



**Евгений Леонтьевич
МАКСИМОВ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
evgmaks2009@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения: эколого-правовые проблемы

Аннотация. В статье предлагается рассмотреть проблемы обеспечения рационального использования и охраны важнейшей, по мнению автора, категории земель в составе земельного фонда России — земель сельскохозяйственного назначения. Данные земли играют определяющую роль в решении вопросов обеспечения населения страны продовольствием, в достижении целей продовольственной безопасности в современных условиях введения санкций против России со стороны недружественных стран. Автор отмечает наличие определенных правовых инструментов, нацеленных на достижение поставленной цели, — соответствующих источников российского права, деятельности определенных государственных органов власти, в том числе специально уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в рассматриваемой сфере отношений, государственного механизма выявления, пресечения, наказания лиц, совершивших земельные правонарушения, повлекшие за собой ухудшение состояния сельхозземель и почвы, более того — сделавших невозможным использование таких земель по их целевому назначению. В статье приводятся данные, характеризующие состояние использования таких земель, выделяются основные негативные факторы, способствующие созданию такой ситуации. В результате анализа сложившейся ситуации с обеспечением надлежащего использования и охраны земель данной категории автор формулирует свои предложения по совершенствованию существующего механизма, направленного на обеспечение продовольственной безопасности России.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, правовой режим, рациональное использование и охрана земель, механизм государственного регулирования использования ценных земель, федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции, государственный земельный контроль (надзор), ответственность за земельные правонарушения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.072-080

EUGENII L. MAKSIMOV,

Assistant professor

of the Department of Environmental and Natural Resource Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

evgmaks2009@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Rational Use and Protection of Agricultural Land: Environmental and Legal Problems

Abstract. *The article proposes to consider the problems of ensuring the rational use and protection of the most important, according to the author, category of land in the Russian land fund — agricultural land. These lands play a decisive role in solving the issues of providing the country's population with food, in achieving food security goals in modern conditions of imposing sanctions on Russia by unfriendly countries. The author notes the existence of certain legal instruments aimed at achieving this goal — the relevant sources of Russian law, the activities of certain state authorities, including those specially authorized to exercise state control (supervision) in the sphere of relations under consideration, the state mechanism for identifying, suppressing, punishing persons who have committed land offenses that have led to the deterioration of agricultural land and soils, moreover, which made it impossible to use such lands for their intended purpose. In the article, the author provides data characterizing the state with the use of such lands, identifies the main negative factors contributing to the creation of such a situation. As a result of some analysis of the current situation with ensuring the proper use and protection of lands of this category, the author formulates his proposals for improving the existing mechanism aimed at achieving the goals of ensuring food security in Russia.*

Keywords: *agricultural lands, their legal regime, rational use and protection of lands, mechanism of state regulation of valuable lands, federal executive authorities of special competence, state land control (supervision), responsibility for land offenses.*

Обеспечение населения, граждан страны продовольствием, продуктами питания является актуальной задачей государства на всех этапах его социально-экономического развития. В России уделяется этой задаче определенное внимание, чему есть подтверждение в виде определенных и разнообразных механизмов государственного регулирования, включающих достаточно широкий набор инструментов, способствующих достижению указанной цели (и связанных с ней других целей).

При этом государство стремится обеспечить доступность для каждого гражданина пищевой продукции, достичь самообеспечения страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Таково одно из направлений социально-экономической политики страны, закрепленной



в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации¹. Продовольственная безопасность в ней определена как фактор сохранения государственности и суверенитета нашей страны.

Выделим среди отмеченных в Доктрине национальных интересов государства в рассматриваемой сфере такие, как восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей таких земель, их рациональное использование, защиту от различных видов неблагоприятного воздействия. Для достижения целей продовольственной безопасности необходимо производить определенное количество сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что возможно только при надлежащем, бережном использовании основного средства производства — земель сельскохозяйственного назначения.

