

Земельне право, екологічне право

УДК 349.41

**Елисеєв Вячеслав Сергеевич**

доктор юридических наук, доцент  
профессор кафедры экологического и природоресурсного права  
Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина

**Єлісєєв Вячеслав Сергійович**

доктор юридичних наук, доцент  
професор кафедри екологічного і природоресурсного права  
Московський державний юридичний університет  
імені О. Є. Кутафіна

**Eliseev Viacheslav**

Doctor of Science of Law, Associate Professor  
Professor of the Department of Ecological and Environmental Law  
Kutafin Moscow State Law University

**О ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ  
ПРО ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ВИКОРИСТАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ  
ON THE LEGAL CONFORMATION OF INDECIES OF EFFECTIVENESS  
OF THE AGRICULTURAL LANDS USE**

**Аннотация:** Статья посвящена анализу критериев эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Автор предлагает определение целевых показателей эффективности использования сельскохозяйственных земель, выделяет сельскохозяйственные, экономические и юридические критерии, раскрывает их виды.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, критерии эффективности использования сельскохозяйственных земель, целевые показатели эффективности использования сельскохозяйственных земель.

**Анотація:** Стаття присвячена аналізу критеріїв ефективності використання земель сільськогосподарського призначення. Автор пропонує визначення цільових показників ефективності використання сільськогосподарських земель, виділяє сільськогосподарські, економічні та юридичні критерії, розкриває їх види.

**Ключові слова:** землі сільськогосподарського призначення, критеріїв ефективності використання сільськогосподарських земель, цільові показники ефективності використання сільськогосподарських земель.

**Summary:** The article analyzes the criteria of efficiency of use of agricultural land. The author proposes a definition of targets for efficient use of agricultural land, allocates agricultural, economic and legal criteria, reveals their views.

**Keywords:** agricultural land, criteria for the use of agricultural land, targets efficient use of agricultural land.

**Постановка проблемы:** Перспективы развития сельского хозяйства края зависят от эффективности использования сельскохозяйственных земель: неправильное и неконтролируемое землепользование является основной причиной деградации и истощения земельных ресурсов. Практикуемое в настоящее время землепользование в России часто не используются фактические возможности обрабатываемых земель, их продуктивность, не всегда принимаются во внимание факторы, ограничивающие использование земельных ресурсов, а также их пространственное разнообразие: недостаточно учитываются критерии, которые непосредственно влияют на сельскохозяйственное производство и использование сельскохозяйственных земель по прямому назначению.

**Анализ исследований и публикаций:** данной проблемы в той или иной степени связана с работами ученых в области аграрного и земельного права, в том числе работы С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой [1], Е.А. Болтановой [2], Г.Е. Быстрова [3], Н.Г. Жаворонковой, Г.В. Выпхановой, О.А. Романовой, И.О. Красновой [4], Г.Л. Земляковой [5], В.В. Устюковой [6], Г.Г. Файзуллина [7], других представителей данных отраслей земельного, аграрного и иных отраслей права.

**Целью статьи** является анализ критериев эффективного использования сельскохозяйственных земель, подготовка рекомендаций по их систематизации и выработка предложений по совершенствованию соответствующего законодательства.

**Изложение основного материала:** Россия обладает серьезным и мощнейшим сельскохозяйственным потенциалом, прежде всего, в связи с ее уникальным геополитическим положением: на ее долю приходится 20% воспроизводимых плодородных земель мира с 55 % мировых природных запасов чернозема, которые по своей ценности превосходят невозпроизводимые запасы углеводов [8].

Земельные ресурсы в сельском хозяйстве обладают рядом специфических особенностей, которые существенно отличают их от других средств производства и оказывают большое влияние на экономику сельскохозяйственного производства. Поэтому эффективность использования земель выходит на первый план, – ее невозможно эффективно использовать, не выработав определенные критерии (показатели), по которым можно оценить, насколько те или иные лица, использующие земельные участки на определенных титулах (на праве собственности, пожизненно-наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования или аренды), выполняют свои обязанности, принимают необходимые, научно-обоснованные меры по

повышению плодородия почвы и повышению урожайности сельскохозяйственной продукции.

