

Быстров Г.Е.

Правовой механизм принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения

В статье анализируется правовой механизм, позволяющий нейтрализовать негативные тенденции, связанные с выводом большого количества ценных сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственного производства и ухудшением качества земель и качественного состояния среды обитания в целом.

Проблемы прекращения права землепользования как санкции за земельное правонарушение длительное время были дискуссионными в науке по земельному, аграрному и экологическому праву. Профессор О.С. Колбасов в 1969 году в главе 1У фундаментальной монографии Института государства и права АН Союза ССР «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР» убедительно доказал необходимость принудительного прекращения права землепользования как специальной земельно-правовой ответственности по причине неправильного бесхозяйственного использования земли.

В начале 90-х годов XX века наибольшее развитие в системе правового регулирования земельных отношений институт принудительного прекращения права землепользования как санкции за земельное правонарушение получил в ст. 39 ЗК РСФСР от 25 апреля 1991 г. В ст. 39 этого основного кодифицированного нормативного акта земельного законодательства были включены нормы, которые предусматривали довольно широкий спектр деяний, за совершение которых могут быть применены специальные меры земельно-правовой ответственности, связанные с прекращением права коллективной собственности на землю, пожизненного наследуемого владения и пользования земельным участком и их аренды у местных Советов народных депутатов. К числу деяний, влекущих за собой принудительное изъятие у недобросовестного землепользователя земельного участка, ст. 39 ЗК РСФСР относил: использование земельного участка не по целевому назначению либо способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому и радиоактивному загрязнению, ухудшению экологической обстановки.

Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ» были признаны недействующими более 40 % норм Земельного кодекса 1991 года, который обеспечивал охрану земель как сложных экосистем, защиту их от негативных последствий производственной деятельности, воспроизводство и повышение плодородия почв. Была признана недействующей и не применялась также ст. 39 ЗК РСФСР, что вызвало неопределенную правовую ситуацию в вопросе о прекращении земельных прав. В значительной мере пробелы в регулировании земельных отношений восполняла ст. 32 Закона РСФСР 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», который закреплял в качестве оснований принудительного прекращения земельных прав крестьянского хозяйства неиспользование земельного участка в сельскохозяйственных целях в течение года.

ЗК РФ 2001 г. вполне обоснованно вновь вернулся к институту изъятия земли как санкции за земельное правонарушение, что позволяет говорить о специальной земельно-правовой ответственности сельскохозяйственных товаропроизводителей за земельные и экологические правонарушения. Оно может осуществляться, как

справедливо писал профессор В.П. Балезин, в форме изъятия — «определенных действий уполномоченных на то... органов, направленных на прекращение права... у того или иного конкретного субъекта» и может производиться в качестве санкции за земельные правонарушения.

Под влиянием экономических, социальных и экологических факторов как в ГК РФ (ст. 129, 209, 260, 284-287), так в ЗК РФ (ст. ст. 1, 27, 44-47, 50-51, 54) и в Федеральном законе от 24 июня 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 6) все настойчивее утверждается идея служения частной собственности на землю общественным интересам, социальные функции которой ограничены посторонними правами, в том числе правом государства осуществлять экономическое и административное регулирование сельскохозяйственной земельной собственности.

В рамках публично-правового режима оборота земель сельскохозяйственного назначения устанавливаются экономические и правовые механизмы, позволяющие нейтрализовать негативные тенденции, связанные с выводом большого количества ценных сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственного производства и ухудшением качества земель и качественного состояния среды обитания в целом. Основная причина такого положения заключается в прекращении деятельности значительного числа сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств из-за банкротства, отсутствия финансовых, трудовых и материальных ресурсов для поддержания пашни в надлежащем качественном состоянии и ее обработки.

