
АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2012 г. Владимир Николаевич Харьков¹

Краткая аннотация: статья посвящена рассмотрению вопросов развития в теории и практике правового регулирования земельных отношений, проблем обеспечения рационального использования земельных ресурсов. С учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также регионального опыта правового регулирования земельных отношений ставится вопрос о мерах по совершенствованию федерального земельного законодательства.

Annotation: the article describes the questions of development in theory and practice of legal regulation of land relationship of problems connected with ensuring of rational land use. Taking into account legal positions of Constitutional Court of the Russian Federation and also regional experience of legal land relationship regulation, a question about measures for improvement of federal land legislation is put.

Ключевые слова: конституционно-правовой режим земли в Российской Федерации, рациональное использование и охрана земельных ресурсов, земельное законодательство субъектов Российской Федерации.

Key words: constitutional legal land regime in the Russian Federation, rational land use and protection, land legislation of subjects of the Russian Federation.

Вопросы правового обеспечения рационального использования земельных ресурсов принадлежат к числу наиболее актуальных как в теории права, так и в практике правового регулирования земельных отношений. Особую значимость проблемы обеспечения рационального использования и охраны земель приобрели в связи с ухудшением экологического состояния земельных ресурсов, сокращением площади плодородных земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, и эти процессы характерны для многих субъектов РФ.

Как показывают данные государственного мониторинга земель, практически во всех субъектах РФ наблюдается тенденция по ухудшению состояния земель. Среди опасных негативных процессов на территории страны в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 г. названы: интенсивно развивающаяся эрозия, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и др. По данным Росреестра, водной эрозии подвержено 17.8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8.4%, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12.3%, засоленные и солонцеватые – 20.1% сельскохозяйственных

угодий. Наряду с перечисленными продолжают развиваться следующие негативные процессы: дальнейшее сокращение общей площади сельскохозяйственных угодий; уменьшение площади орошаемых и осушенных земель, ухудшение их мелиоративного состояния и хозяйственного использования; нарастание отрицательного баланса гумуса; загрязнение почв тяжелыми металлами, радионуклидами².

Такие нарастающие негативные процессы в целом характерны для всего периода осуществления земельной и аграрной реформ, что свидетельствует о недостаточной эффективности правового инструментария, призванного обеспечить рациональное использование и охрану одного из самых ценных природных ресурсов, особый правовой режим которого закреплен на конституционном уровне.

Конституция РФ, являясь Основным Законом, определяет главные направления развития российского права, принципы и приоритеты правового регулирования наиболее значимых общественных отношений. Конституция РФ закрепляет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих

¹ Доцент кафедры гражданского права и процесса Тульского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: vnkharikov@rambler.ru).

² См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 году. М., 2010. С. 112–114.

на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Указанная конституционная норма закреплена в гл. I “Основы конституционного строя” и является определяющей для характера регулирования условий и порядка пользования землей в соответствии со ст. 16 Конституции РФ, закрепившей, что ее положения составляют основы конституционного строя³.

Определение правомочного субъекта, жизнь и деятельность которого обеспечиваются надлежащей охраной и рациональным использованием земель, ставит вопрос о корреспондирующем ему обязанному субъекте (субъектах), деятельность которого имеет целью гарантировать названное право народов Российской Федерации. На данный вопрос фактически дал ответ Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 г.”»⁴, указав, что из содержания ст. 9 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 71, 72 вытекает обязанность Российской Федерации и ее субъектов по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В названном Постановлении Конституционный Суд РФ разъяснил смысл понятия “основа жизни и деятельности”, отметив, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, на наш взгляд, определил в соответствии с Основным Законом одно из главных направлений развития земельного законодательства как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, состоящее в обеспечении рационального использования и охраны земельных ресурсов – главного богатства и достояния народов

Российской Федерации. И если рассматривать понятие “народы Российской Федерации”, имея в виду и будущие поколения, исходя из ответственности перед ними согласно преамбуле Конституции РФ, то необходимо сделать вывод о приоритетном обеспечении правовыми средствами публичных интересов в сфере землепользования посредством возложения на соответствующие федеральные органы власти и органы государственной власти субъектов РФ обязанности по организации соответствующего высокого уровня охраны и обеспечения рационального использования земельных ресурсов, позволяющего каждому воспользоваться комплексом прав, связанных с реализацией конституционного права – возможности пользования землей как основой жизни и деятельности народов, естественного богатства и всенародного достояния.

