпывающий перечень которых закреплен в ст. 11.2 Земельного кодекса РФ (далее – Земельный Кодекс) от 25.10. 2001 № 136-ФЗ, он включает: раздел, объединение, перераспределение, выдел из земельных участков, и из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также создание искусственных земельных участков, расположенных на водных объектах.

Кроме Земельного кодекса процесс создания искусственных земельных участков регулируется специальным Федеральным законом «Об искусствен-

[234] Липски С.А. Недвижимость как объект государственного управления в современной России. – М.: Кнорус. 2018 – 218 с.

ных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 19.07.2011 № 246-ФЗ (далее – Закон об искусственных земельных участках). Образование таких участков актуален в связи с нехваткой территорий для застройки в крупных и крупнейших городах, и чаще всего используется для увеличения площади государств, в которых наблюдается дефицит земельных ресурсов, либо быстрый рост экономики. Несмотря на то, что Россия не относится к таким странам, но в ней так же осуществляется данный процесс. Образование искусственных земельных участков неразрывно связан с кадастровой деятельностью, учетом и регистрацией, поэтому с появлением нового понятия изменения произошли и в ст. 45 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ.

Случаи образования искусственных участков были известны еще в дореволюционной России. При этом иногда намыв земли рассматривался как способ естественного приобретения права собственности в дополнение к иному имуществу собственника (движимому либо недвижимому)[235]. Первый проект искусственного острова, позже получившего название Черепаха, был реализован при Петре I в 1709 году на побережье Азовского моря. Однако согласно Прутскому договору вместе со всеми оборонительными сооружениями Таганрога он был разрушен до фундамента, но позже использовался как таможенный дозор, карантинный пункт, форт, маяк. К сожалению, сейчас все что от него осталось, можно увидеть только при сильном отливе. Часть территории Санкт-Петербурга, около Невы и Невской губы, также расположена на насыпной территории.

В Российской Федерации понятие «земельный участок» рассматривается как в Гражданском кодексе РФ от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ – объект гражданских прав, так и в Земельном кодексе – природный объект и природный ресурс. Гражданское законодательство исходит из представления о земельном участке как об объекте недвижимости, подлежащем гражданскому обороту, тогда как Земельный кодекс воспринимает земельный участок комплексно: 1) природный объект, 2) средство производства в сельском и лесном хозяйстве, 3) недвижимое имущество[236].

С вступлением в силу Закона об искусственных земельных участках появился термин искусственный земельный участок. Там же законодательно закрепили правовое регулирование отношений, регламентирование процедур создания, ввода в эксплуатацию и содержание, целевое назначение и вид разрешенного использования. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ закреплено определение природно-антропогенного объекта, под которое также подходит понятие «искуственного земельного участка»[237].

---

[235] Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. (по испр. и доп. 8-му изд., 1902). – М., 2003. – С. 413–427.
[236] Липски С.А. Изменение правил предоставления земельных участков – новый шаг в развитии земельного законодательства / С.А. Липски // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 7(115). – С. 13–17. – EDN QQQXIA.
[237] Канская Е.В. Искусственные земельные участки: понятие и проблемы, возникающие при государственной регистрации прав на них / Е.В. Канская // Молодой ученый. – 2015. – № 19(99). – С. 483–486. – EDN UMIOHN.

Несмотря на все это, нормы, связанные с образованием искусственного земельного участка, не получили необходимого развития не только в Земельном Кодексе, но и в Градостроительном Кодексе РФ. В них, хотя и закреплены нормы о комплексном освоении и развитии территории, но не содержатся положения, регламентирующие особенности комплексного освоения в целях строительства искусственных земельных участков[238].

При вводе в эксплуатацию образованного искусственного земельного участка происходит прекращение права государственной собственности на часть водного объекта и возникает право собственности на образованный земельный участок. При этом, если водный объект должен был обязательно находиться в федеральной собственности, то образованный участок может находиться в любой.

В условиях современного мира искусственные земельные участки имеют достаточно много достоинств. К ним можно отнести долговечность, рациональность, относительную экономичность, более дешевую стоимость территорий таких участков.

В настоящее время дискуссионным остаётся вопрос – о правовой природе и сущности искусственных земельных участков. В Законе об искусственных земельных участках отмечается, что это сооружение, создаваемое на водном объекте, но при вводе его в эксплуатацию признается земельным участком. Если проанализировать земельное и градостроительное законодательство, то можно прийти к выводу о том, что с момента осуществления хозяйственной деятельности на образованном искусственном земельном участке, данный объект перестает обладать свойствами сооружения[239]. Но многие исследователи не согласны с таким определением данного понятия. Они считают, что земля – природный ресурс, который не может быть созданным человеком, и применительно к подобным участкам корректнее было бы использовать термин «объект капитального строительства». Также при получении разрешения на создание искусственного земельного участка не требуется сведения о прогнозе его состояния, исправности конструкций, проседании грунта в процессе эксплуатации, что является не совсем правильным. Влияние времени, природные явления и антропогенное воздействие меняет инженерные конструкции, и без должного эксплуатационного контроля и технического обслуживания будут возникать неожиданные проблемы, которые повлекут за собой внеплановые затраты.

Из этого вопроса вытекает и сложность правового регулирования. Так как искусственный объект является и сооружением, и природно-антропогенным объектом, и земельным участком, при этом размещаясь на водном объекте, правовое регулирование не может ограничиваться только земельным правом, хотя именно Земельный Кодекс является базовым началом, которое дополня-

---

[238] Мельников Н.Н. Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий / Н.Н. Мельников // Хозяйство и право. – 2020. – № 8(523). – С. 10–21. – EDN UDVZLC.

[239] Жданова Р.В. Особенности получения разрешения на создание искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящегося в федеральной собственности или его части / Р.В. Жданова, Т.О. Зюзина // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2018. – № 6. – С. 15–19. – DOI 10.24411/2587-6740-2018-16087. – EDN YOUILZ.

ется водным, экологическим, градостроительным и гражданским законодательством. Неурегулированным остаётся вопрос выполнения кадастровых работ в отношении искусственных земельных участков, в частности критерия для определения границ[240], поскольку граница искусственного земельного участка является общей с границей водного объекта.

Сложность в реализации заключается в подготовке проекта, который должен отвечать всем требованиям градостроительного законодательства и приказу Министерства природных ресурсов и экологии России, чтобы исключить отрицательное воздействие на окружающую среду и население.

Также необходимо получить разрешение на создание искусственного земельного участка, которое выдается разными органами исполнительной власти, в зависимости от затрагиваемой сферы жизнедеятельности. Данное разрешение становится основанием для перевода земель из одной категории в другую. Тут возникает еще одна проблема. Если в соответствии с выданным разрешением образованный участок будет отнесен к землям населенных пунктов, то автоматически вносятся изменения в существующий генеральный план, без проведения общественных слушаний. Данное действие ограничивает права населения, нарушая принцип участия граждан при решении земельных вопросов, указанный в 1 ст. Земельного кодекса.

Также процесс создания искусственного земельного участка достаточно трудный и затратный. Из-за этого так и не был реализован проект «остров Федерации», представленный в 2007 году в городе Сочи, окончание которого планировалось к Олимпийским играм 2014 года.

В этой связи нам представляется, что нормативная база о создании искусственных земельных участков нуждается в развитии и совершенствовании.

Список использованных источников

1. Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. (по испр. и доп. 8-му изд., 1902). – М., 2003. – С. 413–427.

2. Липски С.А. Изменение правил предоставления земельных участков – новый шаг в развитии земельного законодательства / С.А. Липски // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 7(115). – С. 13–17. – EDN QQQXIA.

3. Липски С.А. Недвижимость как объект государственного управления в современной России. – М.: Кнорус, 2018. – 218 с.

4. Канская Е.В. Искусственные земельные участки: понятие и проблемы, возникающие при государственной регистрации прав на них / Е.В. Канская // Молодой ученый. – 2015. – № 19(99). – С. 483–486. – EDN UMIOHN.

5. Мельников Н.Н. Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий / Н.Н. Мельников // Хозяйство и право. – 2020. – № 8(523). – С. 10–21. – EDN UDVZLC.

[240] Самойленко Д.В. Характеристики земельного участка как индивидуально определенной вещи / Д.В. Самойленко // Хозяйство и право. – 2021. – № 10(537). – С. 95–107. – EDN NGOZOK.

6. Жданова Р.В. Особенности получения разрешения на создание искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящегося в федеральной собственности или его части / Р.В. Жданова, Т.О. Зюзина // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2018. – № 6. – С. 15–19. – DOI 10.24411/2587-6740-2018-16087. – EDN YOUILZ.

7. Самойленко Д.В. Характеристики земельного участка как индивидуально определенной вещи / Д.В. Самойленко // Хозяйство и право. – 2021. – № 10(537). – С. 95–107. – EDN NGOZOK.

УДК 631.4

ЧТО НЕ РЕШИЛ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»?

WHAT HAS NOT BEEN SOLVED BY THE FEDERAL LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND»?

Хомяков Дмитрий Михайлович, доктор технических наук, профессор
Khomiakov Dmitrii, Doctor of Technical Sciences, Professor

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва
Lomonosov Moscow State University, Moscow

Аннотация. *Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» позволяет регулировать определенный круг вопросов владения, пользования, распоряжения земельными участками. Однако в России отсутствует устойчивое управление использованием почвенных ресурсов. Обосновывается необходимость законодательного определения понятия почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.*

Abstract. *Federal Law No. 101-FZ of 24.07.2002 «On the turnover of agricultural land» allows regulating a certain range of issues of ownership, use, disposal of land plots. However, there is no sustainable management of the use of soil resources in Russia. The necessity of legislative definition of the concept of soil and its fertility as a fundamental unique property is substantiated.*

Ключевые слова: *почва, управление почвенными ресурсами, оборот земель сельскохозяйственного назначения.*

Key words: *soil, soil resource management, agricultural land turnover.*

Введение. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее ФЗ № 101) действует уже более 20 лет. За этот период в него внесены более 30 изменений и дополнений, осуществлены новые редакции, исключены ряд статей и т.д. Это само по себе свидетельствует лишь о том, что ни у законодателей, представляющих интересы граждан и бизнес-сообщества, ни у исполнительной власти пока не сложилась однозначная и устойчивая позиция по этому важнейшему экономическому, экологическому и аграрному вопросу.

С 1992 года социально-экономические и погодно-климатические условия в совокупности с проведенной земельной реформой, легализовавшей рынок и частную собственность на земельные участки, позволили определить, выбрать и оставить в обороте наиболее приемлемые территории для ведения эффективного и рентабельного земледелия с учетом свойств и характеристик пахотных почв. Происходило сокращение площадей иных категорий. В первые пять лет 2000-х годов появились признаки стабилизации ситуации. Из оборота постепенно выводились изначально малоплодородные почвы, расположенные в Нечерноземной зоне страны с низким биоклиматическим потенциалом. Однако и во всех основных зернопроизводящих южных черноземных субъектах Российской Федерации, где доля АПК в валовом региональном продукте составляет 10–15%, площади посевов были уменьшены на 5–10%. Значит не только трудности переходного периода и несовершенство земельного законодательства, которое и призвана частично устранить текущая редакция ФЗ №101, стали причиной отмеченного явления.

С 1990 года площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась с 638 млн. га до 383 млн. га, а площадь пашни – со 132 млн. га до 116 млн. га. За 30 лет переведены в лесной фонд 231 млн. га земель сельскохозяйственного назначения. Площадь посевов в 1990 году – 118 млн. га, а паров 14 млн. га, суммарно 132 млн. га (100% площади пашни). Сейчас, в 2022 году, 92 млн. га (81 и 11 млн. га соответственно). Это составляет только 80% площади статистической пашни. Следовательно, об использовании 20% или 24 млн. га пахотных почв нет достоверной информации.

