

ОСНОВАНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ ИЗ СОСТАВА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Ю.В. Васильчук

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье анализируются основания принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

***Ключевые слова:** земли из состава земель сельскохозяйственного назначения; принудительное изъятие земельных участков; основания принудительного изъятия земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.*

В соответствии со ст. 77 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ)¹ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Такие земли обладают особым статусом, который вытекает из пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ², обусловленным признанием данных земель не только природным объектом, природным ресурсом, но и средством производства в сельском хозяйстве.

Обеспечение соблюдения правового режима использования земельных участков по целевому назначению имеет важнейшее значение применительно к землям сельскохозяйственного назначения, которые составляют основу для развития аграрно-промышленного комплекса и экономики Российской Федерации в целом. Кроме того, от качества плодородия почв напрямую зависит продовольственная безопасность страны. Земля, как компонент окружающей среды, должна использоваться такими способами, которые не должны приводить к их загрязнению, истощению, деградации, порчи, уничтожению и иному негативному воздействию. Обеспечению охраны земель сельскохозяйственного назначения, их рациональному использованию способствует выполнение собственником возложенных на него обязанностей, закрепленных в ст. 42 ЗК РФ (использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы)³. Именно это позволит обеспечить реализацию одного из основных принципов земельного законодательства, согласно которому устанавливается приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Е.А. Сухова отмечает, что «необходимым условием обеспечения благоприятной окружающей среды и национальной безопасности является охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, особое место среди которых занимает земля»⁴.

С данным положением не возможно не согласиться. Существующие характеристики (свойства) земли, как уникального природного объекта и природного ресурса, предопределяют необходимость учета этих качеств в развитии земельного, экологического, гражданского и иных отраслей законодательства, и прежде всего в отношениях с предоставлением и последующим использованием земельных участков для различных видов деятельности, в том

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Сухова Е.А. Проблемы реализации принципа охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед ее использованием в качестве недвижимого имущества // Современное право. 2014. № 7. С. 4.

числе земель сельскохозяйственного назначения, а также возможностью принудительного прекращения прав на них.

Вместе с тем «наряду с ухудшением качественного состава земель сельскохозяйственного назначения происходит и количественное уменьшение площадей земель, используемых непосредственно для выращивания сельскохозяйственной продукции»⁵. Действительно, состояние и количественные характеристики земель сельскохозяйственного назначения свидетельствуют о существующей проблеме в ряде субъектов РФ – неэффективного использования данной категории земель. Так, согласно региональному докладу «О состоянии и использовании земель в Тверской области за 2018 год»⁶ по состоянию на 01.01.2019 г. земли сельскохозяйственного назначения в структуре земельного фонда составляют 30,6% от общей площади земель области. По сравнению с прошлым годом площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась на 0,5 тыс. га. Отмечается наличие на землях сельскохозяйственного назначения эрозионных процессов; переувлажненность и заболоченность сельскохозяйственных угодий, связанных с подтоплением земель, что является причиной их низкого плодородия. На данную проблему обратил внимание Президент РФ В.В. Путин в Послании Президента Федеральному Собранию в 2015 г. указав, что нужно «вести в оборот миллионы гектаров пашни. Которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причем заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат», в связи с чем предложил «изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли, которые используются не по назначению»⁷. Общие основания прекращения прав на землю закреплены в ст. 44 ЗК РФ. Право частной собственности на землю, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения, может быть прекращено принудительно в связи с противоправным поведением собственника, при наличии соответствующих оснований и при соблюдении установленного законодательством порядка.

Межотраслевой правовой институт прекращения права собственности на землю является средством реализации публичных интересов в земельном праве. Достаточно долгое время механизм принудительного прекращения права собственности в отношении земель сельскохозяйственного назначения практически не работал по причине прежде всего недостаточного законодательного регулирования отдельных вопросов, которые впоследствии были устранены. Правовой анализ действующего законодательства (ст. 284, 285 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁸, ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – ФЗ № 101-ФЗ)⁹ позволяет выделить три самостоятельных основания для принудительного прекращения (принудительного изъятия) права частной собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Во-первых, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у собственника, если он используется с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения. Постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 были утверждены критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Например, снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15% или более; снижение кислотности в кислых почвах на 10% или более¹⁰. При этом о существенном снижении плодородия почв будет свидетельствовать наличие не менее трех из критериев, утвержденных вышеуказанным постановлением Правительства РФ. Следует отметить, что исследование почвы в отношении

⁵ Иващук И.С. Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дисс... канд. юр. наук. М., 2012. С. 14.