При этом необходимы только такие **критерии, которые непосредственно влияют на сельскохозяйственное производство и использование сельскохозяйственных земель по прямому назначению.**

При этом **критерии, переходят в целевые показатели** в том случае, если они достигают черты (выражаясь юридическим языком: «формируют состав»), необходимой для воздействия органов государственной (муниципальной) власти, – последние нуждаются в обязательном нормативном закреплении.

Таким образом, применительно к землям сельскохозяйственного назначения, под **целевыми показателями их использования и охраны следует понимать достигающие определенных значений критерии (количественные или (и) качественные составы) позитивного или негативного использования и охраны сельскохозяйственных земель, закрепленные нормативно, которые позволяют органам государственной (муниципальной) власти принимать в отношении собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов или иных участников земельных отношений властные решения позитивного либо негативного характера, в том числе, выдавать обязательные указания по устранению нарушений, привлекать к ответственности, а также принимать иные меры, предусмотренные нормативными правовыми актами.**

Совокупность критериев эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения выработана, прежде всего, в сельскохозяйственных и экономических науках, которые между собой тесно связаны. Однако, существуют также и сугубо юридические критерии, которые также препятствуют использованию сельскохозяйственных земель по прямому назначению, что позволяет говорить о **сельскохозяйственных,**

**экономических и юридических критериях** эффективного использования сельскохозяйственных земель.

1. в соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) [9] полномочия по утверждению порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и его осуществлению (п. 5.2.25.8), а также порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения возложены на региональные органы власти.

Согласно п. 14 Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 [10] установлена следующая система показателей мониторинга использования земель, которая относится к **системе сельскохозяйственных критериев**:

- общая площадь земель (земельных участков);
- общая площадь сельскохозяйственных угодий;
- общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования (в случае, если государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения проводится в отношении земельных участков, имеющих определенный вид разрешенного использования);
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства;

- площадь распределения земель по формам собственности, исходя из данных Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- иные показатели, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данные критерии получили свое развитие и закрепление в *Системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения*, утвержденной Распоряжением Минсельхоза РФ от 22 декабря 2011 года № 110-р [11]. Система устанавливает естественные показатели, характеризующие качественные характеристики сельскохозяйственных земель, к которым, в свою очередь, относятся: во-первых, общие показатели, характеризующие площадные и количественные характеристики сельхозземель; во-вторых, показатели плодородия почв; в-третьих, показатели загрязнения почв и, в-четвертых, показатели негативных процессов, – все указанные критерии сведены в соответствующую таблицу:

**Таблица 1: Система показателей государственного мониторинга сельскохозяйственных земель**

№ п/п	Показатель	Субъект власти, формирующий информацию
	<i>Общие показатели</i>	
1.	Площадь земель	Росреестр
2.	Площадь земель, используемых хозяйствующими субъектами, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции	Росреестр
3.	Количество земель	Росреестр
4.	Площадь орошаемых земель Площадь осушаемых земель	Росреестр
5.	Площадь мелиорируемых земель, на которых требуется улучшение земель и технического уровня мелиоративных систем	Росреестр
6.	Площадь земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
7.	Площадь земель сельскохозяйственных угодий в составе	Минсельхоз

	земель сельскохозяйственного назначения	России
8.	Площадь используемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
9.	Площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
10.	<b>Показатели плодородия почв</b>	
10.1	Площадь почв, с различным содержанием органического вещества в пахотном горизонте	Минсельхоз России
10.2	Площадь почв, с различными уклонами поверхности	Минсельхоз России
10.3	Площадь почв, с различным уровнем кислотности-щелочности	Минсельхоз России
10.4	Площадь почв, с различным содержанием подвижного фосфора	Минсельхоз России
10.5	Площадь почв, с различным содержания обменного калия	Минсельхоз России
10.6	Площадь почв, с различной емкостью катионного обмена Площадь почв, с различной степенью насыщенности основания (для почв с рН2 НО < 6)%	Минсельхоз России
10.7	Площадь почв, с различным гранулометрическим составом	Минсельхоз России
10.8	Площадь почв различной агрегированности	Минсельхоз России
10.9	Площадь почв различной предельной полевой влагоемкости	Минсельхоз России
10.10	Площадь почв, с различной плотностью	Минсельхоз России
12.	<b>Показатели негативных процессов</b>	
12.1	Площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, обследованных на деградацию	Росреестр
12.2	Площадь эрозионно-опасных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения Площадь почв, подверженных водной эрозии	Росреестр  Минсельхоз России
12.3	Площадь дефляционно-опасных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения Площадь почв, подверженных ветровой эрозии	Росреестр  Минсельхоз России
12.4.	Площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, подверженных совместно водной и ветровой эрозии	Росреестр
12.5	Площадь переувлажненных сельскохозяйственных угодий	Росреестр,