Результаты и обсуждение. Новая редакция Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.09.2022 № 2567-р и вступила в силу (далее – Стратегия). Целевые показатели, которые должны быть достигнуты в процессе ее реализации, имеют два значения – по «базовому» и «целевому» варианту.

В Стратегии есть обращение к целям и задачам Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 № 731 (далее – Госпрограмма):

– получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения в отношении 100% таких участков, включая количественные и качественные харак-

теристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот. В свою очередь, к концу 2030 года предполагается введение в оборот таких земель площадью не менее 5,1 или 13,2 млн. га. Она будет зависеть от уровня поддержки АПК и объемов реального финансирования из государственного бюджета мероприятий Госпрограммы.

Развитие мелиоративно-водохозяйственного комплекса направлено на решение ряда задач, в том числе: повышение эффективности сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности РФ; сохранение благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, особенно в части сохранения и повышения плодородия **почв** (здесь и далее термины и соответствующий контекст выделен нами – *Д.Х.*).

В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ № 7) в статье 1 указано, что:

– «окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов; компоненты природной среды – земля, недра, **почвы,** поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы…». [Почва – самостоятельный компонент, отличный от земли – *Д.Х.*].

– «Природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

– природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение [к ним можно отнести агроценозы, включая почвы – *Д.Х.*];

– антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;

– природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;

– природный ландшафт – территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности. Она характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, **почв,** растительности, сформированных в единых климатических условиях;

[Земля не является характеристикой ландшафта. Вспомним ставшее сакральным выражение В.В. Докучаева: «Почва – зеркало ландшафта» – *Д.Х.*]

– качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью [очевидно, что земля и почва, как различные компоненты окружающей среды, отличаются по набору и значению этих показателей – *Д.Х.*];

– природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в

качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления. И имеют потребительскую ценность…» [очевидно, что земля в данном контексте территориальный ресурс или наличие определенного пространства имеющего свою географию – *Д.Х.*].

Это следует также из пункта 2 «Перечня поручений по итогам заседания Госсовета», утвержденного Президентом РФ 24.01.2017 № Пр-140ГС. Правительству РФ подготовить совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ и представить предложения:

а) по разработке нормативов качества окружающей среды с учетом оценки рисков причинения вреда здоровью человека на основе санитарных норм и правил, а также с учетом качества отдельных компонентов природной среды исходя из природного фонового состояния территорий и акваторий;

б) по разработке порядка определения и установления **нормативов качества почв** и земель **в зависимости от их природных особенностей**, целевого назначения и величины предельных остаточных концентраций загрязняющих веществ **в целях восстановления свойств почв** исходя из географических, геологических, гидрогеологических особенностей их формирования и природного фонового состояния территорий и акваторий.

Статья 42 ФЗ №-7 «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства» закрепила положения, что:

– «при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду, а также должно осуществляться нормирование в области охраны окружающей среды».

«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ в статье 12 «Цели охраны земель», установил, что ими являются «предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и **почв** и иного негативного воздействия на земли и **почвы**, а также обеспечение рационального использования земель. В том числе для **восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения** и улучшения земель».

В «Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ существует статья 8.6 «Порча земель», устанавливающая ответственность за самовольное снятие или перемещение **плодородного слоя почвы** (часть 1) и уничтожение **плодородного слоя почвы**. А равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (часть 2).

Наличие в законодательстве объекта правовой охраны — «плодородного слоя почв» создает необходимость его правового определения. Суждения о

том, что «почва» является особым объектом права, неоднократно высказывались ранее. Оценка ситуации в данной сфере правового регулирования была дана в Решении заседании Президиума Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ от 18.12.2020 «О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Выдержки из принятого решения приводятся ниже.

«Сохранение, восстановление и повышение **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения являются составляющими развития и совершенствования агропромышленного комплекса РФ.

Вместе с тем Президиум Совета законодателей РФ отмечает ряд проблем, препятствующих эффективному обеспечению **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения:

– отсутствие полной и достоверной информации о землях сельскохозяйственного назначения, их границах и качественных характеристиках, единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; неэффективность землеустройства как комплекса мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации их рационального использования и охраны;

– неиспользование по назначению земель сельскохозяйственного назначения и последующее ухудшение их состояния;

– недостаточное нормативно-правовое регулирование своевременного выявления изменения состояния **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения, оценки этих изменений.

Следует законодательно определить понятия почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства».

В Решении Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию от 07.02.2022 № 3.7-10/349 «О реализации рекомендаций совещания "О реализации законодательства в сфере воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения и безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами"» пункт 3 полагает считать приоритетными целями государственного регулирования на современном этапе:

– предотвращение сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения и ухудшения плодородных свойств почв; создание условий для инновационного, устойчивого развития аграрного производства, включая внедрение «зеленых технологий» и органического сельского хозяйства; обеспечение координации мер государственного регулирования в сфере сохранения **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения; а также **обеспечение законодательного закрепления правового понятия почв.**

Предлагаем следующую формулировку. ***Почва*** *– компонент природной среды, природное тело, образующееся и изменяющееся с течением времени на суше в результате преобразования поверхностных слоёв земной коры под совместным воздействием климата, рельефа, живых организмов. Представляет собой совокупность почвенных горизонтов, появляющихся в процессе почвообразований и формирующих почвенный профиль или почвенный слой, который несет на себе растительный покров земли; состоит из минеральных и*

органических частей, характеризуется плодородием, структурой и свойствами, необходимыми для существования растений, животных и микроорганизмов, жизнеобеспечения и деятельности человека.

К понятию «почва» не относятся торф, песок, грунт ниже почвенного слоя, компост, а также искусственно созданная среда обитания растений.

Согласно преамбуле Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» «Недра являются частью земной коры, расположенной **ниже почвенного слоя,** а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».

Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в статье 5 определил, что основными целями государственной аграрной политики являются, в том числе, сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов. Это в полной мере должно относиться и к почвам.

В его статье 7 закреплено, что государственная поддержка развития сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий осуществляется по ряду основных направлений. Среди них «обеспечение мероприятий по повышению **плодородия почв**».

Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В действующем с 01.03.2023 тексте ФЗ №101 обозначено, что закон регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения. Он устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Это сделки, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на такие земельные участки. ФЗ №101 определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

В первой редакции закона (начало действия – 28.01.2003, окончание действия – 09.07.2003) существовала статья 6, регулирующая важнейший вопрос – принудительное изъятие и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Пункт 1. «Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны причинить вред земле как природному объекту. В том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению **плодородного слоя почвы** и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Определение размера причиненного окружающей среде вреда, в том числе земле как природному объекту, осуществляется на основании нормативов в области охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В действующей с 01.03.2023 редакции статья 6 – изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который не используется по целевому назначению или используется с нарушением законодательства РФ. Пункт 2 статьи 6:

Признаки неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства РФ устанавливаются Правительством РФ.

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения устанавливаются Правительством РФ. Определение размера причиненного вреда окружающей среде осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10.09.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды.

Здесь и далее по тексту присутствует термин «плодородие земель».

Однако в статье 13 «Образование земельного участка из земельного участка, находящегося в долевой собственности» в ряде пунктов термин «почва» присутствует:

5. Размер земельного участка, выделяемого в счет земельной доли или земельных долей, определяется на основании данных, указанных в документах, удостоверяющих право на эту земельную долю или эти земельные доли. При этом площадь выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка может быть больше или меньше площади, указанной в документах, удостоверяющих право на земельную долю или земельные доли. Если увеличение или уменьшение площади выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка осуществляется **с учетом состояния и свойств почвы** выделяемого земельного участка и земельного участка, из которого он образуется...

7. Порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка **с учетом состояния и свойств его почвы** устанавливается законом субъекта РФ. Отсутствие указанного порядка не является препятствием для выдела земельного участка в счет земельной доли или земельных долей».

Выводы. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в результате корректировок в течение 20 лет в настоящий момент позволяет регулировать определенный круг вопросов владения, пользования, распоряжения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность. Практически решена многолетняя проблема так называемых «земельных долей». Предложен механизм создания неких региональных «земельных банков» изъятых участков и последующего их возвращения в хозяйственный оборот для дальнейшего использования. Правда, не рассматривается судьба участков в промежуточный период во время смены владельца – одного агропроизводителя на другого, а он может быть весьма продолжительный.

В стране не решена другая важнейшая проблема. Сложившееся на сегодняшний момент правовое регулирование не дает понятного представления о месте почв, почвенного покрова и почвенных ресурсов в организации землепользования, реализации земельной политики, ведении агропроизводства и формировании устойчивой национальной продовольственной системы, невозможной без обязательного обеспечения воспроизводства плодородия и контроля состояния почв. Для выполнения этих задач подведомственная Минсельхозу РФ Государственная агрохимическая служба могла бы стать почвенно-агрохимической.

Утверждение структуры посевов в субъектах федерации и в стране в целом практически началось только с 2022 года. Большая доля паров по отношению к посевным площадям свидетельствует о практикующихся экстенсивных способах ведения земледелия и нарушениях рекомендуемых зональных севооборотов. Плодородие – свойство почв. Их деградация на сельскохозяйственных землях в России ограничивает возможности роста валовых сборов, урожайности сельскохозяйственных культур и получение продукции высокого качества.

Исследование выполнено в рамках Программы развития Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Будущее планеты и глобальные изменения окружающей среды».

УДК 630.1

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРАВА АРЕНДЫ ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ

GRANTING THE RIGHT TO LEASE AGRICULTURAL LAND IN UZBEKISTAN

Чертовицкий Александр Степанович[1], доктор экономических наук, профессор

Бондарев Борис Евгеньевич[2], кандидат сельскохозяйственных наук, доцент

Нурназаров Алишер Рахимджанович[1], соискатель

Chertovitsky Alexander Stepanovich [1], Doctor of Economics, Professor

Bondarev Boris Evgenievich[2], Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor

Nurnazarov Alisher Rakhimdzhanovich[1], applicant

[1]Национальный исследовательский университет «Ташкентский институт инженеров ирригации и механизации сельского хозяйства», г. Ташкент

[2]Российский университет дружбы народов (РУДН), г. Москва

[1]National Research University «Tashkent Institute of Irrigation and Agricultural Mechanization Engineers», Tashkent
[2]RUDN University, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены вопросы подготовки и первые результаты передачи земли сельскохозяйственного назначения в аренду в Республике Узбекистан. Изложены правовые, экономические, социальные и экологические вопросы реализации права аренды, оценка первых результатов и выявлены некоторые пробелы в осуществлении мероприятия, даны выводы и рекомендации с целью успешного его продолжения.*

Abstract. *The article deals with the issues of preparation and the first results of the transfer of agricultural purposes for rent in the republic. The legal, economic, scientific and environmental issues of the implementation of property rights are outlined, the evaluation of the first results and some gaps in the organization are identified, conclusions and recommendations are given with the achievement of its continuation.*

Ключевые слова: *земельная реформа, земельный рынок, право, аренда, условия, аукцион, электронная платформа, организация торгов, земельный участок.*

Key words: *land reform, land market, law, lease, conditions, auction, electronic platform, bidding organization, land plot.*

Введение. Осуществляемые в Узбекистане экономические реформы были начаты с аграрного сектора экономики, поскольку с ним связана Продовольственная безопасность страны, занятость значительной части сельского населения, интенсивное использование природных ресурсов, обеспечение сырьевыми ресурсами промышленности, экспортная ориентация сельского хозяйства. В условиях рыночной экономики потребовались инновационные решения в землепользовании и сельском хозяйстве, базирующиеся на учете действия объективных законов в этой сфере, современные ресурсосберегающие технологии в использовании земли на основе фундаментальных и прикладных исследований вопросов устойчивого землепользования, более эффективные организационно-правовые формы хозяйствования в землепользовании, подготовке специалистов с рыночным мышлением.