Важное значение для анализа конституционно-правового режима земли имеет постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы” от 23 апреля 2004 г.⁵, в котором выражена правовая позиция, детализирующая содержание обязанностей публичных органов власти применительно к требованиям ч. 1 ст. 9 Конституции РФ. Так, в указанном Постановлении Конституционного Суда РФ разъяснено, что конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности (п. 2). В Постановлении также было отмечено, что, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав, закрепленных в том числе в ч. 1 ст. 9 и в ч. 1 ст. 36; при этом законодатель должен обеспечить рациональное и эффективное использование земли и ее охрану.

Таким образом, вытекающая из содержания ч. 1 ст. 9 Конституции РФ обязанность органов пуб-

³ В литературе высказывалось мнение, что названные положения Конституции РФ выполняют функцию конституционного принципа и определяют основы конституционно-правового режима земли (см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). М., 2010 // СПС “Гарант-Эксперт”.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

личной власти в содержательном аспекте включает законодательное обеспечение такого режима пользования земельными ресурсами, который отвечает критериям рационального и эффективного использования земель. Иными словами, по смыслу Конституции РФ, обязанности рационального и эффективного использования земель должны быть закреплены в земельном законодательстве в качестве сущностных характеристик правового статуса субъектов (участников) земельных правоотношений⁶.

Следует отметить, что требование рационального использования земель в течение длительного периода времени закреплялось нормами земельного законодательства, и в связи с этим имеется большой опыт практической реализации данной правотворческой задачи⁷. Так, Земельный кодекс РСФСР 1991 г.⁸ указал обеспечение рационального использования и охраны земель в качестве одной из задач правового регулирования земельных отношений (ст. 1). В части установления содержания требования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения определенные критерии содержал п. 6 ст. 39 Земельного кодекса РСФСР, предусматривающий прекращение права землепользования в случаях нерационального использования земельного участка, что квалифицировалось таковым при снижении уровня фактической урожайности за последние пять лет более чем на 20% ниже нормативного, устанавливаемого по кадастровой оценке земель, а также в случаях изменения состава сельскохозяйственных угодий путем перевода более ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные⁹. Иными словами, критерием

определения рациональности использования сельскохозяйственных земель рассматривалась экономическая оценка производственной деятельности землепользователя.

Восполнить пробел в российском законодательстве путем легального определения рационального использования земель предполагал Федеральный закон “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” от 16 июля 1998 г. В ст. 1 названного Закона рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения определялось как экологически безопасное и экономически эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения в целях производства сельскохозяйственной продукции. Статья 8 этого Закона возлагала на собственников, владельцев и пользователей земельных участков обязанность по их рациональному использованию.

Однако Президент России отклонил указанный Закон в приведенной редакции, отметив в письме на имя председателей палат Федерального Собрания, что возложение на собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков обязанности рационального использования земель сельскохозяйственного назначения не соответствует смыслу Конституции РФ, поскольку под этим Закон понимает экономически эффективное их использование. В качестве другого основания отклонения Закона указано на неясность, на каком основании можно оценить экономическую эффективность эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения¹⁰.

Замечания Президента РФ были учтены, и действующий Федеральный закон не содержит легального определения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а также соответствующей обязанности землепользователей¹¹. Тем самым такой подход главы государства определил вектор развития земельного законодательства, негативные последствия которого находят отражение в том числе и в приведенных выше материалах государственного мониторинга земель.

Следует признать, что принимая в первоначальной редакции указанный Федеральный закон, Государственная Дума Федерального Собрания

⁶ В более широком аспекте, признавая необходимость обеспечения рационального природопользования в целом, следует признать одной из приоритетных задач федерального законодателя создание эффективного правового механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды (см.: *Бринчук М.М.* Безответственность в современном экологическом праве // *Гос. и право.* 2010. № 11. С. 58, 59).

⁷ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 г. закрепляли цели правового регулирования земельных отношений, в качестве которых были указаны: создание условий для рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды (см.: *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР.* 1990. № 10. Ст. 129).

⁸ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.* 1991. № 22. Ст. 768.

⁹ Фактически, в ст. 39 Земельного кодекса РСФСР в значительной степени воспроизведены положения ст. 9 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 г.

¹⁰ См.: Письмо Президента РФ от 7 мая 1998 г. № Пр-656 // *Росс. газ.* 1998. 19 мая. В свете приведенных правовых позиций Конституционного Суда РФ указанные доводы необходимо признать не основанными на Конституции РФ.

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ.* 1998. № 29. Ст. 3399.

не устанавливала концептуальной основы правового регулирования обеспечения рационального использования сельскохозяйственных земель, а в определенном смысле “догоняла” земельное законодательство субъектов РФ, где данные вопросы уже в тот период времени были разработаны гораздо полнее.