Отметим тот непреложный факт, что «задачами государственного управления в области сельского хозяйства являются стабилизация и развитие агропромышленного производства, обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации, улучшение продовольственного обеспечения населения... защита отечественных товаропроизводителей в сфере агропромышленного производства»².

Определяя значение сельскохозяйственных земель, нельзя не согласиться с мнением уважаемого С. А. Боголюбова о необходимости изменения отношения к земле (части природных ресурсов) как к бесценному общему благу, публичному достоянию³.

На состояние продовольственной безопасности влияют определенные риски и угрозы, применительно к землям — это увеличение доли деградированных земель, а также снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения вследствие их нерационального использования в сельском хозяйстве.

Отмечая важность сохранения земель сельскохозяйственного назначения в надлежащем, пригодном для использования их продуктивных свойств виде, позволим себе обратиться к мнению советских ученых о том, что именно «государство является организатором рационального использования земли» и «организация государственного управления земельным фондом, определение структуры органов, правильное распределение компетенции между ними, установление соответствующих прав и обязанностей органов государственного управления земельным фондом оказывают самое существенное влияние на обеспечение рационального использования земли»⁴.

Актуальность обеспечения отечественным продовольствием населения России в необходимых объемах подтверждается в том числе наличием определенных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения

¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. М. : Проспект, 2010. С. 459.

³ Боголюбов С. А. Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов // Аграрное и земельное право. 2020. № 1. С. 29.

⁴ Аксенов Г. А., Башмаков Г. С., Кикоть В. А., Козырь М. И., Колбасов О. С., Краснов Н. И., Фомина Л. П. Земельное право : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М. : Юрид. лит., 1969. С. 258.

в рассматриваемой сфере. Так, напомним о существовании специального Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁵, который устанавливает правовые основы реализации государственной политики в сфере, связанной с производством сельскохозяйственной продукции.

Отметим одно из направлений такой политики — охрану сельскохозяйственных земель и повышение их плодородия.

Для планомерного осуществления всего комплекса мероприятий, направленных на достижение поставленной цели, разработана и действует специальная государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁶. Данная программа указывает на основные задачи — увеличение объемов производства продукции по растениеводству, животноводству и по пищевым продуктам, что, по нашему убеждению, невозможно без рачительного отношения к основному средству производства в сельском хозяйстве — земле.

Хочется отметить тот факт, что практически во всех документах стратегического планирования, утвержденных и действующих в нашей стране и посвященных решению вопросов производства продовольствия, затрагиваются вопросы использования соответствующих земель для этой цели — а именно сельскохозяйственных, определяются цели и задачи, отмечается важность решения соответствующих вопросов и необходимость устранения угроз.

Так, вопросам эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения уделено внимание в правительственной Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года⁷. Как позитивную тенденцию отметим, что только за 2021 год в стране в результате осуществления определенных гидромелиоративных и введено в оборот почти 246 тыс. гектаров земель, что позволяет увеличить площади производства сельскохозяйственных культур (а следовательно, и увеличить количество производимого продовольствия).

Исследуя данную тему, обратимся к трудам коллег и, безусловно, согласимся с утверждениями о «необходимости совершенствования правового механизма, направленного на обеспечение охраны плодородных свойств земли и предотвращение уменьшения объемов земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья, установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота»⁸. Здесь учитывается особая ценность земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в сельском хозяйстве, обеспечивающего получение товарной массы сельскохозяйственной продукции.

Следующим программным документом, играющим немаловажную роль в решении вопросов рационального использования сельхозземель, стала

⁵ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

⁶ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 сентября 2022 г. № 2567-р (СЗ РФ. 2022. № 38. Ст. 6481).

⁸ Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. М. : Проспект, 2023.



Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации⁹. Как важное положение Программы, подтверждающее тезис о необходимости рационального использования сельхозземель, отметим характеристику текущего состояния агропромышленного комплекса в части вовлеченности земель сельскохозяйственного назначения в оборот.