Создание рынка земли сельскохозяйственного назначения является важной составной частью земельной реформы и актуальной задачей, поэтому её реализация должна осуществляться в совокупности с другими основными задачами землепользования в рыночных условиях.

Исследования. Создание рынка земли сельскохозяйственного назначения должно вытекать из содержания земельной политики страны и органично вписываться в систему устойчивого землепользования. Подготовка к первому этапу создания рынка земли – приватизации земельных участков – включила вопросы обеспечения её реализации. Создание рынка земли не самоцель, он обеспечивает направление частных инвестиций для повышения качества и

эффективности использования земель, то есть рынок является средством достижения главной цели земельной реформы. При этом следует исходить из того, что экономические реформы в республике носят социально-экономическую направленность [1].

В правовом аспекте осуществлена разработка необходимых правовых актов в области землепользования, в том числе рыночных земельных отношений. Указом Президента Республики Узбекистан от 8 июня 2021 года № УП-6243 определен порядок выделения частному сектору земельных участков на праве собственности и аренды, государственным органам, учреждениям, организациям – на праве постоянного пользования [2]. **Земли сельскохозяйственного назначения выделяются только на основе права аренды** по итогам открытых электронных аукционов, в которых могут участвовать производители всех видов сельскохозяйственных товаров. При этом во всех случаях земельные участки выделяются исключительно из свободных земель и земель запаса. Законом прекращается практика выделения участков прямым решением хокима [3]. Принятым Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан установлено, что приватизация земельных участков осуществляется через автоматизированную информационную систему «Yerxususiylashtirish» [4]. Принят Указ Президента Республики Узбекистан, от 24.08.2022 года № УП-198 «О мерах по надежной защите неприкосновенности права собственности, недопущению необоснованного вмешательства в имущественные отношения, повышению уровня капитализации частной собственности» [5].

Хотя модель рынка земли сельскохозяйственного назначения окончательно не установлена, но законом [3] принято основополагающее решение о предоставлении этих земель в форме долгосрочной аренды при сохранении государственной собственности на них. Также определены некоторые положения предоставления земель: долгосрочная аренда, обеспечение равного доступа к земельным участкам для всех слоев населения, проведение аукционов по реализации права аренды земли с обеспечением их гласности и прозрачности. Вопросы размеров земельных участков, предоставляемых в одни руки, зонирования территории по природно-экономическим признакам и специализации производства, механизма рентных платежей, порядка осуществления прозрачной и справедливой компенсации потерь при изъятии участков для общественных и государственных нужд и некоторые другие находятся в стадии изучения и обсуждения.

В экономическом аспекте необходимо обоснование стоимости права аренды, использование права аренды в качестве залогового актива с целью получении кредитов в ипотечных банках. Приватизационные ставки установлены государством – 20-тикратные величины от величины существующего земельного налога. При этом государство не исключает введение корректирующих (понижающих) коэффициентов для исчисления стоимости приватизации права аренды земли в зависимости от категорий населения и видов сельскохозяйственных угодий. Мировой опыт развития рынка земли показывает, что имеется практика в отдельных странах бесплатной приватизации земли для особо малоимущих сельских семей, основной занятостью которых является сельскохозяйственное производство. При этом следует отметить, что данная

ставка используется единовременно. В дальнейшем при функционировании вторичного рынка, цена на землю будет установлена рыночным механизмом – спросом и предложением на землю. В этом случае она является динамичной и имеет разные тенденции своего изменения (как возрастающую, так и снижающую в зависимости от конъюнктуры рынка).

Экологическое состояние земель при приватизации учтено только в размере стоимости права аренды посредством механизма исчисления дохода с земельного участка соответствующего качества.

В организационно-институциональном аспекте установлена роль государства, местных органов власти, ведомственных организаций в создании аукционов, электронной площадки для проведения торгов, электронной базы для заинтересованных в работе аукционов лиц, разработан порядок организации и проведения аукционов по предоставлению права аренды на земельные участки, определены некоторые условия предоставления (допустимые площади участков и сроки аренды).

На первом этапе предоставления аренды земли было выделено 300 тыс. га орошаемых земель, в основном участки, выбывшие по разным причинам из хозяйственного оборота (низкое качество земли, временное отсутствие орошения из-за неисправности лотковой сети, ранее не предоставленные в пользование участки, участки, возвращенные фермерами по разным причинам и др.). На начало 2023 года, по данным «Управления земельной реформы» при Министерстве экономики и финансов, в республике предоставлено 508 земельных участков, 500 – для создания дехканских хозяйств (ЛПХ) и 8 – для фермерских. Предельные размеры участков для дехканских хозяйств составляют 1,0 га орошаемых земель, для создания фермерских хозяйств – до 1000 га. Аренда земли принята долгосрочной – на 20 лет. Стоимость приватизации права аренды принята равной 5-тикратной величине существующего в настоящее время земельного налога. Осуществляется регистрация права аренды в районных Агентствах кадастра с выдачей Свидетельства о регистрации. Проводится разъяснительная работа с фермерами о целесообразности приватизации земельных участков их хозяйств с целью обеспечения защиты их прав на использование земли.

Одновременно считаем, что с целью предоставления в аренду земельных участков следовало бы изучить вопросы земельной (и водной) ренты, распределения прибавочного продукта, провести теоретические исследования по этим важным вопросам рынка земли, создания и развития ипотеки земли. К настоящему моменту в основном был изучен правовой аспект предоставления земли в аренду, в то время как экономический, экологический, информационный аспекты были изучены и исследованы недостаточно полно.

Достоверность учета площадей земельных участков и оценка их качества не имеет необходимого научного обоснования. Необходима независимая оценка качества земли, чтобы арендатор мог в любое время заказать и произвести оценку земли. Стоимость права аренды не имеет строгого научного обоснования, так как установлена на основе земельного налога, который, в свою очередь, также не имеет строгого научного обоснования.

Недостаточно полно изучены и учтены вопросы качественного состояния земель при их аренде в части оценки необходимых затрат по ликвидации негативных последствий их деградации. Деградация земли происходит не только по вине фермеров из-за недостаточного ухода за её состоянием, но и по причинам от них независящих. Тенденция деградации земель как орошаемых, так и богарных и пастбищных угодий усиливается. Своими силами фермерам не под силу остановить её. Необходимы меры государственного масштаба по предотвращению деградации и экономического ущерба.

Результаты. Начальные результаты предоставления земель в аренду показали, что дехкане (крестьяне), занимающиеся сельскохозяйственным производством, в основной своей массе с пониманием относятся к необходимости проведения в республике земельной реформы в целом и проявляют значительную заинтересованность в создании рынка земли, в частности.

Предоставлено в аренду 508 земельных участков, в том числе 500 дехканских хозяйств (ЛПХ) и 8 фермерских на аукционной основе, с регистрацией права в районных Агентствах кадастра и получением Свидетельства права аренды на земельные участки. Стоимость права аренды составляет 5 кратных ставок земельного налога, существующего в настоящее время, срок аренды – 20 лет. Предоставление права аренды на земельные участки потребовало обновления земельно-кадастровых данных и создания их электронной базы. Установлены льготные условия для аренды земельных участков малоимущим фермерским семьям.

К пробелам аренды земли следует отнести недостаточную изученность экономического, экологического и информационного аспектов в предоставлении земель, в основном был изучен только правовой аспект. Достоверность учета площадей земельных участков и оценки качества их не имеет необходимого научного обоснования. Вопросы земельной (и водной) ренты, механизма распределения прибавочного продукта, создания и развития ипотеки земли до настоящего времени не получили достаточно полного научного исследования.

Выводы. Поскольку рынок земли является составной частью землепользования и земельных отношений, то при создании его необходимо исходить из системного анализа землепользования и социально-экономической сущности экономических реформ в стране, а также рентных земельных отношений.

Создание рынка земли, безусловно, играет важную роль в привлечении частных инвестиций в землепользование и сельское хозяйство и некотором повышении эффективности использования земли, но не решающую. Необходимо помимо условий для предоставления земли в аренду обеспечить одновременно и другие условия для эффективного использования земли (стабильность и устойчивость землепользования, предотвращение деградации земель, инновации в землепользовании).

Заинтересованные дехкане (граждане) в приобретении права аренды на земли сельскохозяйственного назначения должны достаточно полно понимать конечную её цель, включая процесс и условия функционирования вторичного рынка, прав и обязанностей арендаторов по устойчивому и эффективному использованию земли.

Считаем необходимым осуществить природно-экономическое зонирование территории с выделением зон специализации сельскохозяйственного производства с целью обеспечения необходимой структуры земельных угодий и посевных площадей, а также структуры сельскохозяйственной продукции.

Требует своего совершенствования методики учета количества и качества земель. Для проведения массовых земельно-оценочных работ в республике целесообразно привлечь частных оценщиков при наличии у них соответствующих Сертификатов. Необходимо наличие соответствующего оборудования для массового проведения экспресс-анализа качества почвы.

Необходимо для орошаемых земель исследовать вопросы создания рынка оросительной воды.

Список использованных источников

1. Республика Узбекистан. Указ Президента Республики Узбекистан. «О Стратегии развития нового Узбекистана на 2022–2026 годы». № УП-60 от 28 января 2022 г. / Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан: сайт. – URL: https://lex.uz/docs/5841077 (дата обращения: 13.02.2023).
2. Республика Узбекистан. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению равенства и прозрачности в земельных отношениях, надежной защите прав на землю и превращение их в рыночный актив» № УП-6243 от 8 июня 2021 г. / Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан: сайт. – URL: https://lex.uz/ru/docs/5450181 (дата обращения: 13.02.2023).
3. Республика Узбекистан. Закон. «О приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения» № ЗРУ-728 от 15.11.2021 г. Принят Законодательной палатой 24 сентября 2021 г., одобрен Сенатом 30 сентября 2021 года. / Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан: сайт. – URL: https://lex.uz/ru/docs/5729969 (дата обращения: 13.02.2023).
4. Республика Узбекистан. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан. «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения» № 71 от 14.02.2022 г. / Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан: сайт. – URL: https://lex.uz/ru/docs/5858017 (дата обращения: 18.02.2023).
5. Республика Узбекистан. Указ Президента Республики Узбекистан. «О мерах по надежной защите неприкосновенности права собственности, недопущению необоснованного вмешательства в имущественные отношения, повышению уровня капитализации частной собственности» № УП-198 от 24.08.2022 г. / Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан: сайт. – URL: https://lex.uz/ru/docs/6171346 (дата обращения: 13.02.2023).