В период 90-х годов прошлого века в земельном законодательстве многих субъектов РФ предусматривались обеспечение рационального использования и охрана земель на соответствующей территории в качестве основной цели либо главной задачи правового регулирования земельных отношений¹². Отдельные региональные земельные законы указывали рациональное использование и охрану земель в качестве принципа земельного законодательства¹³, а в Законе Калининградской области “Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Калининградской области” от 21 мая 1999 г.¹⁴, в отличие от позиции Президента РФ, было закреплено понятие рационального использования плодородия как эффективного ведения сельскохозяйственного производства при сохранении и повышении плодородия земель сельскохозяйственного назначения, и обеспечении охраны окружающей природной среды и установлении соответствующей обязанности собственников земли и иных землепользователей.

Задача обеспечения рационального использования земель объективно обусловлена двуединой функцией земли – как природного ресурса (объекта имущественных отношений) и как природного объекта, находящегося в системе экологических связей в окружающей природной среде. Данное обстоятельство позволяет определить требование обеспечения рационального использования земель как один из основных принципов земельного права, производный от общего принципа рационального использования природных ресурсов¹⁵ и адаптированный применительно к

особенностям использования и охраны земель. Статья 1 Земельного кодекса РФ не указывает рациональное использование земель в качестве принципа земельного законодательства, однако в свете приведенных правовых позиций Конституционного Суда РФ данное обстоятельство следует квалифицировать как пробел, нуждающийся в восполнении¹⁶.

В теории права вопросы обеспечения рационального использования природных ресурсов также являются предметом дискуссии. Наиболее подробно вопросы рационального использования земель в предшествующий исторический период были освещены в монографии “Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР” (1969 г.)¹⁷. Авторами был поставлен вопрос о необходимости раскрыть в законодательстве содержание требования рационального использования земель, установив его взаимосвязь с конкретными правами и обязанностями землепользователей. При этом отмечалось, что в целом требование рационального использования земель носит экономический характер, вытекающий из функции земли и тесно связанный с эффективностью ее использования. Соответственно, под рациональным использованием земли понималось достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве.

Указанное понятие и впоследствии предлагалось Н.И. Красновым в качестве общего определения рационального землепользования¹⁸. Такой подход к определению рационального использования земель как объединяющий критерий эффективности землепользования и меры по охране

¹² См., например: ст. 1 Закона Свердловской области “О регулировании земельных отношений на территории Свердловской области” от 29 декабря 1995 г.; ст. 1, 4, 34 Земельного кодекса Удмуртской Республики от 7 мая 1996 г.; преамбула, ст. 3, 4, 33 Закона Саратовской области “О земле” от 17 ноября 1997 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: ст. 1 Закона Челябинской области “О земельных отношениях” от 10 апреля 1998 г. // Южноуральская панорама. 1998. 21 апр.; преамбула Закона Республики Саха (Якутия) “О пахотных землях на вечной мерзлоте” от 29 октября 1998 г. // Якутские ведомости. 1998. № 20.

¹⁴ Дмитрия Донского, 1. 1999. 11 июня. № 27.

¹⁵ См.: ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶ Следует отметить, что Н.И. Красновым требование рационального использования земли в контексте положений ч. 1 ст. 9 Конституции РФ рассматривалось как принцип земельного права (см.: Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (Материалы “круглого стола”) // Гос. и право. 1998. № 4. С. 43).

¹⁷ См.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР / Отв. ред. Н.И. Краснов. М., 1969. С. 30. Аналогичное понятие дается и в литературе более позднего периода (см.: Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения. М., 1998. С. 165).

¹⁸ См.: Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Гос. и право. 1999. № 10. С. 41.

земель наиболее распространен в теории земельного права¹⁹.

Другими авторами требование рационального использования рассматривалось в более широком аспекте, что обусловило формирование иных подходов. В частности, В.В. Петровым была обоснована необходимость дифференцированного подхода при определении рационального использования и охраны природных ресурсов и природных объектов, рассматриваемых в качестве интегрированного объекта правовой охраны²⁰. Автор отмечал, что охрана природы и рациональное использование ее ресурсов не являются равнозначными категориями, а отражают зависимость двух форм взаимодействия человека и природы – природопользования и охраны природы. В связи с этим указывалось, что следует говорить об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, относя к охране соответствующий природный объект и понимая под его использованием источник потребления человеком природы, поскольку нельзя охранять то, что предназначено для потребления, при этом более подходящий термин “рациональное использование”²¹.