Так, за период с 2010 по 2020 г. в России произошло сокращение площади таких земель на 17,6 млн гектаров, или на 4,6 %. При этом среди таких земель остаются неиспользуемыми около 19,4 млн гектаров (5,1 % общей площади данной категории земель). На такое состояние в значительной мере оказали влияние процессы реорганизации коллективных хозяйств (выдача при этом земельных паев сотрудникам). Установлено, что площадь невостребованных земельных долей по состоянию на 2021 г. составляла 14,2 млн гектаров.

Другим фактором, негативно влияющим на рациональное использование сельскохозяйственных земель, является медлительность процессов разграничения государственности на сельхозземли. На 1 января 2021 г. было разграничено 33,5 млн гектаров из 254,1 млн гектаров, или 13 %.

Интенсивность использования находящихся в обороте земель сельскохозяйственного назначения постоянно увеличивается, что также создает риск достижения предела роста производства сельскохозяйственной продукции, и для минимизации этого риска требуются, с одной стороны, целенаправленные усилия по сохранению и повышению плодородия почв, а с другой — вовлечение в оборот новых земель сельскохозяйственного назначения.

Тревогу вызывает тот факт, что выбывшие из сельскохозяйственного оборота земли деградируют, и вновь возникают проблемы чересполосицы, вкрапливаний, вклиниваний. Данная проблема — вовлечение в эффективный оборот указанных земель — связана в том числе с состоянием мелиоративных сооружений. На 1 января 2021 г. мелиоративный фонд Российской Федерации составлял 9,47 млн гектаров, из них:

- 4,69 млн гектаров — орошаемые земли, из которых в сельскохозяйственном производстве фактически используются 3,96 млн гектаров;
- 4,78 млн гектаров — осушенные земли, из которых в сельскохозяйственном обороте используются 3,24 млн гектаров.

В ведении Министерства сельского хозяйства РФ и оперативном управлении учреждений по мелиорации земель находятся 38,5 тыс. сооружений федеральной собственности, включая 30,9 тыс. гидротехнических сооружений, в том числе 280 водохранилищ, 200 прудов, 38,7 тыс. километров водоподводящих и сбросных каналов, 3,2 тыс. километров защитных дамб и т.д.

450 гидротехнических сооружений (плотины водохранилищ, гидроузлы, защитные дамбы) относятся к опасным объектам, эксплуатация которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений».

Указанные данные приведены автором с целью демонстрации большого количества объектов, требующих внимания, и их влияния на достижение поставленной цели использования сельскохозяйственных земель наиболее эффективным способом.

⁹ Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 // СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3583.

В обоснование вышеназванного тезиса укажем, что на мелиорированных землях, занимающих 7,9 % площади всех пахотных земель, производится до 50 % овощной, бахчевой продукции и картофеля, весь объем риса, около 20 % кормов для животноводства, а также другие виды продукции.

Для улучшения условий сельскохозяйственного производства на мелиорированных землях представляется необходимым решение достаточно большого комплекса задач, связанных с приведением гидротехнических сооружений в надлежащее техническое состояние, задач, обеспечивающих безопасную эксплуатацию таких сооружений.

Отметим, что в современных условиях при постановке вышеназванных задач по увеличению объемов производства сельскохозяйственной продукции, продовольствия возрастает значение государственного механизма контроля и надзора за соблюдением природоохранных мероприятий, в том числе применительно к использованию земель сельскохозяйственного назначения. В этой связи уместно обратиться к трудам специалистов и подчеркнуть вслед за ними как непреложный факт, что «земельный контроль — важнейшая функция управления и традиционная правовая мера, предусмотренная земельным законодательством»¹⁰.

Для дальнейшей характеристики состояния рассматриваемой функции укажем на действующее Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)¹¹. Госземнадзор осуществляется от имени государства определенными органами — Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором.

Так, в 2021 г. одним из центральных надзорных органов в этой сфере — Росреестром было проведено более 40 000 плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме того, было проведено 177 292 внеплановых контрольных (надзорных) мероприятия.

В результате этих мероприятий было объявлено 8 890 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Отметим большое количество выявленных нарушений обязательных требований — 82 027.

При этом было возбуждено 41 517 дел об административных правонарушениях. За совершенные правонарушения были наложены административные штрафы на сумму 73 892,95 тыс. руб. Средний размер наложенного административного штрафа составил 168 тыс. руб.

Отметим деятельность Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора за соблюдением обязательных требований по улучшению земель, охране почв от негативных процессов, снижающих плодородие, другие связанные с этими задачами полномочия.

Сведения об осуществлении данной деятельности указанным органом можно найти в ежегодных докладах. Так, обратимся к Докладу Россельхознадзора о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) за 2021 год¹² (далее — Доклад).

¹⁰ Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова [и др.]. М. : Проспект, 2015. С. 131.

¹¹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 (СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5511).

¹² URL: <https://mcx.gov.ru/> (дата обращения: 1 февраля 2023 г.).



За год указанным органом проведено более 12 тыс. проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Вниманием надзорного органа было охвачено почти 13 тыс. субъектов. По результатам контрольных мероприятий выдано почти 10 тыс. предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований земельного законодательства, вынесено более 11 тыс. постановлений по делам об административных правонарушениях, привлечено к административной ответственности около 10 тыс. субъектов, среди которых подавляющее большинство правонарушителей — граждане (почти 8 тыс.).

В Докладе содержатся данные об устранении допущенных правонарушений. Так, исполнено более 3 тыс. предписаний об устранении нарушений законодательства, в результате чего устранено нарушений на общей площади более чем 330 тыс. гектаров. Можно предположить, что, соответственно, такое количество земель сельскохозяйственного назначения вновь используется в сельскохозяйственных целях.

Характеризуя ситуацию с соблюдением законодательства в сфере сельскохозяйственного землепользования, следует обратить внимание на некоторые виды правонарушений в области использования и охраны земель, весьма серьезные, по нашему мнению, правонарушения, существенно влияющие на качественное состояние сельхозземель. Уместно обратиться к классикам советского права, выводы которых о значимости соблюдения требований по рациональному использованию земель актуальны и сегодня. Так, А. Г. Аксененок писал: «Общественно вредное поведение правонарушителей направлено против требований, которые определяют порядок целесообразного использования земли для достижения наибольшего хозяйственного эффекта, полной отдачи материальных и иных благ обществу при сохранении полезных свойств земли и благоприятных природных условий в целом»¹³.

Основные нарушения обязательных требований земельного законодательства применительно к использованию земель сельскохозяйственного назначения — это зарастание участков сорной, древесной и кустарниковой растительностью. На долю таких правонарушений пришлось 88 % от общего количества земельных правонарушений, выявленных Россельхознадзором.

Кроме того, распространены случаи неиспользования земельных участков для ведения сельского хозяйства или иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Добавим к этому образование нарушенных земель — утративших свою хозяйственную ценность в связи с нарушением почвенного покрова в результате производственной деятельности человека.

Как указано в Докладе, в 2021 г. на землях сельскохозяйственного назначения было выявлено 208 тыс. гектаров таких нарушенных земель, не пригодных для использования по целевому назначению. При этом общая площадь нарушенных земель по всем категориям составила более 1 млн гектаров.

Нарушения могут выражаться в разработке несанкционированных карьеров по добыче полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения, в образовании свалок отходов производства и потребления, загрязнении и

¹³ Аксененок А. Г. Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 12.

захламлении земельных участков отходами животноводства (навозом, пометом). Приведем один из многочисленных и характерных примеров таких нарушений.

Так, Общество осуществляет деятельность по выращиванию и откорму свиней. В процессе производственной деятельности предприятия образуется навоз, накопление которого осуществляется в лагунах (анаэробное сбраживание). Выдержанный в лагунах навоз в последующем вносится в поля утилизации в качестве удобрений.