УДК 332.3

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ» В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE FEDERAL LAW «ON THE TURNOVER OF AGRICULTURAL LAND» IN THE REPUBLIC OF CRIMEA

Чудина Ольга Леонидовна, кандидат педагогических наук
Клименко Ксения Викторовна, кандидат технических наук
Сильченко Екатерина Ивановна

Chudina Olga Leonidovna, Candidate of Pedagogical Sciences
Klimenko Kseniya Viktorovna, Candidate of Technical Sciences
Silchenko Ekaterina Ivanovna

Институт «Агротехнологическая академия» ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», Симферополь
Agrotechnology Academy, V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol

Аннотация. *В статье рассмотрены проблемы исторического, правового, информационного, организационного характера, определяющие особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Крым и даны предложения по мероприятиям для эффективной реализации положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на региональном уровне.*

Abstract. *The problems of historical, legal, informational, organizational nature that determine the specificity of agricultural land turnover in the Republic of Crimea and provides proposals for measures to implement the provisions of the Federal Law «On agricultural land turnover» are considered in the article.*

Ключевые слова: *Республика Крым, земли сельскохозяйственного назначения, земельная доля (пай), землеустройство.*

Key words: *Republic of Crimea, agricultural lands, land share (unit), land management.*

После принятия Крыма в состав Российской Федерации в 2014 г. органами власти проведена большая работа по внедрению республики в российское законодательное поле. Разработаны и приняты необходимые для регулирования земельных отношений законодательные и подзаконные акты: «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» от 31.07.2014 г. № 38-ЗРК; «О предоставлении

земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» от 15.01.2015 г. № 66-ЗРК; Постановления Совмина «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения Республики Крым», «Об утверждении Порядка проведения рекультивации нарушенных земель на территории Республики Крым» и другие.

С целью реализации положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в Республике Крым введены основные ограничивающие и стимулирующие нормы, направленные на рациональное и эффективное использование земель данной категории:

– определены предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков для целей образования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

– установлены сроки действия ранее разработанных проектов разгосударствления и приватизации земель, схем раздела земель коллективной собственности и проектов организации территории земельных долей (паев);

– отменен мораторий на продажу и аренду земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

– утверждены результаты государственной кадастровой оценки земельных участков;

– установлено ограничение в виде преимущественного права покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения для муниципального образования по месту расположения участка;

– опубликован перечень земельных участков, предназначенных для инвесторов, арендаторов, покупателей.

Начало земельных реформ в Крыму приходится на украинский период истории полуострова и характеризуется некоторыми нюансами, которые определяют региональные особенности реализации норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в Республике Крым по сегодняшний день.

Если сравнить правовой режим земельных долей в Украине и Российской Федерации, то можно заметить, что он имеет как общие черты, так и ряд существенных различий (табл. 1).

Таблица 1 – Сравнительная характеристика правового режима земельных долей в Российской Федерации и Украине

Характеристика	**Особенности**	
	Российская Федерация	***Украина***
Общеупотребительное понятие	Земельная доля	Пай
Законодательная база формирования земельных долей	Указ Президента РФ «О реорганизации колхозов и совхозов» (1991 г.);	Указ Президента Украины «О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства» (1994 г.);

	Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (1991 г.).	Указ Президента Украины «О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям» (1995 г.).
Действия с земельными долями:	– завещание, наследование	
	– отказ от права собственности на земельную долю;	
	– внесение земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации;	
	– передача земельной доли в доверительное управление;	
	– приобретение, продажа, дарение	– запрет на продажу и дарение (действовал до принятия Закона от 31 марта 2020 года № 552-IX)
		– обмен («пай на пай» в соответствии с законодательными требованиями ст. 14 Закона №899-IV)
Налоговая база	Кадастровая стоимость	Нормативная денежная оценка
Налоговая ставка	0,3 %	не более 0,1%
Вид налога	Местный	Местный

В Украине, несмотря на провозглашение Законом Украины «О формах собственности на землю» частной собственности на землю еще в 1992 г., ее фактическая приватизация началась позже, чем в Российской Федерации. Лишь Указ Президента Украины от 8 августа 1995 года «О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям» стал началом действительных преобразований земельных отношений на селе.

В результате пайщики получали сертификаты, которые позволяли в установленном законодательством порядке выделить в натуре самостоятельные земельные участки и оформить на них государственные акты, подтверждающие право частной собственности. Период между собранием собственников паев и получением ими государственных актов в большинстве случаев на территории Украины закончился ориентировочно в начале 2000-х. И сертификаты, и государственные акты на право частной собственности на землю, а также государственные акты на право собственности на земельный участок после 2014 года принимались в качестве правоустанавливающих документов при оформлении права собственности на земельные участки в Крыму по российскому законодательству.

Выделение в натуре земельных участков собственниками земельных долей (паев) осуществлялось на основе проектов землеустройства. Распределение участков проводилось посредством жеребьевки или другим выбранным гражданами способом. Результаты распределения фиксировались в договоре (протоколе), который подписывали все участники раздела земли. В соответствии с этим договором проектная организация устанавливала на местности границы земельных участков.

В Крыму земельные доли (паи) распределялись сельскими советами преимущественно по принципу роли трудовой деятельности нового собственника для реорганизуемого коллективного сельскохозяйственного предприятия (КСП). На рисунке 1 можно увидеть типичный пример формирования земельных участков из долей (паев) сельскими советами в 90-е годы в Крыму.

Рисунок 1 – Фрагмент карты, отражающий формирование земельных участков из долей (паев) в Украине в 90-х годах
(из Фондовых материалов администрации Донского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым)

Таким образом, в отличие от других субъектов Российской Федерации, в Республике Крым основной проблемой в отношении участков земель сельскохозяйственного назначения является не проведение межевания с целью выделения земельных долей из общей собственности, а проблема разработки механизмов организации рационального и полноценного использования сельскохозяйственными производителями земельных участков, находящихся в частной собственности.

При «паевании» не учитывались социально-экономические и экологические факторы, в стоимость и размер земельной доли (пая) вносились угодья без учета их качества. В начале периода украинского реформирования земельных отношений резко сократились объемы разработки землеустроительных проектов по организации рационального использования земель и их охране,

что обусловлено акцентом землеустроительной деятельности на формировании новых землевладений, с целью получения государством земельного налога. Формирование сельскохозяйственных предприятий в процессе реструктуризации бывших КСП сопровождалось грубыми экономическими и экологическими ошибками: в земли запаса переданы малоплодородные, деградированные и отдаленные от населенных пунктов и производственных центров земли, что негативно отразилось на развитии фермерского хозяйства.

В результате недостатков реформирования земельных отношений в украинский период значительная часть сельскохозяйственных организаций и граждан в Республике Крым не знают точных и актуальных границ земельных участков, и поэтому зачастую используют их в нарушение закона или не используют вообще, тем самым препятствуя ведению сельскохозяйственного производства. В Крыму высока доля вымороченных земельных участков и земельных участков, местонахождение собственников которых не известно. И несмотря на четко определенную процедуру по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, процесс вовлечения таких участков в сельскохозяйственное производство на законных основаниях многоступенчатый, требует больших затрат времени и финансовых издержек, а также усложняется рисками появления законных собственников на заключительных этапах переоформления таких земельных участков на новых собственников.

Земельная реформа конца 1990 – начала 2000-х гг. в Крыму привела к увеличению общего количества сельскохозяйственных и других землевладений и землепользований, нарушению границ, площадей и организации территории. На сегодняшний день в Республике Крым имеют место все обозначенные в классическом землеустройстве недостатки: чересполосица, изломанность границ, сложная конфигурация, вклинивание, вкрапливание, дальноземелье. Проблема чересполосицы и дальноземелья при организации фермерских хозяйств семейного типа возникает в Республике Крым и в связи с тем, что зачастую при выделении земельных паев не были учтены семейные связи. При этом возможность обмена паями была предусмотрена нормами Закона Украины от 05.06.2003 № 899-IV «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)». Однако, в результате отсутствия у основной массы населения культуры организации экономических отношений в условиях рыночной экономики, земельные участки, оформленные в собственность членами одной семьи, оказались расположенными в разных частях хозяйства, а иногда на территории других хозяйств.

Попутно отметим, что в законах Украины для использования земельных долей (паев) в сельскохозяйственном производстве не закреплялось требование – в обязательном порядке учитывать и оформлять право собственности на них. В противоположность этому факту российское законодательство не позволяет осуществлять использование земель сельскохозяйственного назначения гражданам без соблюдения установленного порядка по оформлению прав на них. Данный аспект для территории Республики Крым с момента воссоединения с Россией все еще остается проблемой. Производитель сельскохозяйственной продукции обязан оформить правовые отношения с собственниками

всех земельных участков земельного массива, в котором он осуществляет, или планирует осуществлять, свою деятельность. Значительным пробелом при этом становится низкая информационная составляющая организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Крыму. И, хотя сейчас имеют место отдельные разработки ГИС регионального и муниципального уровня, по-прежнему, для сельскохозяйственного производителя наиболее реальный путь организовать сельскохозяйственное использование большого земельного массива – это самостоятельный поиск собственников отдельных земельных участков, беседа и убеждение их в преимуществе сдачи в аренду своих участков. Кроме того, этот процесс является достаточно трудоемким и долгим по времени, не всегда удается найти всех собственников и со всеми договориться. Все чаще граждане, владеющие земельным участком, расположенным внутри массива, предпочитают самостоятельно использовать свой участок, зачастую не понимают значимость научно обоснованного подбора культур и ориентируются исключительно на рыночные цены сельскохозяйственной продукции при организации сельскохозяйственного производства. Все это приводит к тому, что крупные компании агропромышленного комплекса России и инвесторы неохотно заходят на рынок Крыма, а сельскохозяйственная деятельность зачастую сводится к возделыванию монокультур, севообороты не организованы, многие земельные участки не используются. Нередки случаи, когда земельные участки не используются при наличии собственника, который, в силу разных обстоятельств, не имеет возможности обрабатывать участок самостоятельно, однако готов сдавать его в аренду потенциальному арендатору.

На наш взгляд, поддерживаемое государством создание информационных площадок для собственников и производителей позволит оживить рынок земельных участков, привлечь крупных производителей и инвесторов. При этом обязательность проведения землеустройства и реализации проектных мероприятий собственниками земельных участков могли бы решить проблему нерационального использования земельных участков в границах отдельного массива.

Здесь следует отметить положительный момент реформирования земельных отношений в 2011–2014 гг. в Крыму. В 2011 г. Постановлением Кабинета Министров Украины № 1134 был утвержден «Порядок разработки проектов землеустройства, обеспечивающих эколого-экономическое обоснование севооборота и упорядочение угодий». Впоследствии поправками к Земельному кодексу Украины было закреплено обязательное требование в отношении владельцев и пользователей земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства общей площадью более 100 гектаров – использовать их только в соответствии с разработанными и утвержденными проектами землеустройства указанного вида. В дополнение данного требования была введена система штрафных санкций за нарушение данного требования.

Проекты землеустройства, обеспечивающие эколого-экономическое обоснование севооборота и упорядочение угодий, по своей сути близки проектам внутрихозяйственного землеустройства в части организации угодий и

севооборотов, эффективность которых доказана многолетним опытом их разработки и внедрения. Поэтому четким выполнением регламента разработки требуемых украинским законодательством проектов предполагалось обеспечить решение проблем, связанных с непродуктивным использованием земельных ресурсов сельскохозяйственных предприятий и предотвратить проявление деградационных процессов. Указанные проекты за период с 2012 по 2014 год были внедрены для некоторых сельскохозяйственных предприятий Крыма, но в целом работа по эколого-экономическому обоснованию севооборотов и упорядочению угодий не была завершена. При переходе в правовое поле Российской Федерации указанное требование в отношении проектов землеустройства не было зафиксировано нормами земельного законодательства на уровне Республики, что, на наш взгляд, является упущением.

