

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Иващук Иван Сергеевич

Кандидат юридических наук, ведущий юрисконсульт
ООО «Центр земельного права и природопользования» (Москва),
e-mail: wait4words@gmail.com

Статья посвящена проблемам и перспективам регулирования использования земельных участков в сельском хозяйстве. Автор проводит анализ возможных вариантов развития охраны земель сельскохозяйственного назначения посредством совершенствования механизмов правового регулирования использования земельных участков.

Ключевые слова: виды разрешенного использования, земли сельскохозяйственного назначения, устойчивое развитие сельских территорий, охрана земель, наилучшие (добросовестные) сельскохозяйственные практики

PERSPECTIVES OF THE IMPROVEMENT OF AGRICULTURAL LANDS PROTECTION THROUGH THE DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF LEGAL REGULATION OF LAND USE

Ivashhuk Ivan

Center of land law and natural resource, Ltd (Moscow),
e-mail: wait4words@gmail.com

The article is devoted to problems and perspectives of land use regulation in the agricultural sphere. The author analyzes perspectives of agricultural lands protection through the improvement of the mechanism of land use regulation.

Key words: types of permitted use, agricultural lands, sustainable development of rural territories, land preservation, generally accepted agricultural practices

При исследовании проблем современного земельного законодательства одним из наиболее популярных объектов для критики являются ограничения в использовании и обороте земельных участков¹. В обобщенной форме критический взгляд на правовое регулирование земельных отношений сфокусирован на том, что земельное законодательство Российской Федерации не поспевает за развитием общества, не может в полной мере удовлетворить его потребности, прежде всего в градостроительной сфере.

Очевидно, что проблемы в сфере регулирования земельных отношений, как и в любой другой отрасли публичного права, возникают не только из-за дефектов правового

¹ Батталова Л. М. Проблемы формирования земельного законодательства (историко-правовой аспект) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 83–84; Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 78–79; Чубаров В. В. Некоторые проблемы взаимодействия гражданского и земельного законодательства и пути их решения // Журн. рос. права. 2005. № 10. С. 60–61.

регулируемого, но и в значительной степени по причине низкой эффективности механизмов государственного и общественного управления, отсутствия у органов государственной власти представления об эффективных средствах решения проблем и желания совершенствовать механизм использования земельных ресурсов.

Представляется, что несовершенство системы государственного управления и правовых механизмов в наибольшей степени проявляется в тех отношениях, где накопилось критическое количество социально-экономических противоречий, соответственно, качество правового инструментария имеет принципиальное значение.

По нашему мнению, крайне негативные тенденции сохраняются в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения. Отсутствие благоприятных перспектив для земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, можно в течение продолжительного времени наблюдать невооруженным взглядом: зарастание лесной и кустарниковой растительностью, снятие и незаконная продажа почвогрунта, активное использование земельных участков для иных, не связанных с сельским хозяйством целей.

Для того чтобы определиться с методами решения проблемы, необходимо представлять модель процессов.

Эффективность и полнота государственного регулирования использования земельных участков могут быть изучены и оценены в разрезе двух основных взаимосвязанных аспектов: параметры осуществляемой хозяйственной деятельности (направления, виды и методы сельскохозяйственного производства, эффективность использования территории) и результат хозяйственной деятельности (сельскохозяйственная продукция (ее виды, количество), воздействие на окружающую среду).

В настоящее время правовое регулирование сконцентрировано в основном на оценке результатов деятельности. Необходимость правовой оценки хозяйственной деятельности через призму не только результатов, но и основных параметров обусловлена комплексом причин. Во-первых, сельскохозяйственное производство оказывает на окружающую среду комплексное, часто сложнопрогнозируемое влияние, в связи с чем выявление и ограничение самых опасных видов деятельности имеют приоритетное значение. Во-вторых, квалификация существенного числа сельскохозяйственных производителей не позволяет им самостоятельно справиться с высокими экологическими рисками сельскохозяйственной деятельности. В-третьих, для развития технологий целесообразно стимулировать наиболее прогрессивные формы сельскохозяйственного использования земельных участков. В-четвертых, законодательство в сфере охраны земель практически не предусматривает применение профилактических мер по предотвращению экологического вреда.

С учетом изложенного нужно подробно рассмотреть вопрос о достаточности для регулирования сельскохозяйственного производства системы видов разрешенного использования земельных участков; их перечень закреплен в соответствующем Классификаторе¹.

Сельскохозяйственное использование согласно Классификатору подразделяется на следующие основные виды деятельности:

растениеводство (выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур, тонизирующих, лекарственных, цветочных культур, льна, конопли и иных сельскохозяйственных культур, овощеводство, садоводство);

животноводство (скотоводство, звероводство, птицеводство, свиноводство);

пчеловодство;

рыбоводство;

¹ Об утверждении Классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 // Рос. газ. 2014. 24 сент. (далее – Классификатор).