Кадастровая съёмка земельных участков требуется для того, чтобы избежать споров с соседями, относительно границ. Если всё оформлено верно, то вы получите возможность поставить на учёт свою недвижимость в кадастровую палату. Кадастровая съёмка земельных участков вся подробная информация на сайте <http://www.demetraklin.ru>

Анализ данных Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 г.» и Доклада Министерства сельского хозяйства «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения», опубликованного 16 ноября 2011 г., свидетельствует о том, что на протяжении всего пореформенного периода в целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, имеет место деградация и уничтожение плодородия почв.

За последние 30 лет из земель сельскохозяйственного назначения выбыл каждый седьмой гектар сельскохозяйственных угодий и девятый гектар пашни. Сегодня, как и 20 лет назад, продолжает расти количество деградированных, заброшенных сельскохозяйственных земель, никем не возделываемых, не обрабатываемых, не повышающих плодородие. Ежегодно, по данным Всероссийской переписи сельскохозяйственного населения, не обрабатывается более 40 млн. га пашни. В 2008 г. в отдельных областях доля вовлеченной в сельскохозяйственный оборот пашни составляет 50-60 %. Как и 20 лет назад возрастает количество заросших бурьяном и необрабатываемых массивов черноземов, заброшенных орошаемых и осушенных земель, увеличивается площадь засоленных, заболоченных и закустаренных земель, катастрофически ухудшается экологическое состояние земельного фонда. Есть и

другие негативные тенденции, связанные с усилением деградации земель сельскохозяйственного назначения, которая создает угрозу национальной безопасности России, наносит огромный ущерб продуктивному потенциалу земельного фонда страны.

Следует отметить, что необходимость принятия мер для решения продовольственных и экологических проблем охраны сельскохозяйственных земель находит все большее понимание в обществе. Более того, некоторые из таких мер реализованы на законодательном уровне. Так Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» (далее — закон об обороте земель от 29 декабря 2010 г.) закрепляет комплекс мер, направленных на усиление и защиту земель сельскохозяйственного назначения от нецелевого нерационального использования, охраны особо ценных сельскохозяйственных угодий; существенное расширение законодательного регулирования в сфере законодательного обеспечения рационального использования и охраны земель, основанных на комплексном подходе к правовому регулированию возникающих при этом отношений; усиление государственного контроля и повышения эффективности мер ответственности за земельные правонарушения; совершенствование правового режима не востребуемых земельных долей; упрощение процедуры формирования земельного участка с целью осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; расширение перечня правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению земельным участком, находящимся в долевой собственности.

Важным правовым фактором обеспечения стабильного оборота и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны является правовой институт принудительного изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника и принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком сельскохозяйственного назначения, права аренды такого земельного участка. Это действия государственных органов публично-правового характера, направленных на принудительное отчуждение права собственности на земельный участок у частного собственника или землепользователя у землепользователя либо иных вещных прав на землю в порядке и на условиях, предусмотренных ГК РФ, ЗК РФ, законом об обороте земель.

Принудительное прекращение земельных прав допустимо с точки зрения ст. 10 ГК РФ, закрепившей недопустимость злоупотребления правом и отказ в защите такого права. Ст. ст. 284-285 ГК РФ закрепили следующие составы земельных правонарушений для собственника земельного участка, который не использует в течение трех лет земельный участок сельскохозяйственного назначения по целевому назначению для сельскохозяйственного производства или использует земельный участок с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством. В трехлетний период, в течение которого не используется земельный участок в соответствии с его целевым назначением, не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Правонарушением ст. 285 ГК РФ

признает использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением или его использование способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

В главе У11 ЗК РФ «Прекращение и ограничение прав на землю» выделена отдельная статья 45, закрепляющая основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком. Ст. 45 ЗК РФ предусматривает земельные правонарушения, которые являются основанием принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком. В зависимости от того, какое из основных требований рационального использования земель не соблюдается в результате совершения таких правонарушений, их можно разделить на такие группы.