Некоторые положения нормативных актов, разработанных для реформирования земельных отношений в Республике Крым, вызвали определенные проблемы после их реализации. Так, например, пунктом 3 статьи 12 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» от 31.07.2014 г. № 38-ЗРК закреплены требования к указанию основных сведений о земельных участках, выделяемых в счет земельной доли (пая) в межевых планах, разрабатываемых для постановки их на государственный кадастровый учет. Устанавливается, что в качестве вида разрешенного использования (ВРИ) земельного участка должно быть указано «сельскохозяйственное использование». При этом в законе не рекомендуется уточнять ВРИ земельного участка в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования, утвержденным Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.11.2020 г. № П/0412.

Реализация указанного нормативного нюанса имеет, как мы полагаем, достаточно серьезные последствия в процессе оборота земель сельскохозяйственного назначения и выражается необоснованной трансформацией земельных угодий. Нередки случаи застройки продуктивных угодий хозяйственными зданиями и сооружениями, распашки пастбищ, выкорчевывания многолетних насаждений, не достигших предельного возраста и находящихся в пригодном для получения высокого урожая состоянии. При этом сложно привлечь собственников к ответственности, потому как формально ВРИ не нарушен.

Учитывая рассмотренные особенности и проблемы землеустроительного плана, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения и в качестве предложений по обеспечению эффективной реализации положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в Республике Крым обозначим следующие:

– разработка землеустроительных проектов на муниципальном и региональном уровнях и необходимость их реализации, как землевладельцами, так и землепользователями, что может стать одним из действенных механизмов государственного регулирования и управления использованием земельных ресурсов. В данном аспекте органам управления земельными ресурсами

Республики Крым следует обратиться к опыту Белгородской области, в которой Постановлением губернатора закреплены положения о проекте внутрихозяйственного землеустройства и паспорте агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий на территории области;

– проведение не формального, а тщательного агрохимического обследования состояния земельных угодий в масштабах субъекта с целью предотвращения выведения пригодных для сельскохозяйственного использования земель из сельскохозяйственного оборота, тем более в условиях возобновившегося орошения значительной части земель в Республике;

– создание механизма обоснованного обмена земельными участками, с целью устранения недостатков землепользования, и организация специальных комиссий для воплощения данного механизма в жизнь;

– урегулирование процессов трансформации сельскохозяйственных угодий. Для решения указанной проблемы в Республике Крым необходимо разработать нормативно-правовые акты, направленные на введение «землеустроительных регламентов»[241],[242].

Обозначенные нами проблемы исторического, правового, информационного, организационного плана, определяющие особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Крым и г. Севастополе будут актуальны и для новых регионов Российской Федерации, принятых в ее состав в 2022 году. Лишь объединение усилий государственных органов власти, региональных ведомств и научных организаций позволит сформулировать оптимальные пути решения рассмотренных проблем, реализовать предложения на практике и не допустить потерь и уничтожения такого ценного стратегического государственного ресурса, как земля.

Список использованных источников

1. Волков, С. Н. Современное состояние земельных отношений и научное обоснование их совершенствования / С. Н. Волков, Д. А. Шаповалов // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 224-236. – EDN SIMGJV.

2. Барцев, А. В. Землеустроительные регламенты как индикаторы правовой связи землеустройства территории и кадастра объектов недвижимости / А.В. Барцев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2019. – № 1(168). – С. 14-25. – EDN YTOEHJ.

[241] Волков С.Н. Современное состояние земельных отношений и научное обоснование их совершенствования / С.Н. Волков, Д.А. Шаповалов // Интерэкспо Гео-Сибирь . – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 224-236.

[242] Барцев А.В. Землеустроительные регламенты как индикаторы правовой связи землеустройства территории и кадастра объектов недвижимости / А.В. Барцев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2019. – № 1(168). – С. 14–25.

УДК 332.3

ВВОД В ЭКСПЛУАТАЦИЮ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

COMMISSIONING OF AGRICULTURAL LAND

Чурсин Алексей Иванович, к.г.н., доцент, кафедры землеустройства и геодезии

Шилинг Андрей Владимирович, студент 1 курса магистратуры факультета управления территориями

Chursin Alexey Ivanovich, Ph. D., associate Professor, Department of land Management and geodesy

Shiling Andrey Vladimirovich, 1st year Master's student of the Faculty of Territorial Administration

Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, г. Пенза

Penza State University of Architecture and Construction, Penza

Аннотация. *В данной статье рассмотрено введение в эксплуатацию сельскохозяйственных земель, которым необходимо соответствовать определенным требованиям. К ним относятся: что представляет собой рекультивация, выбор направления рекультивации и этапы работ.*

Abstract. *This article discusses the commissioning of agricultural land, which must meet certain requirements. These include: what constitutes reclamation, the choice of the direction of reclamation and the stages of work.*

Ключевые слова: *рекультивация, мелиорация, сельскохозяйственные земли, стадии рекультивации.*

Keywords: *reclamation: land reclamation, agricultural land, stages of reclamation.*

Рекультивация территорий предполагает собою мероприятия по предотвращению деградации земель либо возобновлению их плодородия с помощью введения территорий в состояние, подходящее для их применения в согласовании с целевым направлением, а также допустимым использованием, в том числе устранения результатов загрязнения почвы, возобновления плодородного покрова земли, формирования лесных насаждений.

Рекультивация земель обязана гарантировать восстановление территорий вплоть до состояния, подходящего для их использования в соответствии с целевым направлением и разрешенным применением. Это:

– Нормативы особенностей окружающей среды;

– Условия в сфере предоставления санитарно-эпидемиологического благосостояния жителей.

Территории аграрного направления должны отвечать общепризнанным нормам и законам в сфере обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с положением об исследовании, установлении, а также пересмотре нормативов качества окружающей среды данные нормативы разрабатываются и устанавливаются на максимально возможной степени значений, приобретенных в основе итогов лабораторных тестирований или в степени показателей естественного фона, сформировавшегося под влиянием природных условий для определенной территории[243].

В первую очередь – чтобы перейти к рекультивации нарушенного участка, следует создать план культуртехнических работ, который должен включать:

– общие данные о земельном участке (кадастровый номер, площадь, границы, координаты поворотных точек);

– природно-климатическую характеристику рассматриваемого района и соответственно области;

– плодородие этого участка;

– природохранные вопросы и санитарные;

– технику безопасности;

– документ осмотра земельного участка;

– Акт замера числа древесной и кустарниковой растительности, в количестве: деревьев мягких пород, древесины мягких пород, доступных корчевке, чистка земель от пней, засыпание подкоренных ям, корчевание и собирание кустарника и редкого мелколесья[244].

В случае если план рекультивации не вступает в структуру проектной документации на строительство или реконструкции, то он должен согласовываться:

– с владельцем участка;

– с арендатором земельного участка;

– с органом регионального самоуправления в обеспечении находящихся в общегородской собственности территорий.

Личности, разработавшие план рекультивации, на протяжении 30 суток направляют извещение о согласовании:

– в Россельхознадзор – при рекультивации территорий с/х направления;

– в Росприроднадзор – при рекультивации других земель.

Рекультивацию территорий осуществляют в 2 стадии (1-я – техническая, 2-я – биологическая).

Техническая стадия считается начальной для следующего этапа и содержит:

---

[243] Гальченко С.А. Теоретические и методические основы эффективности государственного земельного кадастра [Текст]: монография / С.А. Гальченко. – М.: ГУЗ, 2003. – 169 с.

[244] Чурсин А.И. Землеустройство на эколого-ландшафтной основе // Чурсин А.И. // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. – 2007. – № 4. – С. 26.

– осуществление планировочных работ;

– предоставление устойчивости грунтов;

– обогащение плодородного слоя;

– главную мелиорацию с учетом видов почв.

Помимо этого, на техническом этапе исполняется постройка дорог, гидротехнических и мелиоративных сооружений. Они также производят другие работы, создающие необходимые требования для последующего использования рекультивированных территорий согласно целевому назначению или для выполнения мероприятий по возобновлению плодородного слоя почв.

Условия к снятию и хранению плодородных слоев почвы, а кроме того – аспекты установления необходимости их снятия учтены в ГОСТ 17.4.3.02-8511.

Биологический этап включает совокупность агротехнических, фитомелиоративных и других мероприятий, нацеленных на возобновление природоохранных функций почв.

При проведении биологического этапа применяют коллекцию разновидностей растений, предложенных для определенного района[245].

Каждый этап должен отслеживаться сторонней организацией по контролю всех мероприятий на основании задания и составленных смет.

Отметим и о проблемах, связанных с рекультивацией и мелиорацией сельскохозяйственных земель. Во-первых, данное мероприятие – очень дорогостоющее, во-вторых, не у каждого сельскохозяйственного производителя имеется техника для раскорчевки территории. В-третьих, основная экологическая проблема – по вывозу и переработке убранной продукции (лес, кустарник, пни, камни и т.д.). Ну и, конечно, это ввод в оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Список использованных источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.10.2001, № 136 -ФЗ // Правовая система «Гарант».

2. Гальченко С.А. Теоретические и методические основы эффективности государственного земельного кадастра [Текст]: монография / С.А. Гальченко. – М.: ГУЗ, 2003. – 169 с.

3. ГОСТ 17.5.1.01-83. Охрана природы (ССОП). Рекультивация земель. Термины и определения.

4. Жданова Р.В. Расчет эффективности сельскохозяйственного землепользования в муниципальных образованиях Воронежской области [Текст] / Р.В. Жданова // Аграрная Россия. – 2010. – №5.

5. Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с Правилами проведения рекультивации и консервации земель).

[245] Жданова Р.В. Расчет эффективности сельскохозяйственного землепользования в муниципальных образованиях Воронежской области [Текст] / Р.В. Жданова // Аграрная Россия. – 2010. – №5.

6. Чурсин А.И. Ландшафтная организация территории и методы ее реализации в целях охраны почв лесостепной зоны Среднего Поволжья / дисс. на соиск. уч. степени канд. геогр. наук / Воронежский государственный педагогический университет. – Воронеж, 2008.

7. Чурсин А.И. Землеустройство на эколого-ландшафтной основе // Чурсин А.И. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2007. – № 4. – С. 26.

УДК 004.65; 004.94; 528.9

О СОЗДАНИИ БАЗ ДАННЫХ ДЛЯ АВТОМАТИЗАЦИИ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

ON THE CREATION OF DATABASES FOR THE AUTOMATION OF LAND MANAGEMENT DESIGN

Шаповалов Дмитрий Анатольевич, заведующий кафедрой информатики, профессор, доктор технических наук

Комаров Станислав Игоревич, доцент кафедры кадастра недвижимости и землепользования, кандидат экономических наук

Салов Сергей Михайлович, кандидат педагогических наук, доцент кафедры информатики

Зубов Дмитрий Владимирович, доцент кафедры высшей математики и физики, кандидат технических наук

Shapovalov Dmitry A., professor, doctor of technical sciences, Head of the department of computer science

Komarov Stanislav I., PhD in economics associate professor of the department of real estate cadastre and land use

Salov Sergey M., PhD in pedagogics, associate professor of computer science

Zubov Dmitry V., PhD in technical sciences, associate professor of the department of higher mathematics and physics

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

State University of Land Use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье рассмотрены некоторые аспекты проектирования реляционной базы данных для автоматизации землеустроительного проектирования. Рассмотрена проблема импорта данных из внешних источников. Предложен механизм хранения пространственных данных с использованием модели геометрии OpenGIS. Приведены примерные схемы хранения данных для сведений из различных источников.*

Annotation. *The article considers some aspects of relational database design for land use planning automation. The problem of data import from external sources*

is considered. The mechanism of spatial data storage using OpenGIS geometry model is proposed. Sample data storage schemes for information from various sources are given.