научное обеспечение сельского хозяйства;
хранение и переработка сельскохозяйственной продукции;
ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках;
питомники;
обеспечение сельскохозяйственного производства.

Данная классификация в целом повторяет систему видов сельскохозяйственной деятельности, закрепленную в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОК 029-2014)¹, которая в свою очередь подразделяется по видам сельскохозяйственной продукции. Представляется прогрессивным, что для каждого из видов разрешенного использования, перечисленных в Классификаторе, приведено подробное содержание разрешенной деятельности, кроме того, прямо указано наличие или отсутствие у правообладателя права на размещение на земельном участке объектов капитального строительства.

С момента утверждения Классификатора появилась возможность более гибкого регулирования деятельности сельскохозяйственных организаций, поощрения социально значимых видов деятельности (типов сельскохозяйственной продукции) и ограничения неблагоприятных. Ведь уже как минимум с XVII в. очевидно, что для успешного развития сельского хозяйства крайне важно достижение баланса растениеводства и животноводства в рамках определенной территории. Это обусловлено тем, что продукция растениеводства активно используется в животноводстве, а отходы животноводства в идеале должны полностью расходоваться для удобрения земель, предназначенных для растениеводства.

Вместе с тем наряду с позитивными существует и ряд негативных последствий реализации представленного подхода к разграничению видов разрешенного использования.

Во-первых, вызывает сомнения принципиальная необходимость в конкретизации экономических видов деятельности на земельных участках сельскохозяйственного назначения. Подобное регулирование экономических процессов в части использования земельных участков в определенной степени снижает возможности по адаптации сельскохозяйственного производителя к изменяющимся экономическим условиям (например, по изменению направления деятельности в связи с выбором другого типа сельскохозяйственной культуры). Указанная проблема усугубляется неблагоприятными в конкурентном плане условиями для ведения сельскохозяйственного производства в Российской Федерации по сравнению с большинством европейских стран (прежде всего по климатическим условиям).

Во-вторых, в Классификаторе присутствуют некоторые внутренние противоречия. Так, пп. 2.1, 2.2 и 13.1–13.3 предусмотрены виды разрешенного использования: для индивидуального жилищного строительства, приусадебный участок личного подсобного хозяйства, ведение огородничества, садоводства, дачного хозяйства. Наличие перечисленных практически идентичных по содержанию видов разрешенного использования противоречит внутренней логике Классификатора, где деятельность по использованию земельных участков максимально разграничивается для того, чтобы в дальнейшем в рамках документации по планировке территории можно было устанавливать комплексные виды разрешенного использования. Таким образом, Классификатор отчасти имеет тот же недостаток, из-за которого в течение продолжительного времени критиковался Земельный кодекс РФ: потеряна внутренняя системность, что приводит к необоснован-

¹ О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008): приказа Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2014. № 21.

ному смещению видов разрешенного использования, установленных в рамках различных категорий земель¹. Собственно, указанная проблема и обусловила в значительной степени необходимость принятия Классификатора.

В-третьих, в указанном Классификаторе полностью игнорируется экологический фактор при определении границ использования земельных участков. Потребность в учете этого фактора предопределена высокой опасностью сельскохозяйственного производства для окружающей среды. Это связано с применением большого количества опасных для окружающей среды и человека химических и биологических веществ. Вредные вещества в том или ином виде неизбежно распространяются в окружающей среде: накапливаются в почве, просачиваются в подземные и наземные водотоки, переносятся ветром и т. д. В отличие от промышленного производства, которое позволяет создавать искусственные барьеры в виде зданий и сооружений, в сельском хозяйстве возможностей ограничивать воздействие гораздо меньше. В связи с этим при регулировании сельскохозяйственного производства более остро, чем в промышленности, стоит вопрос об ограничении деятельности, выступающей источником потенциального вреда для окружающей среды. Указанная проблема усугубляется тем, что основная цель сельскохозяйственного производителя в рамках существующей экономической модели – извлечение прибыли, поэтому сельскохозяйственное производство неизбежно идет по пути интенсификации, что также увеличивает экологические риски.

Вместе с тем наличие сходных условий (климатических, почвенно-географических и иных) ведения сельского хозяйства в границах одной территории создает возможность для установления следующих ограничений хозяйственной деятельности:

разрешенные агрохимикаты (типы, классы, предельные объемы внесения, периоды внесения);

применяемые технологии сельскохозяйственного производства (классы и типы сельскохозяйственной техники, методики обработки почвы);

параметры разрешенного строительства (площадь застройки, типы зданий и сооружений, места размещения зданий и сооружений);

предельные параметры биологического воздействия (поголовье скота и птицы, виды растений);

иные параметры хозяйственной деятельности, определяющие уровень негативного воздействия на окружающую среду².

Указанные нормы по сути являются локальными ограничениями хозяйственной деятельности, которые теоретически могли бы вводиться посредством установления охранных зон. Однако в таком случае охранные зоны будут распространяться на большинство земельных участков сельскохозяйственного назначения, что, как представляется, противоречит их правовой природе, предполагающей применение только в особых случаях.

Установление видов разрешенного использования с целью ограничения неблагоприятного воздействия на окружающую среду имеет ключевое значение для поощрения более экологически безопасных технологий сельскохозяйственного производства.

Вместе с тем внедрение механизмов предупреждения экологического вреда и снижения рисков связано с очевидными трудностями. Обусловлены они прежде всего тем, что в рамках системы законодательного регулирования использования земель практически отсутствуют «механизмы предупреждения»³.

¹ Бандорин Л. Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 12. С. 49–50.

² Бринчук М. М. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве // Аграрное и земельное право. 2009. № 5. С. 78–82.

³ Щедрин Н. В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности. Красноярск, 2010. С. 48–51.

В настоящее время правовое регулирование охраны земель сельскохозяйственного назначения реализуется в наибольшей степени через административные меры по привлечению к юридической ответственности в случае обнаружения признаков совершенного правонарушения. В отличие от системы охранительных мер предупредительный подход включает оценку не только результатов хозяйственной деятельности на момент причинения вреда окружающей среде, но и ключевых параметров этой деятельности. Предупреждение негативных последствий сельскохозяйственной деятельности на практике предполагает построение сложных моделей, которые должны одновременно учитывать значимые как естественные, так и антропогенные процессы, протекающие в рамках экосистемы.

Реализации указанного подхода препятствуют следующие проблемы:

ресурсоемкость: установление вида сельскохозяйственного использования требует комплексного исследования территории, в рамках которого будут определены наиболее эффективные (как в экономическом, так и в экологическом аспекте) способы ведения сельскохозяйственного производства;

масштабность регулируемых процессов: проводить регулирование сельскохозяйственной деятельности целесообразно в отношении обширной территории и совершенно бесполезно для отдельных земельных участков.

Меры охраны и предупреждения должны обеспечивать достижение экологической цели регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения: устойчивое развитие сельского хозяйства, при котором в течение рационально прогнозируемого времени не происходит снижение качественных характеристик почв.

Принципиальное отличие между рассматриваемыми подходами заключается в субъекте, берущем на себя ответственность за адаптацию методов и технологий, используемых в сельскохозяйственном производстве: в отношении мер охраны решение проблем возложено на сельскохозяйственного производителя; меры предупреждения, напротив, подразумевают существенное участие общества и государства в финансировании и реализации мероприятий. Результатом такой деятельности являются нормы поведения, носящие в зависимости от их значимости рекомендательный либо обязательный характер.

В Европейском союзе и Соединенных Штатах Америки правовое регулирование пошло по пути последовательного регламентирования сельскохозяйственного производства: происходит постепенный переход от главенства мер охраны к предупредительным подходам в регулировании сельскохозяйственной деятельности, когда создаются системы стандартов, которые в отечественной литературе именуются наилучшими (добросовестными) сельскохозяйственными практиками. Такими практиками признаются стандарты, направленные в первую очередь на обеспечение производства качественной сельскохозяйственной продукции при минимизации вреда окружающей среде (регулирование сроков и объемов использования агрохимикатов, глубины и способов вспашки, параметров систем орошения и водоотведения и т. д.). При этом формируется эмпирическая база, позволяющая выявлять возможность создания на основе наиболее успешных практик общеобязательных норм. Внедрение же наилучших сельскохозяйственных практик в зарубежное законодательство привело к образованию правовых механизмов защиты: их применение сельскохозяйственным производителем практически полностью лишает правообладателей смежных земельных участков процессуальных перспектив в случае подачи негативных исков, связанных с неудобствами, причиняемыми сельскохозяйственным производством¹.

¹ Совершенствование наилучших сельскохозяйственных практик происходит поэтапно. В процессе реализации проводятся комплексные исследования результатов применения сельскохозяйственных практик. При необходимости массового внедрения наиболее значимых методов и способов ведения сельскохозяй-

Изложенное позволяет сформулировать ключевой вывод: регулирование использования земельных участков сельскохозяйственного назначения объективно вынуждено быть максимально гибким, учитывать условия сельскохозяйственного производства на конкретной территории, иметь возможность оперативно устанавливать и снимать ограничения для хозяйственной деятельности.

Из этого очевидно следует, что использование земельных участков не может регулироваться исключительно императивными методами. Эффективно можно реализовать в основном диспозитивные методы, прежде всего экономические и социальные формы побуждения. Это в первую очередь должно выразиться во внедрении более совершенных методик и средств, создании условий для инвестирования в энергосберегающие экологически безопасные технологии. При прочих равных диспозитивные методы будут более эффективны, чем императивные, воплощенные в виде норм, ограничивающих хозяйственную деятельность.

Внедрению механизмов, содержащих императивные методы, должно предшествовать многолетнее изучение территории (мониторинг состояния почв и других природных и природно-антропогенных объектов, оценка успешности реализации экономических и технологических моделей). По результатам анализа собранной информации появится объективная возможность для создания локальных ограничений применительно к наиболее вредным для окружающей среды и экономически несостоятельным видам деятельности.

К сожалению, законодательство Российской Федерации, в том числе Классификатор, не содержит механизмов, позволяющих эффективно реализовать нормы по ограничению негативного воздействия, стимулированию тех или иных способов или методов ведения сельскохозяйственного производства.

В связи с этим можно сделать вывод, что система правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения недостаточно насыщена механизмами регулирования сельскохозяйственной деятельности. Правовая оценка, осуществляемая только при привлечении к ответственности в рамках административного или уголовного процесса, затрагивает лишь результаты хозяйственной деятельности.

Таким образом, прогрессивным шагом для совершенствования правового регулирования использования земельных участков сельскохозяйственного назначения представляется более подробная регламентация хозяйственной деятельности, которая будет выражена в широком комплексе мер по государственному стимулированию (например, посредством разработки и распространения систем сертификации) и локальному регулированию (создание документации по планировке сельских территорий и локальных нормативных актов) использования земельных участков в сельскохозяйственном производстве.

Библиография

2012 Vermont Statutes. Title 12 Court Procedure. Chapter 195 Nuisance Suits Against Agricultural Activities. § 5753 Agricultural activities; protection from nuisance lawsuits.

Бандорин Л. Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 12.

ственного производства, а также ограничения неудачных практик могут приниматься локальные нормативные правовые акты, которые устанавливают ограничения при использовании земельных участков. Посредством реализации указанных системных мер осуществляется постепенное внедрение в процесс использования земельных участков в сельскохозяйственном производстве более совершенных технологий. См., например: 2012 Vermont Statutes. Title 12 Court Procedure. Chapter 195 Nuisance Suits Against Agricultural Activities. § 5753 Agricultural activities; protection from nuisance lawsuits.

Батталова Л. М. Проблемы формирования земельного законодательства (историко-правовой аспект) // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1.

Бринчук М. М. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве // Agrарное и земельное право. 2009. № 5.

Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10.

О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008): приказ Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2014. № 21.

Об утверждении Классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 // Рос. газ. 2014. 24 сент.

Чубаров В. В. Некоторые проблемы взаимодействия гражданского и земельного законодательства и пути их решения // Журн. рос. права. 2005. № 10.

Щедрин Н. В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности. Красноярск, 2010.

Bibliography

2012 Vermont Statutes. Title 12 Court Procedure. Chapter 195 Nuisance Suits Against Agricultural Activities. § 5753 Agricultural activities; protection from nuisance lawsuits.

Bandorin L. E. Razreshennoe ispol'zovanie zemel'nykh uchastkov: problemy ponimaniya sushhnosti opredeleniya // Imushhestvennye otnosheniya v RF. 2015. № 12.

Battalova L. M. Problemy formirovaniya zemel'nogo zakonodatel'stva (istoriko-pravovoj aspekt) // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2010. № 1.

Brinchuk M. M. Oхрана okruzhayushhej sredy v sel'skom khozyajstve // Agrарное i zemel'noe pravo. 2009. № 5.

Chubarov V. V. Nekotorye problemy vzaimodejstviya grazhdanskogo i zemel'nogo zakonodatel'stva i puti ix resheniya // Zhurn. ros. prava. 2005. № 10.

Galinovskaya E. A. O napravleniyax sovershenstvovaniya ustanovleniya kategorij i razreshennogo ispol'zovaniya zemel' // Imushhestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. 2012. № 10.

О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008): приказ Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2014. № 21.

Об утверждении Классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 // Рос. газ. 2014. 24 сент.

Shhedrin N. V. Konceptual'no-teoreticheskie osnovy pravovogo regulirovaniya i primeneniya mer bezopasnosti. Krasnoyarsk, 2010.