Во-первых, это правонарушения, связанные с использованием земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, установленными ст. ст. 7 и 8 ЗК РФ. Во-вторых, это виновные противоправные деяния, связанные с использованием земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки. В-третьих, в особую группу должны быть выделены противоправные виновные деяния, связанные с неустранением совершенных умышленно земельных правонарушений. Она включает деяния, вызывающие отравление, загрязнение, порчу, уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании, транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Сюда следует включить также правонарушения, связанные с систематическим невыполнением обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почвы от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв. В-четвертых, в отдельную группу земельных правонарушений входят виновные противоправные деяния, связанные с неиспользованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случаях, предусмотренных земельным и гражданским законодательством, в течение трех лет для сельскохозяйственного производства либо жилищного и иного строительства. Из трехлетнего срока, согласно п. 4 ст. 45 ЗК РФ, исключается время, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или иных причин, исключающих такое использование. В-пятых, основанием для принудительного прекращения прав на земельные участки могут быть виновные противоправные деяния, связанные с систематической неуплатой земельного налога.

В п. 3 ст. 45, ст. 54 ЗК РФ, п. 2 ст. 6 закона об обороте земель от 29 декабря 2010 г. зафиксировано исключительно судебное прекращение прав собственников, землепользователей и землевладельцев за совершение земельного правонарушения. Данное положение соответствует требованиям ст. 35 Конституции РФ о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Данное положение соответствует требованиям Конституции РФ о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. по делу о проверке конституционности положения абз. 3 п. 2 ст. 77 Закона «О несостоятельности (банкротстве)» было разъяснено, что под термином «имущество» ст. 35 Конституции РФ подразумевает любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования, распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях. Таким образом, подтверждены конституционные гарантии, устанавливающие принудительное прекращение земельных прав не собственников (наравне с собственниками) только судом.

Принудительному прекращению права собственности, права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком за совершенное земельное правонарушение предшествует административная процедура по наложению на правонарушителя административного взыскания.

Законодательство о судебном принудительном порядке прекращения права собственности на земельный участок и лиц, не являющихся его собственниками, допускает предварительную проверку факта земельного правонарушения и принятие обязательных для исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства; предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий; составление протокола об административных правонарушениях (в случае обнаружения нарушений); проведение административного расследования; рассмотрение дела об административном правонарушении; вынесение соответствующих предупреждений и штрафов в отношении лиц, виновных в земельном правонарушении.

Собственники и лица, не являющиеся собственниками земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, могут обращаться с жалобой на постановление по делу о земельном правонарушении в вышестоящий орган государственного земельного контроля или в арбитражный суд с иском об отмене постановления территориального органа Россельхознадзора о наложении денежного штрафа и предписания об устранении выявленного в ходе проверки нарушений земельного законодательства по тому мотиву, что решение административных органов о привлечении к административной ответственности и предупреждение о допущенном земельном правонарушении приняты не уполномоченным органом по рассмотрению дел о земельных правонарушениях.

Арбитражным судом Псковской области рассмотрено дело по иску сельскохозяйственного производственного кооператива «Жадрицы» (далее — СПК) по иску к Управлению Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тверской и Псковской области (далее — Управление) о признании незаконным постановления по делу об административном правонарушении.

Решением суда исковые требования СПК удовлетворены. Управление в апелляционной жалобе просило решение суда отменить и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований, так как оспариваемое постановление вынесено в соответствии с законом и оснований для его отмены не имеется.

Суд апелляционной инстанции в постановлении от 24 августа 2009 г. не нашел оснований для удовлетворения апелляционной жалобы. Как видно из материалов дела, заявителю на праве общей совместной собственности принадлежит земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 5222 га, что подтверждается свидетельством о праве собственности на землю от 7 декабря 1999 г.