В литературе данная позиция была подвергнута критике. В качестве основного аргумента высказывался тезис о том, что одним из главных направлений совершенствования природоресурсного, и в частности земельного, права является развитие его природоохранного содержания, экологизация земельно-правовых норм. Отмечая, что самостоятельный характер имеет лишь консервативная охрана, указывалось, что сущность рационального использования природного ресурса предполагает недопустимость отрицательного влияния на иные природные ресурсы и осуществление его охраны, которая не может быть выделена вне рамок природопользования²².

Свое развитие указанная позиция нашла в работе “Право природопользования в СССР” (1990 г.). Под рациональным природопользованием авторами понималось “достижение необходимого экономического эффекта в осуществле-

нии целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны как используемых природных объектов, так и окружающей природной среды в целом”²³. Таким образом, в содержание понятия рационального природопользования включались требования охраны как эксплуатируемого природного ресурса, так и природы в целом. Указанный подход позволяет определить рациональное природопользование и охрану природы как единую сложноподчиненную задачу управления природопользованием в процессе производственной деятельности, что в свою очередь имеет следствием возможность регулирования экономической и экологической сторон природопользования посредством закрепления в правовых нормах соответствующих прав и обязанностей природопользователя, не выделяя в качестве самостоятельной сферы правового регулирования отношений по охране окружающей природной среды. При этом подчеркивалось, что между двумя аспектами рационального природопользования – экономическим и экологическим – необоснованно усматривается противоречие, да и само их разделение имеет относительный характер. Отмечалось, что использование природных ресурсов может быть признано рациональным в том случае, если оно удовлетворяет экономические потребности в рамках экологической разумности, а экономическая деятельность осуществляется с соблюдением экологических требований, направленных на охрану природы как базы природопользования²⁴.

Рядом авторов был высказан иной подход к определению соотношения рационального природопользования и охраны природы. В частности, О.С. Колбасов возражал против нивелирования различий между рациональным использованием природных ресурсов и охраной природы, поскольку фактическое осуществление рационального природопользования скрывает возможность противоречия интересам охраны природы²⁵. Такую позицию поддержал А.И. Казанник, отмечавший, что охрана природы и рациональное природопользование представляют различные виды практической деятельности человека; природопользование – присвоение предметов природы, тогда как охрана природы призвана защищать от антропогенных изменений природные ресурсы,

¹⁹ См.: Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (Материалы “круглого стола”) // Гос. и право. 1998. № 4. С. 42–65; Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (Материалы “круглого стола”) // Там же. № 5. С. 25–44, и др.

²⁰ См.: Петров В.В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // Сов. гос. и право. 1976. № 4. С. 60.

²¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учеб. для вузов. М., 1995. С. 115.

²² См.: Иконичкая И.А., Краснов Н.И. Земельное право и охрана природы // Сов. гос. и право. 1979. № 12. С. 57.

²³ Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 14.

²⁴ См.: там же. С. 14–22; а также: Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Д., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.

²⁵ См.: Колбасов О.С. Экология: политика – право. М., 1976. С. 216.

необходимые для практического использования настоящими и будущими поколениями людей²⁶.

Известную определенность в вопрос о соотношении рационального использования природных ресурсов и их охраны внес Закон РФ “Об охране окружающей природной среды” от 21 февраля 1992 г.²⁷ В частности, ст. 3 Закона устанавливала, что при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, учреждения, организации, граждане обязаны руководствоваться принципом рационального использования природных ресурсов, который подразумевал учет законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимость воспроизводства природных ресурсов и недопущение необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека. Таким образом, принцип рационального использования природных ресурсов рассматривался как средство охраны окружающей природной среды²⁸. Аналогичный подход высказан и в современной юридической литературе. В частности, под рациональным природопользованием предлагается понимать “основанное на научно обоснованном подходе неистощительное комплексное воздействие на окружающую природную среду. Рациональное использование природных ресурсов в контексте охраны окружающей природной среды является при этом составной частью рационального природопользования”²⁹.

С учетом приведенных теоретических точек зрения, а также положений федерального законодательства о рациональном использовании природных ресурсов большое научно-практическое значение имеет упоминавшееся Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. В нем было указано, что конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное

требование *рационального и эффективного использования* (выделено мною. – В.Х.), а также охраны земли как важнейшей части природы (п. 2). Исходя из буквального толкования приведенной правовой позиции, следует признать, что критерий эффективности землепользования (экономическая составляющая) выделен в качестве самостоятельного признака, характеризующего конституционно-правовую модель пользования землей³⁰. Соответственно, рациональное использование земельных ресурсов надлежит рассматривать как исключительно природоохранное требование, главным содержанием которого является исполнение обязанностей по экологически безопасному использованию земель, обеспечению благоприятного состояния окружающей среды.