⁶ URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-tverskoy-oblasti-za-2016-god/>

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации» от 03.12.2015 г. // СПС «Гарант».

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁹ Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

земельного участка должно быть проведено в соответствии с требованиями действующего законодательства с целью определения соответствия плодородия почвы требованиям ГОСТ. Должны быть отобраны образцы (пробы) почвы с целью выявления содержания химических веществ на предмет их соответствия или несоответствия правильным допустимым концентрациям химических веществ в почве (ГН 2.1.7.2041-06 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве»¹¹), и выводы о химическом загрязнении почв с указанием количественных данных могут содержаться в протоколе лабораторных исследований, протоколе испытаний, в экспертном заключении. Захламление земельного участка отходами производства и потребления чаще всего впоследствии также приводит к загрязнению земельного участка химическими веществами.

Во-вторых, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у собственника, если он используется с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой причинение вреда окружающей среде. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.07.2012 г. № 736 о значительном ухудшении экологической обстановки будет свидетельствовать загрязнение почв химическими веществами сверх установленных концентраций содержания химических веществ в почве либо размещение отходов производства и потребления 1 – 4-го классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 га и выше¹².

Представляется необходимым приведение в соответствие с ГК РФ и ФЗ № 101-ФЗ наименования и содержания Постановления Правительства № 736. Дело в том, что в нем используется формулировка «значительное ухудшение экологической обстановки», ранее содержащаяся в ст. 285 ГК РФ. В настоящее время и ГК РФ, и ФЗ № 101-ФЗ в качестве основания для принудительного изъятия указывают на причинение вреда окружающей среде, а не на значительное ухудшение экологической обстановки.

Что касается практики применения, то следует отметить, что достаточно часто суды отказывают в удовлетворении заявленных требований о принудительном прекращении права собственности на землю и (или) возмещении вреда, причиненного земельному участку, ввиду отсутствия надлежащих доказательств того, что в результате действий ответчика произошло ухудшение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, ухудшение экологической обстановки и качественных характеристик участка в соответствии с установленными критериями. Так, отменяя вынесенное судом первой инстанции решение и направляя дело на новое производство, Арбитражный суд Центрального округа в Постановлении от 17.03.2017 г. указал на то, что выводы судов о причинении вреда почвам действиями общества по существу опираются лишь на обстоятельства сброса загрязняющих веществ в почву, но не учитывают устойчивость загрязнения. Относимые и допустимые доказательства деградации почвы – ее устойчивого повреждения (загрязнения), как основания возникновения обязательств из причинения вреда, не были представлены¹³. Таким образом, рассматривая дела о принудительном изъятии земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения по такому основанию, как причинение вреда окружающей среде, необходимо представить суду доказательства причинения такого вреда вследствие химического загрязнения почв, например заключение судебной экспертизы, что в ряде случаев затруднительно.

В-третьих, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у собственника, если земельный участок в течение трех и более лет подряд не используется для ведения сельского хозяйства или иной связанной с сельскохозяйственным

¹¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 г. № 1 (ред. от 26.06.2017 г.) «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19.01.2006 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 г. № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4290 (далее – Постановление Правительства № 736).

¹³ Постановление Арбитражного суда Центрального округа № Ф10-292/17 // СПС «Гарант». Раздел Судебная практика (дата обращения: 11.11.2019).

производством деятельности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 г. № 369 о неиспользовании земельного участка свидетельствует отсутствие работ на пашне по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; превышение содержания сорных трав в структуре травостоя; залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 % площади земельного участка; залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30% и др.¹⁴ Формулировка данных критериев (признаков) неиспользования земельных участков в общем виде не является препятствием для их применения на практике. Анализ судебной практики показывает, что наиболее часто имеет место зарастание полностью или частично древесно-кустарниковой и сорной растительностью, что является основанием для привлечения к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.8 КоАП и ст. 8.7 КоАП РФ¹⁵, вынесения предписания об устранении нарушений и обращения в суд с требованием о возложении обязанности введения в оборот земельного участка сельскохозяйственного назначения, последующего принудительного изъятия земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, если правонарушение не было устранено. Нередко имеет место наличие сразу нескольких оснований для принудительного изъятия земельных участков, например, наряду с зарастанием земельного участка сорной растительностью имеет место его захламливание отходами производства и потребления¹⁶. Таким образом, земельные участки не только не используются, что приводит к их деградации, но и подвергаются загрязнению, захламлению в результате несоблюдения экологических требований по охране земле, что создает угрозу экологической безопасности, снижает инвестиционную привлекательность региона.