В нарушение ст. 32 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁴, п. 5.2, 5.3, 5.5, 5.6 санитарных правил «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения» СП 2.1.5.1059-01¹⁵, п. 1.5, 2.4а санитарных правил «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» СП 1.1.1058-01¹⁶ на предприятии отсутствует производственный контроль за влиянием хозяйственной деятельности на качество подземных вод эксплуатируемых артезианских скважин.

В связи с выявленными нарушениями прокуратурой в отношении главного инженера Общества возбуждено дело об административном правонарушении в соответствии со ст. 8.41 КоАП РФ¹⁷, в отношении самого Общества возбуждены дела об административных правонарушениях в соответствии со ст. 6. 3, 8. 21 КоАП РФ.

Объект капитального строительства — свиноводческий комплекс введен в эксплуатацию на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, выданного Министерством строительного комплекса, имеет положительное заключение государственной экспертизы. Нарушений градостроительного законодательства в ходе проверки не выявлено.

Общество осуществляло внесение выдержанного навоза (удобрения) на земельный участок сельскохозяйственного назначения, используемого на основании заключенного с местной администрацией договора аренды земельного участка.

Внесение на указанный земельный участок выдержанного навоза осуществлялось из лагун, накопление навозных масс в которых окончено только спустя 6 месяцев. Вместе с тем, согласно п. 3. 1 положительного заключения государственной экспертизы, опорожнение лагун осуществляется по истечению 8 месяцев анаэробного сбраживания.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о нарушении п. 5.1 Ветеринарно-санитарных правил подготовки к использованию в качестве органических удобрений навоза, помета и стоков при инфекционных и инвазионных болезнях животных и птицы, утвержденных Минсельхозпродом РФ 4 августа 1997 г. № 13-7-2/1027¹⁸, п. 1 ст. 39, ст. 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁹.

¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ СПС «КонсультантПлюс».



При этом отметим наличие достаточно строгих санкций за указанные выше правонарушения. Так, несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов животноводства (ч. 4 ст. 8.2.3 КоАП РФ) влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от 500 тыс. до 700 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Обширная практика рассмотрения судами дел о нарушении требований земельного законодательства также подтверждает указанный вывод.

Подводя итог, отметим тот факт, что при всей важности и ценности земель сельскохозяйственного назначения часты случаи причинения им вреда, что, в свою очередь, делает невозможным использование такого ценного компонента окружающей человека среды по целевому назначению для выращивания культурных растений и производства сельскохозяйственной продукции, что несет угрозу продовольственной безопасности.

Такая негативная тенденция в отношении земель сельхозназначения сохраняется длительное время. Это ставит вопросы применения и реализации более эффективного механизма государственного контроля и надзора, центральным элементом которого, по нашему мнению, должен являться механизм пресечения правонарушений и привлечения к ответственности с наложением санкций, с обеспечением действительных выплат штрафов, возмещения вреда.

По нашему мнению, только угроза (причем угроза реальная, реализуемая) и осознание неотвратимости наказания в виде существенных материальных потерь, а в ряде случаев — приостановления (прекращения) деятельности принудит субъектов хозяйственной деятельности соблюдать установленные требования по обеспечению рационального использования и охраны ценных для России земель сельскохозяйственного назначения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аксененок Г. А.* Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. — 1968. — № 10.
2. *Аксененок Г. А., Башмаков Г. С., Кикоть В. А., Козырь М. И., Колбасов О. С., Краснов Н. И., Фомина Л. П.* Земельное право : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. — М. : Юрид. лит., 1969.
3. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. — М. : Проспект, 2023. — 216 с.
4. *Боголюбов С. А.* Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов // Аграрное и земельное право. — 2020. — № 1.
5. Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова [и др.]. — М. : Проспект, 2015.
6. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России : учебник. — М. : Проспект, 2010.