Должностными лицами Управления проведена проверка по вопросам выполнения СПК требований земельного законодательства, и по окончании административного расследования составлен 30 апреля 2009 г. административный протокол. Было установлено, что сельскохозяйственные угодья площадью 1956 га спорного земельного участка заросли кустарниками, сорными травами, не используются по назначению. СПК не выполняются требования по улучшению земель сельскохозяйственного назначения и своевременному вовлечению их в оборот, что является нарушением требований ст. ст. 7, 13, 42, 78 ЗК РФ, части 1 ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Постановлением Заместителя руководителя Управления по делу об административном правонарушении СПК привлечен к административной ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 000 руб. Не согласившись с указанным постановлением, СПК оспорил его в судебном порядке.

Арбитражный суд в судебном заседании проверил законность и обоснованность оспариваемого решения и установил, что в соответствии со ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков обязаны, в частности, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному ресурсу; осуществлять мероприятия по охране земель; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующей категории.

В силу ст. 8.8 КоАП РФ, использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом, а равно невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Апелляционный суд признал обоснованным вывод административного органа о наличии в действиях СПК двух видов правонарушений: неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства; невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв.

На основании п. 3 ч. 1 ст. 22.1 КоАП дела об административных правонарушениях рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 Кодекса, федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 23.21 КоАП РФ, органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, рассматривают дела об административных правонарушениях в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (ст. 7.1, часть 1 ст. 7.2, ст. 7.10, ст. ст. 8.5, 8.6, 8.8).

В соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 (далее — Положение № 689), государственный земельный контроль осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами.

Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов, переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Россельхознадзор и его территориальные органы, в соответствии с п. 5 Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327, осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений контроль за соблюдением: а) выполнения, в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли; б) выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; в) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны в пределах установленной сферы деятельности.

Арбитражный апелляционный суд постановлением от 24 августа 2009 г. подтвердил обоснованность выводов Арбитражного суда Псковской области о том, что Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы не являются уполномоченным органом по рассмотрению дел о земельных правонарушениях, выразившихся в неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства. Должностные лица Россельхознадзора вправе составлять протоколы и привлекать к административной ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ в части нарушений, касающихся

сельскохозяйственного назначения, невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние почв.

Минсельхозом РФ подготовлены предложения по совершенствованию государственного земельного контроля на землях сельскохозяйственного назначения. Обоснованными, в частности, являются предложения о закреплении за Россельхознадзором и его территориальными органами функций по контролю за соблюдением земельного законодательства не только на землях сельскохозяйственного назначения, но и на землях поселений и иных категорий. Для того чтобы исключить дублирование исполнения указанных функций другими исполнительными органами, необходимо исключить эту функцию из полномочий Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) на указанных землях.

В целом по РФ только за 2009 г. и первый квартал 2010 г. Федеральной службой ветеринарного и фитосанитарного надзора (Россельхознадзором) и его территориальными органами выявлены 18177 нарушений земельного законодательства по фактам неиспользования земель по целевому назначению или содержания их в состоянии, непригодном для сельскохозяйственного производства (ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Общая площадь выявленных таких земельных участков составила 4,9 млн. га, в том числе в 2009 г. — 2,7 млн. га, в первом квартале 2010 г. — 304,3 тыс. га.

В Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальне-восточном федеральных округах не используется для сельскохозяйственного производства от 20 до 50 % и более земель сельскохозяйственного назначения.

При установлении фактов неиспользования или использования не по целевому назначению, а также содержания земельных участков в состоянии, непригодном для сельскохозяйственного производства более трех лет, территориальные органы Россельхознадзора направляют предложения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в целях инициирования ими в судах предусмотренного законодательством принудительного изъятия таких участков у их собственников. Ранее подобная практика не осуществлялась. Общая площадь земельных участков, по которым направлены указанные предложения, составляет 117,7 тыс. га.