	в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
12.6	Площадь заболоченных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр
12.7	Площадь засоленных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.8	Площадь солонцеватых сельскохозяйственных угодий и солонцеватых комплексов в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.9	Площадь каменистых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.10	Площадь мелкозема	Минсельхоз России
12.11	Площадь закустаренных сельхозугодий	Минсельхоз России
12.12	Площадь залесенных сельхозугодий	Минсельхоз России
12.13	Площадь сельхозугодий, заросших сорняками	Минсельхоз России

Остановимся, прежде всего, на **сельскохозяйственных критериях**, касающихся, прежде всего, плодородия почв, – в экономических науках речь идет о **«естественном плодородии»**.

Непосредственно поддержке плодородия земель посвящен Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [12], который определил **«плодородие земель сельскохозяйственного назначения»** как **«способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений»**.

Правовую основу для наблюдения за эффективным использованием сельскохозяйственных земель создает ст. 67 Земельного кодекса РФ, которая рассматривает **«государственный мониторинг земель»** как часть

государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), и представляет его как «систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации».

Следует отметить, что до 1 апреля 2015 г. мониторинг земель осуществлялся на основании Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 [13], которое «достаточно неглубоко регулировало данные отношения: в частности, не были определены цели мониторинга, поверхностно была отражена роль региональных и муниципальных органов исполнительной власти; не содержалось обязательных параметров структуре информационного обеспечения мониторинга земель, критериев оценки состояния земель, а также перечня наименований видов работ, обследований, съемок и исследований, которые могут или должны проводиться в процессе мониторинга, результаты которых должны представляться уполномоченными органами. Как отмечается в науке земельного права, «отсутствовала четкость в том, на каком этапе и кем должны были систематизироваться данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, не было установлено кто является хранителем государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» [5, с. 81].

Однако в процессе его использования и с учетом того, что Земельный кадастр при трансформации в Государственный кадастр недвижимости [14] потерял значительное количество характеристик качественного состояния земель, стало очевидно, что регулирование земель сельскохозяйственного

назначения по общим правилам невозможно и влечет серьезные негативные экономические последствия.

Проблемы в правовом регулировании мониторинга земель по большей части были устранены Порядком осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 [15]. в частности, п. 4 Порядка осуществления государственного мониторинга земель устанавливает, что государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

Как отмечается в литературе, «в рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением. При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают, в том числе, с использованием сведений, содержащихся в государственного кадастра недвижимости и землеустроительной документации (п. 8 Порядка осуществления государственного мониторинга земель). Полученные сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора (п. 5 Порядка осуществления государственного мониторинга земель)» [5, с. 82].

В настоящее время важнейшим нормативным документом данного направления является Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года [16].

В частности, Концепция РФ отметила, что «в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации продолжается снижение плодородия почв, ухудшается состояние земель, используемых или

предоставленных для ведения сельского хозяйства. Почвенный покров, особенно сельскохозяйственных угодий, подвержен деградации и загрязнению, теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств и воспроизводству плодородия. в связи с приватизацией земельных участков, появлением большого количества собственников земли и наличием сельскохозяйственных товаропроизводителей различных форм собственности задачи управления сельскохозяйственным производством стоят как никогда остро, а эффективное их решение невозможно без осуществления государственного мониторинга сельскохозяйственных земель».

Как указано в Концепции РФ «государственный мониторинг сельскохозяйственных земель включает в себя систематические наблюдения»: во-первых, «за состоянием и использованием полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и контуров, а также за параметрами плодородия почв и развитием процессов их деградации (изменением реакции почвенной среды, содержанием органического вещества и элементов питания, разрушением почвенной структуры, засолением, осолонцеванием, заболачиванием, переувлажнением, подтоплением земель, развитием водной и ветровой эрозии, загрязнением почв пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, промышленными, бытовыми и иными отходами, изменением других свойств почв)»; во-вторых, «за изменением состояния растительного покрова на пашне, залежах, сенокосных и пастбищных угодьях (изменением видового состава, структуры урожая, типов и качества растительности, степенью устойчивости к антропогенным нагрузкам)».

Особенностью сельскохозяйственного показателя является то обстоятельство, что он относится к области специальных познаний, которые могут выявлять только специализированные организации, т.н. «Государственные центры агрохимической службы», на базе которых

создана региональная система обеспечения воспроизводства плодородия почвы и сохранения земель сельскохозяйственного назначения, составной частью которой является мониторинг состояния плодородия и сохранения земель сельскохозяйственного назначения, которая опирается на научно-методическое обеспечение [17, с. 87-95].

Региональная система мониторинга (наблюдения) плодородия почв, как правило, включает в себя: мониторинг почвенного покрова, в основе которого его агрохимическое состояние; мониторинг гумусного состояния, наличия питательных веществ и реакции почвенного раствора; агроэкологический мониторинг; мониторинг земель, подверженных эрозии; мониторинг подтопленных, переувлажненных и заболоченных земель; мониторинг засоленных земель; мониторинг физических свойств; мониторинг состояния почв сенокосов и пастбищ; мониторинг биологических свойств.

Кроме информации о почвенном составе мониторинг проводится по наземной корректировке границ полигонов земель сельскохозяйственных угодий и по неиспользуемой пашне.

В этой связи в настоящее время поступают предложения о разработке **Государственного плана территориального землеустройства**, который должен стать фундаментом сохранения земель сельскохозяйственного назначения, рационального их использования и повышения плодородия почв, – теоретически подобный документ предусматривается ст. 19 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» [18], но ввиду отсутствия обязательных требований к нему такие планы отсутствуют, а сами работы по повышению плодородия почв и сохранению земель сельскохозяйственного назначения носят бессистемный, не комплексный характер, а государственные, да и частные средства, выделяемые на эти цели, используются с низкой эффективностью. Поэтому, поступают предложения о решении данного вопроса за счет государства, в частности, агрохимцентры могут стать инициаторами создания

государственных планов землеустройства для всех сельских муниципальных территорий России, которые в дальнейшем должны иметь статус закона или другого нормативного документа, обязательного для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, использующими земли сельскохозяйственного назначения [19].

В процессе улучшения обработки почвы, развития химизации и мелиорации количество используемых питательных веществ растениями может быть увеличено. Следовательно, плодородие почвы, созданное в результате активной деятельности человека, представляет собой искусственное плодородие, которое зависит от уровня развития аграрного производства.

В сельскохозяйственном производстве искусственное плодородие обеспечивается путем проведения орошения и почвозащитных работ, известкования, внесения органических и минеральных удобрений и других мероприятий. в результате обработанные почвы становятся плодородными, а урожайность сельскохозяйственных культур на них неизменно возрастает, юридическую основу для данной деятельности составляют указанные выше законы о плодородии почв, Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [20], а также Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» [21].

**Показатели проведения агрохимических работ** на землях сельскохозяйственного назначения, закрепленные в упомянутой «Системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», отражены в таблице 2.

**Таблица 2: Показатели проведения агрохимических работ**

№ п/п	Показатель	Субъект, формирующая информацию
1.	Внесено минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательных веществ) по видам сельскохозяйственных	Росстат Минсельхоз России

	культур (тыс. т)	
2.	Поступление минеральных удобрений (в действующем веществе) по химическому составу (тыс. т)	Минсельхоз России
3.	Площадь, удобренная минеральными удобрениями (физическая) по видам культур (тыс. га)	Росстат
4.	Площадь, удобренная минеральными удобрениями (физическая) по видам сельхозугодий (тыс. га)	Минсельхоз России
5.	Площадь применения органических удобрений по видам сельскохозяйственных культур (тыс. га)	Росстат
6.	Площадь применения органических удобрений по видам сельхозугодий (тыс. га)	Минсельхоз России
7.	Внесено органических удобрений по видам сельскохозяйственных культур (тыс. т)	Росстат
8.	Внесено органических удобрений по видам сельхозугодий (тыс. т)	Минсельхоз России
9.	Внесено сельскохозяйственными организациями органических удобрений на 1 га посевов (т)	Росстат
10.	Площадь проведения агрохимических работ (га)	Минсельхоз России
11.	Проведено фосфоритование почв (тыс.га)	Росстат
12.	Площадь проведения фосфоритования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
13.	Проведено гипсование почв (тыс.га)	Росстат
14.	Площадь проведения гипсования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
15.	Проведено известкование почв (тыс.га)	Росстат
16.	Площадь проведения известкования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
17.	Внесено известняковой муки и других известковых материалов (тыс. т)	Росстат
18.	Внесено гипса, фосфогипса и других гипсосодержащих пород материалов (тыс. т)	Росстат
19.	Проведена мелиоративная обработка (тыс. га)	Минсельхоз России
20.	Площадь, обработанная пестицидами по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России

Собственно, методики внесения различных удобрений являются предметом специальных наук, а соответствующие предложения выносятся специализированными организациями на основе исследований почвы [22].

2. Естественное и искусственное плодородие существуют в органическом единстве и способствуют развитию растениеводства и,

в совокупности, представляют собой **экономическое (эффективное) плодородие**.

В аграрных экономических науках принято различать такие понятия как **«общая земельная площадь»** и **«площадь сельскохозяйственных угодий»**. в состав общей земельной площади относят всю территорию, закрепленную за сельскохозяйственным предприятием, а сельскохозяйственные угодья представляют собой земли, которые используются для производства продукции сельского хозяйства, – в состав последних входят пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), которые, согласно п. 1 ст. 79 Земельного кодекса РФ имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Соотношение отдельных видов земельных угодий в общей земельной площади принято называть **структурой земельной площади**, а процентное отношение отдельных видов угодий в общем размере сельскохозяйственных угодий представляет собой **структуру сельскохозяйственных угодий**, в частности для сравнения сельскохозяйственных угодий с разной структурой в экономических науках используют такие показатели, как **«условная пашня»**, с помощью которой сглаживаются различия в структуре сельскохозяйственных угодий, и **«соизмеримая пашня»**.

**Экономическая оценка земли** отражает сравнительную ценность ее как особого средства производства в сельском хозяйстве, исходя из объективных условий в соответствующих природно-экономических районах. в основе экономической оценки лежат различия в качестве почв, вызванные как природными, так и экономическими условиями производства. При экономической оценке земли определяются степень влияния качества почвы на такие важнейшие экономические показатели, как валовую продукцию, валовой и чистый доход, прибыль и др.

Значительное количество экономических показателей нашли официальное отражение в указанной выше **«Системе показателей государственного мониторинга сельскохозяйственных земель»** (табл. 1).

3. Наконец **юридические критерии**, к которым относятся такие показатели, образующие составы административных правонарушений, которые закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [23] (КоАП РФ), в региональных законах, в частности, в Законе Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» [24] (ЗоАП Ставропольского края)

В КоАП РФ представлены две главы, касающиеся сельскохозяйственных земель: глава 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» и глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Для сельскохозяйственных земель юридическими критериями могут выступать следующие составы административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ (в скобках: орган, ответственный за анализ):

- Статья 7.1 «Самовольное занятие земельного участка» (Росреестр);
- Статья 7.7 «Повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения» (Росприроднадзор);
- Статья 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами» (Россельхознадзор);
- Статья 8.6 «Порча земель» (Россельхознадзор);
- Статья 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (Россельхознадзор)»;
- Статья 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель

в состоянии, пригодное для использования по целевому назначению» (Россельхознадзор);

- Статья 8.30 «Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ» (Рослесхоз);

Указанный перечень следует дополнить следующими дополнить нормами регионального законодательства, на примере ЗоАП Ставропольского края:

- Ст. 2.3 «Нарушение правил выпаса и прогона сельскохозяйственных животных и птицы»;
- Ст. 10.1.1 «Нарушение правил рационального использования земель сельско-хозяйственного назначения в Ставропольском крае»;
- Ст. 10.1.2 «Нарушение правил трансформации сельскохозяйственных угодий».

Важно обратить внимание также на Письмо Роскомзема от 1994 года «Определения основных понятий видов нарушений земельного законодательства» [25]<sup>1</sup>, которое тогда систематизировало земельные правонарушения, которые для земель сельскохозяйственного назначения трансформируются в следующие:

- ✓ самовольное занятие земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ нерациональное использование сельскохозяйственных земель;
- ✓ невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;
- ✓ использование сельскохозяйственных земель не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель;
- ✓ захламливание сельскохозяйственных земель;
- ✓ порча и уничтожение плодородного слоя почвы;

---

<sup>1</sup> Письмо Роскомземом от 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404 // ИПС КонсультантПлюс.

✓ нарушение сроков возврата временно занимаемых сельскохозяйственных земель, невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

✓ проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние сельскохозяйственных земель;

✓ уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной сельскохозяйственных земель по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

**Выводы:** Указанные выше критерии являются основанием для государственного (муниципального) воздействия на субъекты сельского хозяйства, а также третьих лиц, которые допускают те или иные нарушения земельного и аграрного законодательства. Их законодательное закрепление позволит, на наш взгляд, повысить эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения.

### **Литература:**

1. Аграрное право: Учеб. / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Эксмо, 2008.
2. Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения / Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 88-97.
3. Земельное право: учебник / Под. ред Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
4. Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О., Агафонов В.Б., Быковский В.К., Ведышева Н.О., Выпханова Г.В., Гусев Р.К., Дубовик О.Л., Елисеев В.С., Зиновьева О.А., Кривоносова О.Ю., Максимов Е.Л., Мищенко

- В.Л., Палладина М.И., Пашова М.С., Петрова Т.В., Романова О.А., Устюкова В.В., Шпаковский Ю.Г. Земельное право. Учебник для бакалавров / Москва, 2016. Сер. 58.
5. Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики / Дисс. докт. юр. наук: 12.00.06. М.: ИГП РАН, 2016.
  6. Устюкова В.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: некоторые проблемы / Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 1. С. 130-142.
  7. Файзуллин Г.Г. Реализации государственной политики в области управления сельским хозяйством / Аграрное и земельное право. 2013. № 6 (102). С. 116-147.
  8. Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева «О продовольственной безопасности России». Электронный ресурс. Доступ для чтения: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1725/> (дата обращения: 26.12.2016 г.).
  9. Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» / СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.07.2016.
  10. Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 / Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 18. 02.05.2016.

11. Система показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утв. Распоряжением Минсельхоза РФ от 22 декабря 2011 года № 110-р / Документ опубликован не был // КонсультантПлюс, 2016.
12. Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» / СЗРФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2016. № 15. Ст. 2066.
13. Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 / СЗРФ. 2002. № 49. Ст. 4882. Постановление утратило силу.
14. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» / СЗРФ. 2007. № 31. Ст. 4017; Российская газета. № 146. 6.07.2016 г.
15. Порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, утв. Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 / Официальный интернет-портал правовой информации / <http://www.pravo.gov.ru> (Дата доступа: 16.06.2016).
16. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р / СЗРФ. 2010. № 32. Ст. 4366; 2014. № 23. Ст. 3043.
17. Подколзин, А.И. Плодородие чернозёмов Центрального Предкавказья и пути его регулирования. / В.Г. Минеев, А.И. Подколзин // Агрохимия, М. 2010. №8. С.87-95.

18. Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» / СЗРФ. 2001. № 26. Ст. 2582; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4378.
19. Официальный сайт Агрохимцентра «Ставропольский» / <http://www.stavagroland.ru/activity/planning/>
20. Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» / СЗРФ. 1997. № 29. Ст. 3510; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.
21. Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» / СЗРФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2016. № 15. Ст. 2066.
22. Минеев В.Г. Агрохимия: Учебник. М.: МГУ, 2006 г. - 751 с.
23. Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ / СЗРФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.
24. Закон Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» / Консорциум «Кодекс» Электронный фонд правовой нормативной и технической документации / <http://docs.cntd.ru/document/461501916> (Дата доступа: 28.12.2016)
25. Письмо Роскомзема от 1994 года от 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404 «Определения основных понятий видов нарушений земельного законодательства» / ИПС КонсультантПлюс.