В связи с законодательным закреплением критериев существенного снижения плодородия почв и ухудшения экологической обстановки, признаков неиспользования земельных участков, повышением эффективности осуществления государственного земельного надзора число обращений в суд с требованием о принудительном прекращении права собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения возрастает. Приведет ли перераспределение к более эффективному использованию земельных участков во многом будет зависеть от новых собственников земель, от уровня их правовой культуры и направлений государственной политики в этой сфере. Так, в Тверской области большинство земель сельскохозяйственного назначения находится в частной собственности – 55,5 % и значительная их часть не используется, в результате чего происходит их зарастание кустарниками и мелколесьем. Распоряжением Правительства Тверской области от 29.09.2016 г. № 358-рп был утвержден план-график мероприятий («дорожная карта») по введению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения Тверской области¹⁷. Вследствие чего в 2018 г. в области введено в сельскохозяйственный оборот 6,5 тыс. га неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения¹⁸.

Возможно применение иных способов, направленных на стимулирование использования земель их собственниками, например за счет фискальных мер (в частности, Налоговый кодекс РФ¹⁹ предусматривает применение повышенной ставки – 1,5% – в случае, если земельный участок сельскохозяйственного назначения не используется по целевому назначению). В любом случае принудительное изъятие неиспользуемых или используемых с нарушениями установленных требований сельскохозяйственных земель должно иметь целью введение их в оборот и последующее предоставление новым землепользователям, желающим и способным заниматься сельскохозяйственной деятельностью. Следует понимать, что в ряде случаев это

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2230.

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Решение Арбитражного суда Астраханской области по делу № А06-13535/2018 // <https://sudact.ru/regular/doc/gI3tmPK7vzW1/>

¹⁷ URL: <https://base.garant.ru/16396677/>

¹⁸ См.: Региональный доклад «О состоянии и использовании земель в Тверской области за 2018 г. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-tverskoy-oblasti-za-2016-god/>

¹⁹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/

влечет последующее изменение категории сельскохозяйственных земель, например, в земли промышленности иного специального назначения, земли лесного фонда (учитывая их факт зарастания древесно-кустарниковой растительностью), населенных пунктов.

Список литературы

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
5. Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 г. № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4290 (далее – Постановление Правительства № 736).
6. Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 г. № 1 (ред. от 26.06.2017 г.) «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19.01.2006 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Арбитражного суда Центрального округа № Ф10-292/17 // СПС «Гарант». Раздел «Судебная практика» (дата обращения: 11.11.2019).
9. Решение Арбитражного суда Астраханской области по делу № А06-3535/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/gI3tmPK7vzW1/>
10. Иващук И.С. Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2012. С. 14.
11. Курницкая А.В. Прекращение прав на землю в целях охраны окружающей среды как средство реализации публичного интереса // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 189 - 192.
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации» от 03.12.2015 г. // СПС «Гарант».
13. Региональный доклад «О состоянии и использовании земель в Тверской области за 2018 г. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/regionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-tverskoy-oblasti-za-2016-god/>
14. Сони́на Д.Д. правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2012. С.7.
15. Сухова Е.А. Проблемы реализации принципа охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед ее использованием в качестве недвижимого имущества // Современное право. 2014. № 7. С. 4.

BASES OF FORCING TERMINATION OF PROPERTY RIGHTS TO LAND PLOTS FROM AGRICULTURAL LAND COMPOSITION

Yu.V. Vasilchuk
Tver State University

The article analyzes the grounds for the forced removal of land from agricultural land.

Keywords: *land from the composition of agricultural land; forced seizure of land; grounds for the forced removal of land from agricultural land.*

Об авторе

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

VASILCHUK Yu. – PhD, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

Васильчук Ю.В. Основания принудительного прекращения права собственности на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 4 (60). С. 103 – 111.