Впервые в 2011 г. в Российской Федерации созданы два прецедента, когда по результатам деятельности Россельхознадзора в части осуществления государственного земельного контроля по искам департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области площадью 50 га, не используемых собственниками в целях сельскохозяйственного производства в течение многих лет, решением судебных органов изъято два земельных участка в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Территориальными органами Россельхознадзора инициируется досрочное расторжение договоров аренды в связи с неиспользованием земельных участков для сельскохозяйственного производства между субъектами Российской Федерации,

органами местного самоуправления и собственниками, нарушающими требования земельного законодательства. При этом трехлетний срок в этих случаях во внимание не принимался. Всего направлено предложений по расторжению договоров аренды земельных участков на площади 29,3 тыс. га. По итогам деятельности территориальных органов Россельхознадзора судами уже приняты решения по принудительному расторжению договоров аренды земельных участков в указанных случаях на площади 21,3 тыс. га.

Принудительное прекращение аренды земельного участка по инициативе арендодателя производится по тем же основаниям, что и принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Прекращение аренды земельного участка в этих случаях не допускается в период полевых сельскохозяйственных работ либо в иных установленных законом случаях.

Основания и порядок принудительного прекращения аренды земельного участка регламентируется нормами земельного и гражданского законодательства. В п. 1 ст. 46 ЗК РФ отдается приоритет в правовом регулировании оснований и порядка принудительного прекращения аренды земельного участка гражданскому законодательству.

К принудительному прекращению договора аренды земельного участка не применимы нормы о систематической неуплате арендатором земельного налога, так как обязанность по его оплате возложена на арендодателя. Не является земельным правонарушением несоблюдение арендатором установленного режима использования земель с особыми условиями использования. За соблюдение данного режима несет ответственность арендодатель, который обязан внести особые условия в договор об аренде земельного участка.

Право безвозмездного срочного пользования земельным участком может быть принудительно прекращено по основаниям, установленным для прекращения прав землепользователей и землевладельцев (п. 1 и п. 2 ст. 45 ЗК РФ).

В силу специфики правового режима земель сельскохозяйственного назначения, выделенных в самостоятельную категорию земель в составе земель России, имеет место обособление законодательства о правовой охране земель сельскохозяйственного назначения. Оно проявляется в принятии специальных нормативных правовых актов по вопросам оборота земель сельскохозяйственного назначения, принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения за земельные правонарушения, связанные с виновным невыполнением обязанностями лицами требований рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Именно такой подход к правовой охране сельскохозяйственных земель на основе продовольственных приоритетов и экологических императивов реализован в Федеральном законе Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», который выделяет в качестве самостоятельных объектов правовой охраны не только территорию

(площадь) сельскохозяйственных угодий, но и почвы, и их плодородие, отдельные виды сельскохозяйственных угодий.

В основу содержания нормы ст. 6 закона об обороте земель положен конституционный принцип, согласно которому собственник свободно осуществляет принадлежащие ему правомочия владения, пользования и распоряжения земельным участком, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ). Введение таких ограничений, основанных на концепции социальных функций земельной собственности, при сохранении максимальной охраны и свободы собственности создает юридическую основу для регулирующего воздействия государства на земельный рынок и ограничения прав земельных собственников в порядке и на условиях, определенных законодательством.

В соответствии с общей концепцией социальных функций частной собственности, достаточной мерой негативного воздействия, применяемой в отношении собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, использующим их с нарушением требований рационального использования земли, является их принудительное изъятие. Основаниями для применения судом таких санкций к собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения являются правонарушения, указанные в ст. 6 закона об обороте земель.

Признаки составов земельных правонарушений, которые служат основанием для принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определены п. 1 ст. 6 закона об обороте земель. Это деградация, загрязнение, захламливание земель, отравление, порча, уничтожение плодородного слоя почвы и иные негативные (вредные) воздействия.

В случае причинения вреда окружающей среде виновный возмещает ущерб исходя из нормативов в области охраны окружающей среды. Нормативы в области охраны окружающей среды легально определяются как установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных биологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 11, 21—28) устанавливает нормативы качества окружающей среды, допустимого воздействия на нее; образование отходов производства и потребления; предельно допустимых выбросов и сбросов; допустимых физических воздействий (шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий); допустимого радиационного воздействия; допустимого изъятия компонентов природной среды, допустимые нормы антропогенной нагрузки на окружающую среду; санитарных и защитных зон; иные нормативы.

Принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника, принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения, права аренды такого участка земельного участка осуществляется в соответствии с ГК РФ, ЗК РФ, законом об обороте земель 2010 г.

Закон об обороте земель от 29 декабря 2010 г. (п. 3 ст. 6) в качестве земельного правонарушения, за которое у собственника может быть изъят принудительно в судебном порядке земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, называет нарушение установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки.

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством РФ. Содержание отдельных видов негативного (вредоносного) воздействия на земли, в частности, снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов и более, снижение кислотности в кислых почвах на 10 процентов или более; повышение щелочности в щелочных почвах на 10 процентов или более; снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25 процентов или более; снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25 % или более раскрывается в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г.

Особую группу земельных правонарушений, согласно п. 4 ст. 6 закона об обороте земель 2010 г., составляют виновные противоправные деяния, связанные с неиспользованием земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства или осуществлением иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет подряд со дня возникновения права собственности на такой земельный участок. Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Земельно-правовая ответственность за неиспользование земельного участка в течение трех и более лет подряд не применяется, если земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Ответственность не наступает в случае освоения земельного участка, исключающего надлежащее использование земельного участка. Срок освоения земельного участка не может составлять более чем два года.

Закон об обороте земель закрепляет комплекс норм, устанавливающих полномочия многочисленных государственных и судебных органов, занятых рассмотрением дел о земельных правонарушениях и принятием по ним решений о принудительном изъятии у собственника земельного участка. Законодательство выделяет четыре стадии производства по делам о принудительном изъятии у собственника земельного участка. На первой стадии Федеральная служба ветеринарного и фитосанитарного надзора и ее территориальные органы по результатам устанавливает, в соответствии с требованиями ст. ст. 284-285 ГК РФ, п. п. 3-4 ст. 6 закона об обороте земель от 29 декабря 2010 г. факт земельного правонарушения.

На второй стадии уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля, в соответствии с требованиями

ст. 8.8.1 КОАП РФ, налагает административный штраф на собственника земельного участка, совершившего земельное правонарушение.

Одновременно с наложением административного взыскания уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля выдает в соответствии с требованиями п. 3.1 Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного контроля от 7 сентября 2009 г. письменное предписание нарушителю земельного законодательства об устранении земельного правонарушения.

На третьей стадии уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля, вынесший предупреждение, направляет материалы о прекращении права собственности на земельный участок в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

На четвертой стадии орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращается в суд с иском о прекращении права собственности на земельный участок и продаже его с публичных торгов в связи с ненадлежащим его использованием по основаниям, указанным в п. п. 3 и 4 ст. 6 закона об обороте земель.

Исполнение решения суда об изъятии земельного участка и продаже его с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием — последняя завершающая стадия деятельности государственных и судебных органов, связанной с принудительным изъятием у собственника земельного участка. Закон об обороте земель 2010 г. (п. 9 ст. 6) предусматривает, что в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда об изъятии земельного участка органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны быть проведены при необходимости кадастровые работы и публичные торги по его продаже в порядке, установленном гражданским законодательством.

Если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися.

Средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

Как показывает судебная практика, связанная с рассмотрением исков о возмещении ущерба, причиненного земельными правонарушениями (в частности, загрязнением, отравлением и порчей земли), на причинителя вреда судом может быть возложена обязанность по восстановлению нарушенного земельного участка за счет его средств, в соответствии с проектом восстановительных работ. Этот вид земельно-правовой ответственности является эффективным средством правового реагирования на совершенные земельные правонарушения. Юридическим основанием применения такого специального вида ответственности может служить ст. 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Иски о компенсации

вреда окружающей природной среде, причиненного нарушителем законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет.