

УДК 349.414

ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СМЕНЫ ВИДА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ

Чернова У.Ю.

студент-бакалавр 4 курса

*ФГБОУ ВО Саратовский государственный аграрный университет
имени Н.И. Вавилова,*

Саратов, Россия

Аннотация: В статье исследуются возможности изменения вида сельскохозяйственных угодий в контексте современного земельного законодательства. Автор анализирует законодательства некоторых аграрных регионов страны для выявления общности подходов к решению вопроса об изменении вида угодий. Отсутствие установленной федеральным законом процедуры смены вида угодий, по мнению автора, следует рассматривать как правовой пробел земельного законодательства, который становится преградой эффективного использования земли и приводит к исключению сельхозугодий, в особенности пашен, из экономического оборота. Последнее заключение подкрепляется статистической отчетностью по Саратовской области за 2018 год. Изменение вида угодий зачастую имеет веские основания, однако оказывается невозможным вследствие отсутствия правовой нормы. В качестве разрешения сложившейся ситуации предлагается дополнение Земельного Кодекса положениями, регулирующими смену вида угодий.

Ключевые слова: изменение вида сельхозугодий, вовлечение пахотных земель в оборот, сельскохозяйственные угодья Саратовской области, земельная политика, ходатайство об изменении вида сельскохозяйственных угодий.

LEGAL ASPECT OF CHANGE IN TYPES OF AGRICULTURE

Chernova U.Y.

student

*Saratov state agrarian University. N.I. Vavilov,
Saratov, Russia*

Annotation: The article explores the possibility of changing the type of agricultural land in the context of modern land legislation. The author analyzes the legislation of some agricultural regions of the country to identify common approaches to solving the issue of changing the type of land. The absence of the procedure for changing the type of land established by federal law, according to the author, should be considered as a legal gap in land legislation, which becomes an obstacle to the efficient use of land and leads to the exclusion of farmland, especially arable land, from economic turnover. The latest conclusion is supported by statistical reporting for the Saratov region for 2018. Changing the type of land often has good reasons, but it is impossible due to the lack of a legal norm. As a solution to the situation, it is proposed to supplement the Land Code with provisions governing the change of land type.

Key words: change in the type of farmland, involvement of arable land in circulation, agricultural land of the Saratov region, land policy, application for changing the type of agricultural land.

Увеличение масштабов сельскохозяйственного производства требует рационального использования всех имеющихся ресурсов, в особенности земли как ключевого фактора производства.

Земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья. Согласно п.1 ст. 79 Земельного Кодекса России к сельскохозяйственным угодьям относятся
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями. Перечисленные виды угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют особую ценность, и их использование охраняется законом.

По данным Доклада Росреестра о состоянии и использовании земель Саратовской области за 2018 год, общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 8585,8 тыс. га (84,8% общей площади области), сельскохозяйственные угодья занимают 8154,9 тыс. га (94,9% площади земель сельскохозяйственного назначения). На долю пашни приходится 70% всех сельскохозяйственных угодий – её площадь составляет 5980,6 тыс. га. Статистические отчеты по региону не рассматривают изменения соотношений площадей, возникающие при трансформации сельхозугодий. Статистика представляет только информацию об общей динамике площадей сельскохозяйственных угодий, связанную, как правило, с уменьшением сельхозугодий вследствие изменения категории земель.

«Дорожная карта» от 10.08.2016 «Вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения Саратовской области на 2016-2020 годы» предполагает вовлечение в оборот 256 тыс. га пашни. Об эффективности действия «дорожной карты» можно судить по работе Управления Россельхознадзора, которым осуществляется государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения в форме плановых и внеплановых проверок. Проверки проводятся. Согласно статистической отчетности Управления Россельхознадзора по Саратовской области за 2018 год, в ходе проведения инспекционных мероприятий на предмет выявления нарушений земельного законодательства, в том числе неиспользования земель, было обследовано 152,4 тыс.га. 80,3 тыс.га обследованных земель введено в оборот, из них 89,8% – по результатам проведения

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

профилактической и разъяснительной работы с землепользователями; 10,2% – в результате применения санкций.

Одной из причин невовлечённости сельскохозяйственных угодий в оборот является несоответствие вида угодий производственному потенциалу земельного участка. Основаниями возникновения ситуаций, при которых необходимо преобразования вида угодий, могут быть следующие:

- 1) существенное улучшение или ухудшение плодородия почв;
- 2) изменение типа засоления почв;
- 3) значимое изменение уровня залегания грунтовых вод;
- 4) гибель многолетних насаждений или истечение периода их плодоношения.

Несмотря на значимость проблемы, законодательно установленной процедуры изменения вида сельскохозяйственных угодий на сегодняшний день не существует, что является серьезным пробелом в земельном праве. В Земельном Кодексе отсутствуют правовые нормы, регулирующие перевод земель из одних видов угодий в другие, равным образом отсутствует прямой запрет на такого рода изменения. Отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением участками земель сельскохозяйственного назначения регулируются законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", однако в этом законе также не обозначены принципы преобразования сельскохозяйственных угодий. Кроме того, в исследуемых законах отсутствуют указания на передачу полномочий по данному вопросу нижестоящим органам законодательной власти. Таким образом, у органов законодательной власти на уровне субъектов и у органов местного самоуправления нет установленных законом обязанностей определять вид угодий или содействовать его изменению.

Особенности оборотоспособности участков в составе тех или иных категорий земель регулируются Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». П. 1 Ст. 7 ФЗ №172 определяет перечень особых случаев, при которых допускается изменение категории земель для участков сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Пункт 1.5 ст. 7 ФЗ №172 вводит понятие «непригодные для осуществления сельскохозяйственного производства земли» и разрешает перевод этих земель в земли лесного или водного фонда, или земель запаса. Однако определение формулировки «непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель» и критериев отнесения участка к этим землям закон не предусматривает. Пункт 4 ст. 79 ЗК РФ вводит понятие «Особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий» и устанавливает перечень критериев для включения сельскохозяйственных угодий в «особо ценные». Отнесение сельскохозяйственных угодий к категории особо ценных находится в ведении законодательных органов субъектов и позволяет ввести запрет на использование данных земель для других целей. Иных установленных законом параметров классификации сельскохозяйственных угодий по их производственной ценности нет. Логично предположить, что значимость всех остальных угодий – не попавших в «особо ценные» или «непригодные» – можно считать равной. В то время как, фактически существует ряд факторов, оказывающих прямое влияние на ценность земли как средства производства: экономическое плодородие, технологические свойства почвы, климатические условия, рельеф землепользования и расположение его относительно хозяйственного центра; косвенно оказывает влияние группа социально-экономических факторов, таких как, привлекательность труда, уровень квалификации работников, ёмкость рынка. Таким образом, ощущим дефицит стандартов, в

соответствии с которыми можно определить, обосновано ли сохранение вида угодий или требуется их трансформация.

В виду важности вопроса и отсутствия единого механизма его разрешения, органами власти на местах предпринимается попытка самостоятельно обеспечить правовое урегулирование вопроса. Анализ некоторых региональных нормативно-правовых актов касательно изменения вида сельскохозяйственных угодий (Постановление Правительства Республики Калмыкия от 27 марта 2014 года № 116 «Об утверждении порядка изменения вида сельскохозяйственных угодий, находящихся на территории республики Калмыкия», П. 3 ст. 18 Закона Ростовской области от 22 июля 2003 г. № 19-зс «О регулировании земельных отношений в Ростовской области») позволил выявить общие принципы решение вопроса в различных аграрных регионах.

Процедура изменения вида угодий представляет собой ходатайство землевладельца (или его представителя) в орган исполнительной власти субъекта. Каждое заявление рассматривается указанным органом отдельно, превалирующим фактором является наличие документов, подкрепляющих целесообразность перевода, как-то: материалы почвенного обследования, результаты экспертизы плодородия почв. Очевидно, что разработка собственных полномасштабных стандартов оценки угодий и системы правил изменения вида угодий экономически не обоснована для субъекта. Поэтому индивидуальный подход и рассмотрение каждого конкретного случая являются лучшим решением на данный момент. В этой связи важно отметить, что далеко не все сельскохозяйственные регионы имеют в своем законодательстве подобные правовые акты. По большей части в законодательстве аграрных субъектов федерации лишь отмечается отношение к особо ценным угодьям. Так п.2 ст. 14 закона Саратовской

области от 30.09.2014 № 122-ЗСО «О земле» провозглашает запрет на перевод особо ценных угодий в другую категорию земель, реализуя, таким образом, право, предусмотренное п.4 ст.79 ЗК РФ. Другого нормативно-правового акта, направленного на урегулирование данной ситуации в Саратовской области, нет. Итак, вследствие отсутствия в федеральном законодательстве общих принципов процесса изменения вида сельскохозяйственных угодий, назревшие вопросы на местах решаются либо не систематизировано, либо вовсе не освещаются законом. В свою очередь это умаляет права собственников на использование земли и порождает нецелесообразное использование участка и исключение его из экономического оборота.

Таким образом, земельное законодательство нуждается, во-первых, в пополнении новыми эталонами оценки сельскохозяйственных угодий для определения пригодности к использованию в сельскохозяйственных целях, во-вторых, в установлении конкретных положений, обеспечивающих законную процедуру изменения вида сельскохозяйственных угодий.

Библиографический список

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

2. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм.и доп. от 3 августа 2018 года)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/>, свободный.

3. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/>, свободный.

4. Закон Ростовской области от 22 июля 2003 г. № 19-ЗС «О регулировании земельных отношений в Ростовской области» (с изм. от 1 августа 2019 года)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/>, свободный.

5. Закон Саратовской области от 30 сентября 2014 г. № 122-ЗСО «О земле» (с изм. от 22 мая 2019 года)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/>, свободный.

6. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 27 марта 2014 года № 116 «Об утверждении Порядка изменения вида сельскохозяйственных угодий, находящихся на территории республики Калмыкия» (с изм. от 3 марта 2016 года)[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/>, свободный.

7. Гольшев Н. А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие // Юридический мир. 2010. № 2.

8. Анализ правоприменительной практики Управления Россельхознадзора по Саратовской области в рамках осуществления государственного земельного надзора за четвертый квартал 2018 года // <http://rsn-saratov.ru> (дата обращения: 31.08.2019).

8. Доклад о состоянии и использовании земель Саратовской области за 2018 год // <https://rosreestr.ru/site> (дата обращения: 30.08.2019).

9. План мероприятий («Дорожная карта») «Вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения Саратовской области на 2016-2020 годы»: утвержден Минсельхозом Саратовской области 10 августа 2016 г. // <http://minagro.saratov.gov.ru/government/info.php?PAGEN> (дата обращения: 26.08.2019).