Ключевые слова: *базы данных, системы управления базами данных, реляционная модель данных, модель геометрии OpenGIS, пространственные данные.*

Keywords: *databases, database management systems, relational data model, OpenGIS geometry model, spatial data.*

Землеустроительное проектирование является центральным звеном землеустройства, его основной стадией и его итогом[246]. Процесс землеустроительного проектирования усложнялся по мере развития используемых технологий, и сейчас, на фоне всеобщей цифровизации, для производственных, управленческих, научных процессов является актуальным цифровое совершенствование сельскохозяйственной деятельности, а также процесса землеустроительного проектирования.

При создании землеустроительного проекта используется огромный набор разнообразных и разнотипных данных и сведений о многих объектах. Это сведения о границах и площадях земельных участков, сведения о почвах и почвенных разностях, присутствующих в конкретном хозяйстве или регионе, сведения об агрохимических, агроэкологических и почвенных показателях земель, сведения о выращиваемых культурах, об истории развития (или деградации) земельных ресурсов. Сведения из самых разнообразных реестров, систем, фондов данных (например, Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), государственного водного реестра, государственного лесного и прочих реестров, Федеральной государственной информационной системы территориального планирования, Государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, фондов пространственных данных). Сведения о технологиях возделывания, об имеющихся трудовых, материальных и технических ресурсах, средствах производства, сведения государственного мониторинга земель (на предмет состояния почв, их загрязнения, захламления, деградации, нарушения и проч.). Также при проведении работ по землеустройству используются разнообразные коэффициенты, эквиваленты и потенциалы, позволяющие ранжировать и сравнивать между собой земельные участки (например, коэффициент плодородия, зерновой эквивалент, ресурсный потенциал и другие).

Часть сведений запрашиваются из внешних источников, часть рассчитывается на основании показателей по определённым алгоритмам. Но независимо от способа получения возникает необходимость в структурировании и хранении полученной информации. В статье приведён опыт построения системы хранения для некоторых из перечисленных показателей и сведений.

[246] Землеустроительное проектирование: Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. – В 2-х т. / С.Н. Волков, К.И. Черкашин, Е.С. Киевская [и др.]. – Т. 1. – М.: ГУЗ, 2020. – 540 с. – ISBN 978-5-9215-0481-3. – EDN JJCFMY.

Основой хранения любой структурированной информации сегодня являются базы данных. Подавляющее большинство из них – это реляционные базы данных, использующие модель «Сущность–Связь»[247]. Реляционные модели используются в самых разнообразных отраслях деятельности[248].

Стоит отметить, что такие модели позволяют с хорошим приближением описывать объекты окружающего мира, так как сущность в этой модели – это описание набора однотипных объектов, а связи между сущностями – это реальные связи между объектами и явлениями окружающего мира.

Самостоятельной проблемой при организации хранения информации является вопрос получения данных из внешних источников, а также их приведения к формату, в котором они будут храниться в проектируемой базе данных. Опыт показывает, что данные из внешних источников, как правило, имеют разные форматы (могут быть представлены в виде таблиц, карт, текстовых файлов, файлов-описаний и проч.), могут быть неполными. Всё это создаёт изрядные трудности при организации их хранения. Стоит также отметить, что ведомства, отвечающие за внешние данные, могут со временем менять их формат по своему усмотрению, что означает практически всегда их ручную обработку.

При внимательном рассмотрении данных и сведений, необходимых для осуществления землеустроительного проектирования, видно, что подавляющее большинство характеристик связаны с конкретными объектами на поверхности земли, а, следовательно, для осуществления с ними пространственных манипуляций, проведения некоторых математических расчётов необходимо хранить сведения об их границах. Как правило, сведения о границах предоставляются в плоскопрямоугольной системе координат (если речь идёт о сведениях, например, из ЕГРН, о результатах натурных измерений, результатах дистанционного зондирования, результатах почвенных или агрохимических анализов и т.п.), т.е. каждой точке границы соответствует пара чисел (X; Y). Плоскопрямоугольные системы координат удобны тем, что позволяют сравнительно просто рассчитывать площади объектов, их периметры, изучать их форму, сравнивать объекты между собой.

Некоторые сведения, получаемые из федеральных ресурсов, ориентирующихся на территорию всей страны, представлены в географической системе

---

[247] Салов С.М. Проектирование базы данных для автоматизированной системы планирования организации территории сельскохозяйственного предприятия / С.М. Салов, Р.С. Широков, Д.В. Самойленко // Цифровизация землепользования и землеустройства: тенденции и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, Москва, 29 ноября 2022 года. – Москва: ГУЗ, 2023.

[248] Станкевич Т.С. Выбор модели базы данных для формирования базы данных о динамике развития лесных пожаров / Т.С. Станкевич // Балтийский морской форум: Материалы VI Международного Балтийского морского форума. – В 6 т., Калининград, 03–06 сентября 2018 года. – Калининград: Обособленное структурное подразделение «Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Калининградский государственный технический университет», 2018. – С. 232–239. – EDN VQRRSW.

Еремеев А.П. Разработка базы данных и конвертера для извлечения и анализа специализированных данных, получаемых с медицинского аппарата / А.П. Еремеев, С.А. Ивлиев // Программные продукты и системы. – 2019. – № 3. – С. 512–517. – EDN GFELXG.

Хруничев Р.В. Выбор модели базы данных для построения векторного пространства, описывающего узкоспециализированную предметно-ориентированную коллекцию документов / Р.В. Хруничев // Евразийский союз ученых. – 2014. – № 8-8. – С. 56–57. – EDN XGWXEV.

координат (широта и долгота). Плюсом использования данной системы координат является то, что она позволяет хранить сведения о пространственном положении очень протяжённых объектов, но при этом не позволяет легко получить такие характеристики объекта, как его площадь, длина границы (периметр), сравнивать объекты между собой.

Исходя из вышесказанного, для хранения сведений о границах возможны два пути: использование механизма перевода координат из одной системы в другую «на лету» или хранение координат одного и того же объекта в нескольких системах. Для точного перевода координат географической системы координат в плоскопрямоугольную необходимо знать точные параметры пересчёта, иначе при пересчёте возникнут ошибки, не позволяющие использовать результаты. Так как такие параметры, как правило, составляют государственную тайну, проще хранить координаты каждого объекта в нескольких системах координат.

Координаты можно хранить как пары чисел для каждой точки границы:

ID	X	Y
1	1 000	1 000
2	1 200	1 000
…		

У такого варианта есть недостаток, связанный с огромным количеством записей, необходимых для описания пространственных объектов (отметим, что при описании границы лишь одного поля может использоваться несколько сотен и даже десятков тысяч таких пар), поэтому представляется, что современные структуры хранения пространственных данных более подходят для этого.

Удачным является использование модели геометрии OpenGIS (OpenGIS Simple Features Specifications For SQL)[249]. Во-первых, эта модель разработана в соответствии с требованиями реляционных баз данных и внедрена в некоторые наиболее распространённые СУБД (например, MySQL, PostgreSQL). Во-вторых, модель содержит иерархическую структуру классов (точки, кривые, поверхности) и позволяет создавать коллекции на их основе. В-третьих, при описании поверхностей имеется возможность «вырезать» некоторые их части, что крайне важно при описании реальных земельных участков, внутри которых могут находиться вкрапливания (например, опоры линий электропередач, заболоченные или заросшие древесной растительностью участки местности). В-четвёртых, стоит отметить, что описание точки, кривой или поверхности представляет собой одно выражение, для хранения которого достаточно одного поля в базе данных:

ID	coords
1	Polygon([[1000, 1000], [1200, 1000], ...])
…	

[249] URL: https://www.ogc.org/ (дата обращения: 27.02.2023 г.).

Рассмотрим структуру таблиц базы данных для хранения координат границы земельного участка на конкретном примере. В соответствии с принципами нормализации баз данных[250] необходимы две таблицы (сущности): в одной хранится перечень земельных участков, в другой – координаты (третья – таблица-справочник с описанием системы координат):

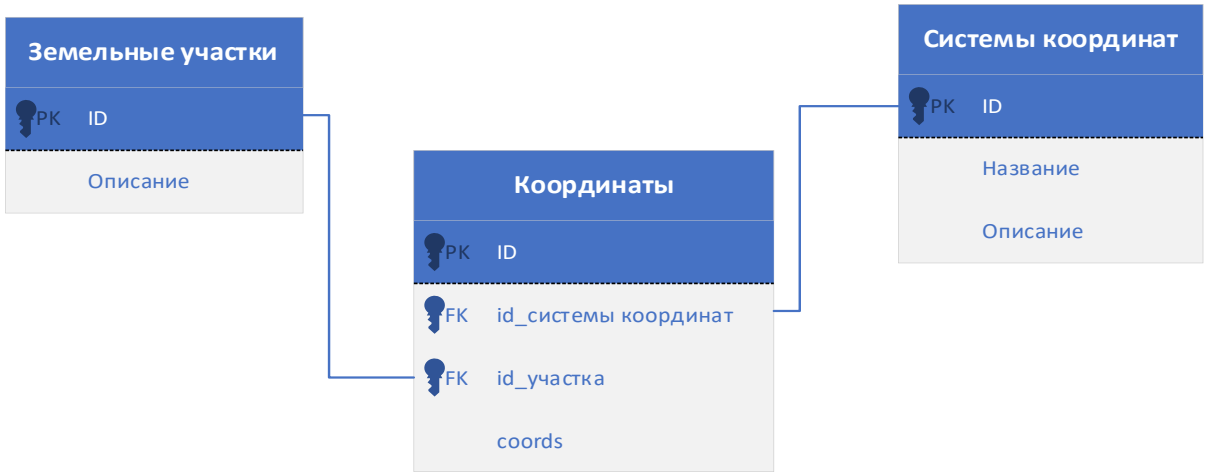


Рисунок 1 – Хранение координат земельных участков

Отдельно стоит описать механизмы хранения агрохимических, агроэкологических, почвенных и иных показателей. Данные о них могут представляться лабораториями в двух видах: в виде полигонов, внутри которых показатель считается условно постоянным, и в виде точек заборов проб.

Хранение данных о показателях в виде полигонов практически не отличается от хранения границ участков: имеется справочник показателей, таблица, в которой указано значение показателя, дата, когда данные были получены, а также таблица с координатами границы, в рамках которой выявлено конкретное значение показателя:

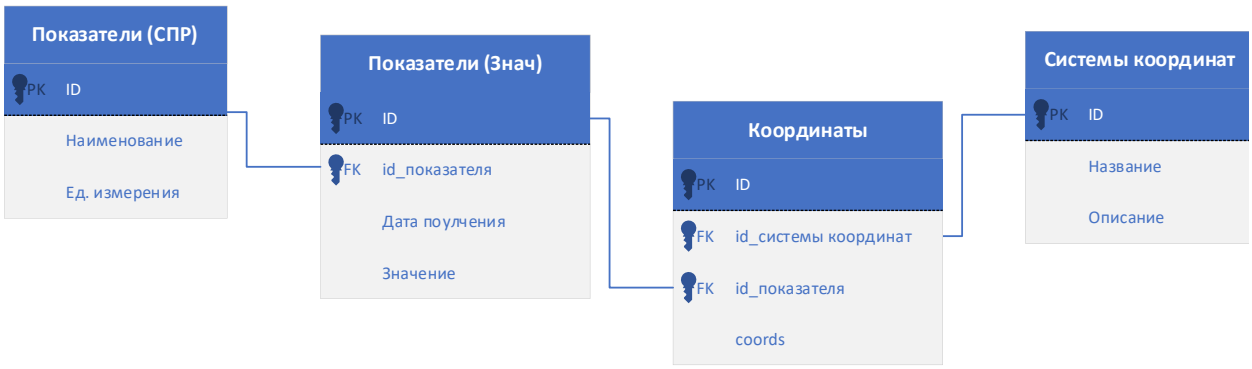


Рисунок 2 – Хранение показателей в виде полигонов

Рассмотрим способы хранения результатов проведённых анализов, представленных в виде координат точек забора проб. Как правило, при таком

[250] URL: https://learn.microsoft.com/ru-ru/office/troubleshoot/access/database-normalization-description (дата обращения: 24.02.2023 г.).

способе получения анализов объект исследования разбивается прямыми линиями на квадраты определённого размера, а в узлах происходит забор проб:

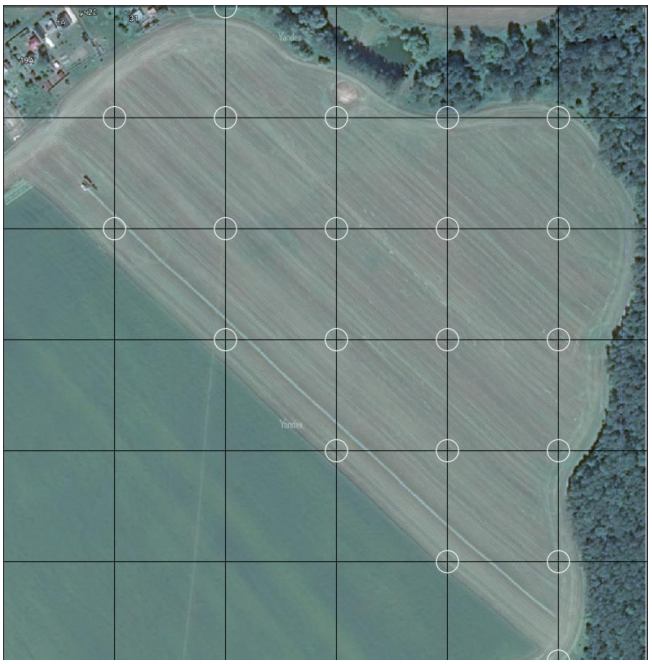


Рисунок 3 – Организация забора проб

Можно хранить отдельно точки с координатами и значения показателей. А можно (зная шаг сетки) образовать полигоны, в которых мы будем считать показатель условно постоянной величиной, и в центрах которых будет известно точное значение показателя (стоит отметить, что хранение результатов в виде полигонов требует дополнительных предварительных вычислений, так как координаты новой сетки нужно рассчитать):

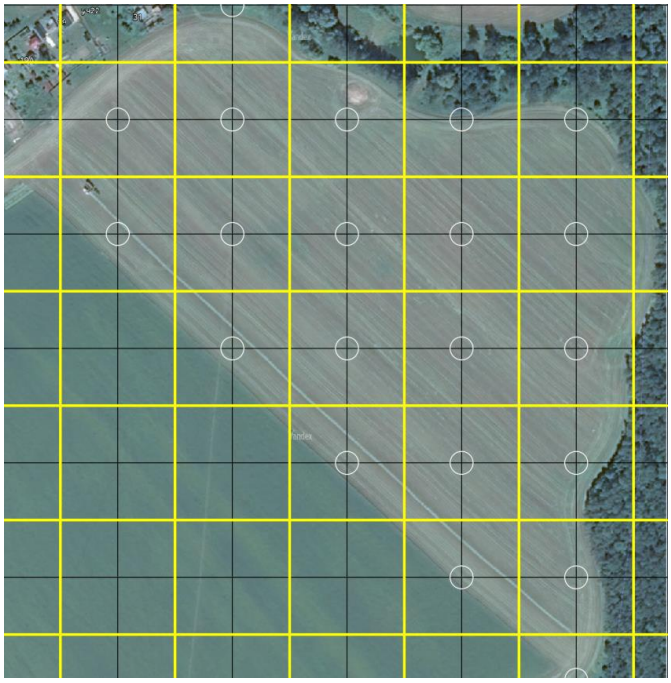


Рисунок 4 – Формирование полигонов

И тот, и другой способы хранения данных реализуемы в рамках модели геометрии OpenGIS либо с помощью объекта «Point», либо с помощью объекта «Polygon».

Механизм хранения данных в формате геометрии OpenGIS позволяет (при использовании дополнительных модулей) рассчитывать такие характеристики объектов, как их площадь и периметр, размеры и координаты квадрата, полностью покрывающего объект, положение центральной точки, минимальные и максимальные расстояния между объектами и проч.

Например, значение площади объекта крайне важно при расчётах средневзвешенных значений показателей. Зная значение показателя для каждого контура, входящего в состав земельного участка, а также границы всех контуров, можно рассчитать средневзвешенное значение показателя:

$$\xi_{\text{ср.взв}} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \xi_i S_i}{S_{\text{общ}}}$$

где:

S_i – площадь -го контура

ξ_i – значение показателя для -го контура

$S_{\text{общ}}$ – общая площадь земельного участка

$\xi_{\text{ср.взв}}$ – средневзвешенное значение показателя

Так как значения необходимых показателей рассчитываются для конкретного земельного участка, результат вычислений можно хранить без координат в отдельной таблице, связанной с таблицей земельных участков:

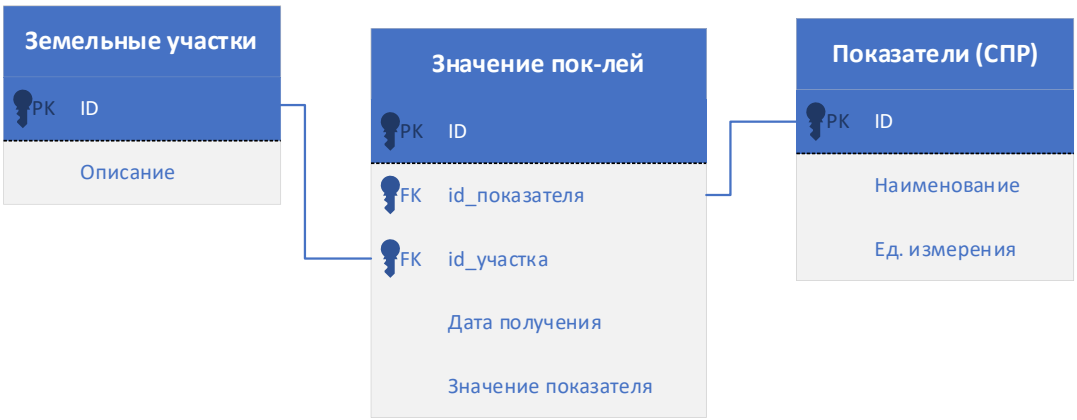


Рисунок 5 – Хранение средневзвешенных показателей

Средневзвешенные значения позволяют рассчитать стандартные параметры качества для каждого земельного участка, такие как коэффициент плодородия, зерновой эквивалент, ресурсный потенциал и другие. Их значения хранятся так же, как и показатели: для них создаются отдельные таблицы, связанные с таблицей земельных участков.

Конечно, рассмотренные в статье механизмы использования баз данных касаются лишь одного аспекта – хранения пространственных данных, а также данных, привязанных к пространственным характеристикам. Но указанный подход можно применить и к другим сведениям, необходимым для создания землеустроительного проекта. Дальнейшая разработка механизмов хранения данных для системы землеустроительного проектирования является важным элементом её цифровизации и нуждается в детальной проработке.

Список использованных источников

1. Землеустроительное проектирование: Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. – В 2-х т. / С.Н. Волков, К.И. Черкашин, Е.С. Киевская [и др.]. – Т. 1. – М.: ГУЗ, 2020. – 540 с. – ISBN 978-5-9215-0481-3. – EDN JJCFMY.
2. Салов С.М. Проектирование базы данных для автоматизированной системы планирования организации территории сельскохозяйственного предприятия / С.М. Салов, Р.С. Широков, Д.В. Самойленко // Цифровизация землепользования и землеустройства: тенденции и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, Москва, 29 ноября 2022 года. – М.: ГУЗ, 2023.
3. Станкевич Т.С. Выбор модели базы данных для формирования базы данных о динамике развития лесных пожаров / Т.С. Станкевич // Балтийский морской форум: Материалы VI Международного Балтийского морского форума. – В 6 т., Калининград, 03–06 сентября 2018 года. – Калининград: Обособленное структурное подразделение «Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Калининградский государственный технический университет», 2018. – С. 232–239. – EDN VQRRSW.
4. Еремеев А.П. Разработка базы данных и конвертера для извлечения и анализа специализированных данных, получаемых с медицинского аппарата / А.П. Еремеев, С.А. Ивлиев // Программные продукты и системы. – 2019. – № 3. – С. 512–517. – EDN GFELXG.
5. Хруничев Р.В. Выбор модели базы данных для построения векторного пространства, описывающего узкоспециализированную предметно-ориентированную коллекцию документов / Р.В. Хруничев // Евразийский союз ученых. – 2014. – № 8-8. – С. 56–57. – EDN XGWXEV.
6. URL: https://www.ogc.org/ (дата обращения: 27.02.2023 г.).
7. URL: https://learn.microsoft.com/ru-ru/office/troubleshoot/access/database-normalization-description (дата обращения: 24.02.2023 г.).

УДК 528

ГЕОДЕЗИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ В УСЛОВИЯХ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

GEODETIC SUPPORT OF LAND MANAGEMENT WORKS IN THE CONDITIONS OF THE REPUBLIC OF CRIMEA

Шаповалов Дмитрий Анатольевич, д.т.н., профессор
Тихонов Александр Дмитриевич, к.т.н., доцент
Макаров Станислав Олегович, аспирант по направлению подготовки 21.06.02 Геодезия, направленность геодезия (технические науки)

Shapovalov Dmitry Anatolyevich, Doctor of Technical Sciences, Professor
Tikhonov Alexander Dmitrievich, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor
Makarov Stanislav Olegovich, postgraduate student in the direction of 21.06.02 Geodesy, direction geodesy (technical sciences)

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва
State University of Land use Planning, Moscow

Аннотация. *В статье описывается один из вариантов геодезического обеспечения Республики Крым. Описаны основные классификации и проблемы, связанные с сетями базовых станций. В заключении обзорной статьи приведены основные положения, которые необходимо решить в ближайшее время с целью бесперебойного покрытия территории полем поправок.*

Annotation. *The article describes one of the options for geodetic support of the Republic of Crimea. The main classifications and problems related to base station networks are described. The conclusion of the review article contains the main provisions that need to be resolved in the near future in order to ensure uninterrupted coverage of the territory by the field of amendments.*

Ключевые слова: *сети базовых станций, геодезические сети, поправки, проблематика расположения базовых станций, падение точности.*

Key words: *base station networks, geodetic networks, corrections, problems of base station location, accuracy drop.*

На сегодняшний день существуют различные методики геодезического обеспечения землеустройства и кадастров. Одним из наиболее часто используемых методов является метод спутниковых координатных определений. На наш взгляд, оптимальным решением будет использование сети базовых (референцных) станций. Базовые станции – мощный инфраструктурный продукт, обеспечивающий практически бесперебойный поток поправок [1].

Референцные станции устанавливаются на местности по определенной схеме и объединяются каналами коммуникаций для сбора и обработки спутниковых данных в едином центре для бесперебойного покрытия полем поправок обширных территорий.

Постоянно действующая базовая станция – стационарный и функционирующий непрерывно аппаратно-программный комплекс, предназначенный для обеспечения выполнения спутниковых измерений путем предоставления информации для коррекции данных [2]. На рисунке 1 приведен принцип работы дифференциальным методом.

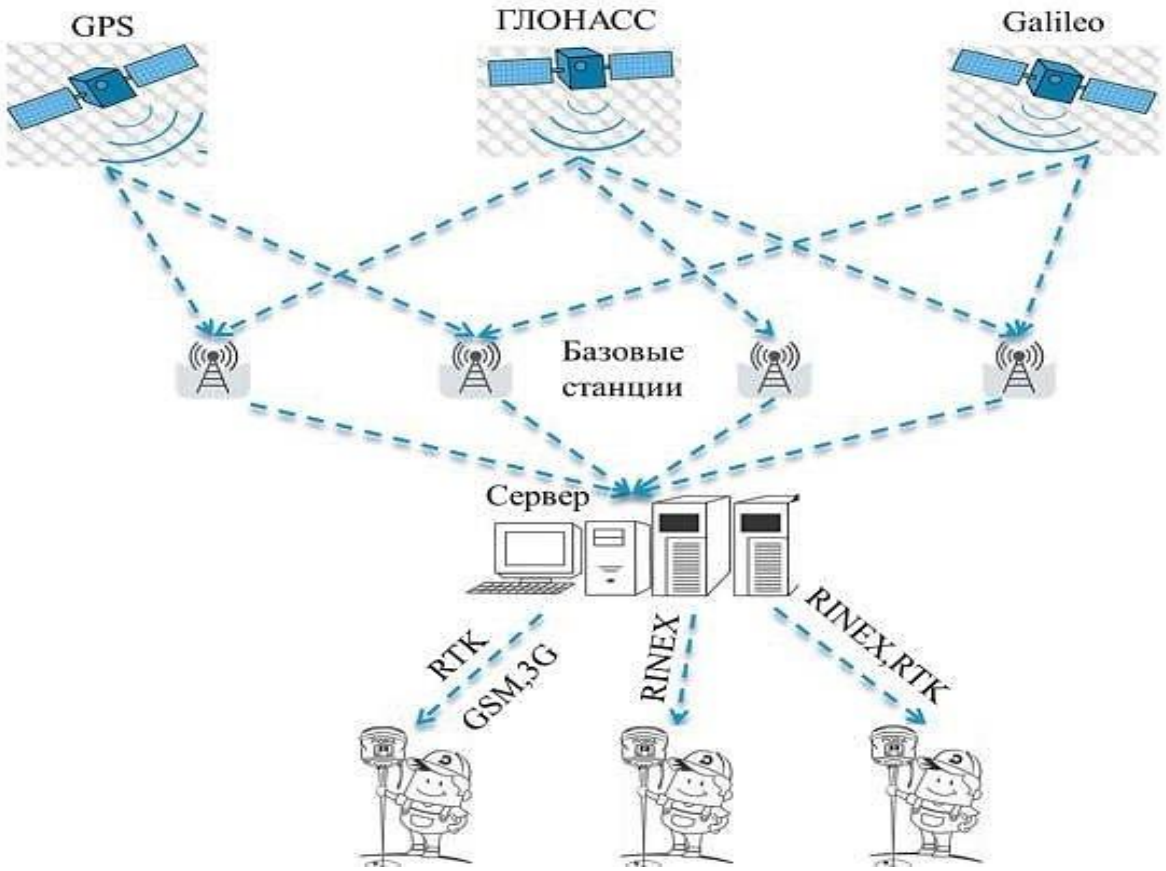


Рисунок 1 – Структура сети базовых станций

Несмотря на совершенствование структуры государственной геодезической сети, пунктов явно недостаточно для обеспечения бесперебойного покрытия координатно-временной информации. Одним из возможных вариантов решения данной проблемы, по нашему мнению, является внедрение сетей базовых станций, что должно привести к повышению точности и надежности получаемых данных.

На территории Республики Крым в настоящее время действуют базовые станции: EFT COORS, Hive, Prinnet с общим количество базовых станций 37(в том числе – 34 работающие станции; 3 – временно неработающие). Про базовые станции подробно расписано в [3]. На рисунке 2 приведена схема распределения базовых станций.

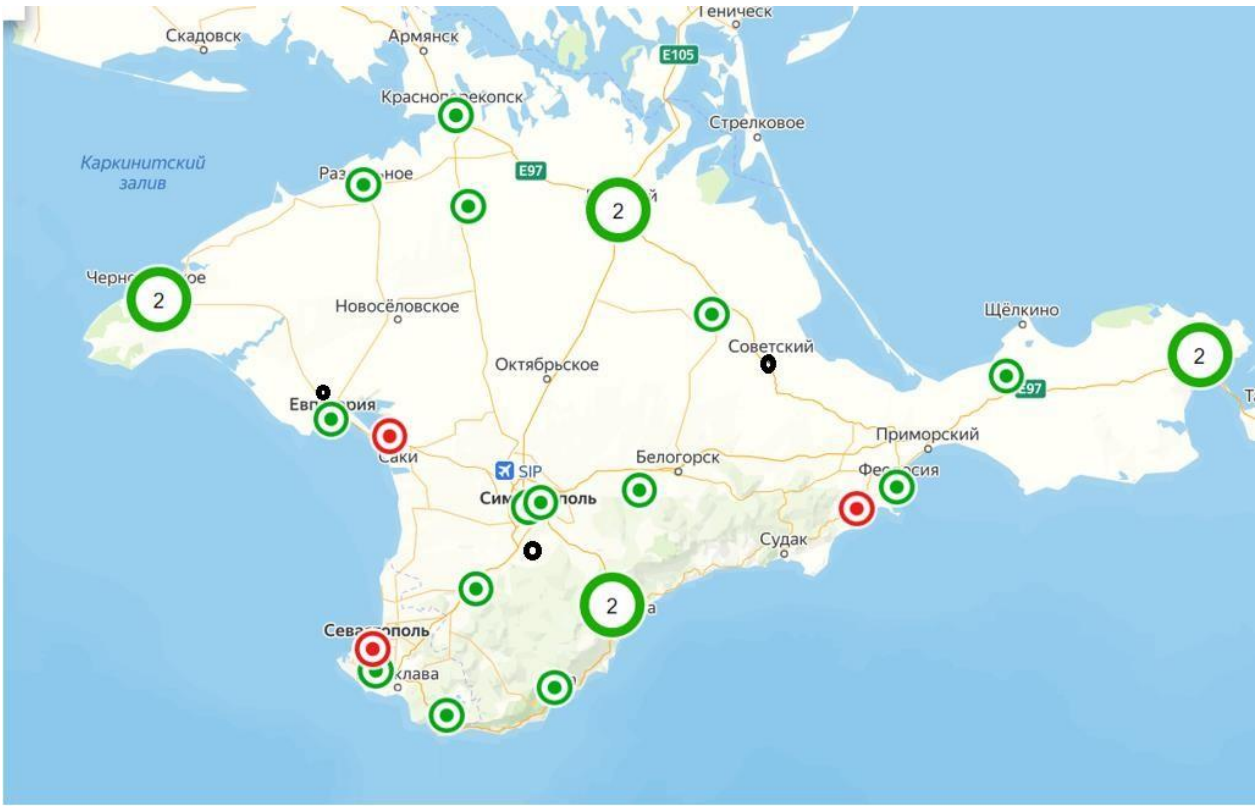


Рисунок 2 – Отображение пунктов всех сетей базовых станций

Красным цветом – временно нерабочие пункты

Зеленым цветом – работающие пункты

Черным цветом – пункты сети EFT COORS, не учтенные ранее

Например, некоторые из пунктов относятся одновременно к нескольким сетям. Как видно из данного рисунка, большинство пунктов находятся больше на побережье, нежели в центральной части региона.

Общее количество пунктов 37 – с 3-х дифференциальных сетей (в ряде районов Крыма работают 3 пункта).

Работающих пунктов 34 – общее количество пунктов.

19 пунктов рассредоточены в пределах республики Крым. Площадь территории полуострова Крым = 27000 км².

Плотность пунктов: 1 пункт на 1421 км² (если принять всю территорию Крыма, включая рабочие пункты).

Оптимальное расстояние до базовой станции не должно превышать 10 км для достижения высокой точности. При этом в настоящее время обеспечивается надежное покрытие всего на 22%.

Обозначим проблемы, которые предстоит решить в ближайшее время:

1. Отсутствие требований к плотности пунктов базовых станций.

На примере требований, предъявляемых к пунктам ГГС.

В малообжитых территориях – один пункт на 50–60 км²; в труднодоступных районах 1 пункт на 75–90 км²; в обжитых районах 1 пункт на 5–15 км².

В обжитых районах, где ГГС дополняется сетями сгущения – 1 пункт на 1 км² для незастроенной территории; 4 пункта на 1 км² для застроенной терри-

тории. В то же время, с точки зрения СГС-1, при средней плотности сети расстояния между пунктами должно быть 25–35 км; 40–50 км в необжитых районах, кроме сейсмически активных районов.

2. Отсутствие требований к закреплению пунктов.

Пункты спутниковой геодезической сети (СГС-1) закрепляются на местности центрами, используемыми для закрепления на местности пунктов государственной геодезической сети 1–4 классов. Допускается совмещение пунктов СГС-1 с фундаментальными, грунтовыми и скальными реперами нивелирной сети, центрами пунктов государственной геодезической сети 1–4 классов.

Не допускается закладывание пунктов:

– В зонах перспективного строительства;

– Вблизи мощных радиоисточников.

Таким образом, сфера исследования сетей базовых станций до конца не изучена [4] и требует более глубоких исследований и проработки практических реализаций в таких аспектах, как:

1. Оптимальный вариант схемы сети с точки зрения плотности пунктов.

2. Исследование точности в более широком диапазоне расстояний, нежели сейчас (10 км).

3. Исследование точности определения координат с использованием различных комбинаций ГНСС (например, отдельно GPS; отдельно ГЛОНАСС; отдельно БЭЙДОУ и их различных совмещения).

Список использованных источников

1. Костеша В.А., Хромов А.В. Использование сетей дифференциальных геодезических станций при выполнении инженерно-геодезических изысканий / В сб.: Перспективы развития инженерных изысканий в строительстве в Российской Федерации // Материалы Пятнадцатой Общероссийской научно-практической конференции изыскательских организаций, 2019. – С. 547–553.

2. Аврунев Е.И., Каверин В.Н., Гиниятов А.И., Каверин Н.В. Некоторые особенности выполнения кадастровых работ с использованием постоянно действующих базовых станций // Геодезия и картография. – 2022. – № 2. – С. 47–56. – DOI: 10.22389/0016-7126-2022-980-2-47-56

3. Обзор сетей постоянно действующих базовых станций / Тихонов А.Д., Кичатова И.М. // Мир измерений. – 2019. – № 2. – С. 26–28.

4. Вдовин В.С., Дворкин В.В., Карпик А.П., Липатников Л.А., Сорокин С.Д., Стеблов Г.М. Проблемы и перспективы развития активных спутниковых геодезических сетей в России и их интеграция в ITRF // Вестник СГУГиТ. – 2018. – Т.23. – №1. – С. 6–27.

Научное издание

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ»

(к 20-летию вступления в силу указанного Закона)

Сборник материалов
международной научно-практической конференции,
состоявшейся 1 марта 2023 года

Редакционно-издательский отдел ФГБОУ ВО ГУЗ

Подписано в печать 02.05.2023. Сдано в производство 24.07.2023
Формат 60x84$^{1}/_{16}$. Объём 18,75 п.л., 16,7 уч.-изд. л.
Бумага офсетная. Тираж 500. Заказ №____

Отдел оперативной полиграфии ГУЗ
Москва, ул. Казакова, д. 15