В действующем законодательстве принцип рационального использования природных ресурсов закреплен в ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. и рассматривается как один из основных принципов охраны окружающей среды. Земельный кодекс РФ понятие “рациональное” использует фактически применительно к землеустройству (ст. 11.9, 68 ЗК РФ), что, на наш взгляд, существенно сужает регулятивный потенциал федерального земельного законодательства, поскольку основной отраслевой кодифицированный акт не содержит понятия рационального использования земель и не закрепляет позитивных правил рационального землепользования. В то же время термин “рациональное использование земель” достаточно широко применяется в действующем законодательстве. В частности, ст. 285 ГК РФ предусматривает изъятие земельного участка у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством.

Следует отметить, что необходимость легального определения правил рационального землепользования продиктована не только нормами

²⁶ См.: Казанник А.И. Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. Ч. 1. Иркутск, 1977. С. 11–13.

²⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (Утратил силу).

²⁸ См.: Охрана окружающей природной среды: постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.П. Ворфоломеева, В.В. Петрова. М., 1993. С. 15.

²⁹ См.: Институты экологического права / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010. С. 75. В работе предлагается различать понятия рационального природопользования и рационального использования природных ресурсов (см.: там же. С. 66–75).

³⁰ Следует отметить, что ст. 3 Закона Чувашской Республики “Об охране земель и повышении плодородия почв Чувашской Республики” от 17 октября 1995 г. предусматривала обязанность пользователей земли *рационально и эффективно использовать землю*; в ст. 2 Закона Ставропольского края “Об управлении и распоряжении землями в Ставропольском крае” от 1 августа 2003 г. в качестве одного из принципов организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по управлению и распоряжению землями указан принцип *рациональности и эффективности использования земель* // СПС “КонсультантПлюс”.

гражданского законодательства, но и системой актов, определяющих направления развития национального законодательства, а также нормами, регулируемыми земельные и иные природоресурсные отношения. Так, ст. 5 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства” от 29 декабря 2006 г.³¹ в качестве необходимой составляющей устойчивого развития сельских территорий называет рациональное использование земель.

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г.³² одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации. Стратегической целью государственной политики в области экологии в ней указаны сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, обеспечения экологической безопасности страны и необходимость обеспечения рационального природопользования.

Требование рационального использования природных ресурсов нашло отражение и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.³³, определяющей в качестве одного из приоритетов устойчивое развитие рационального природопользования. Одним из направлений повышения качества жизни российских граждан Стратегия называет обеспечение продовольственной безопасности, которая достигается в том числе путем предотвращения истощения земельных ресурсов, сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. Тем самым фактически в качестве одного из стратегических направлений обеспечения национальной безопасности указывается требование рационального и эффективного использования земельных ресурсов.

Непосредственно вопросам обеспечения продовольственной безопасности посвящен Указ Президента РФ “Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации” от 30 января 2010 г.³⁴ Продовольственная безопасность квалифицируется как одно из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспек-

тиве, как фактор сохранения государственности и суверенитета. В качестве основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Доктрина называет повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель и др.

Указанные цели социально-экономического развития и современное состояние земельных ресурсов со всей очевидностью определяют в качестве главной задачи правового регулирования земельных отношений закрепление правил, обеспечивающих рациональное использование и охрану земель, и в первую очередь земель сельскохозяйственного назначения. Потребность в установлении конкретных правил рационального землепользования является объективным требованием, обусловленным и самим назначением земельного законодательства, которое призвано регулировать отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 3 Земельного кодекса РФ).

В отсутствие норм федерального законодательства, определяющих понятие и критерии рационального использования земель, как было отмечено выше, субъекты Российской Федерации, руководствуясь ст. 72, 73 и 76 Конституции РФ, используют полномочия по регулированию земельных отношений в указанной части³⁵. И в этом направлении продолжает развиваться современное региональное земельное законодательство.

Так, Закон г. Москвы “О городских почвах” от 4 июля 2007 г.³⁶ определяет рациональное использование городских почв как экономически, экологически и социально обоснованное использование почв собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и их арендаторами на территории г. Москвы без снижения плодородия почв, способности выполнять ими экологические функции (ст. 1). Названный Закон определяет основные принципы охраны и рационального использования почв (ст. 3), устанавливает ряд требований по использованию

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 27.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

³³ Утверждена Указом Президента РФ “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

³⁵ Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ в сфере совместного ведения субъекты Российской Федерации связаны только осуществленным федеральным законодателем регулированием, а также Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г.). Аналогичное положение закреплено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. (п. 18)

³⁶ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

городских почв (ст. 10, 11), а также предусматривает ответственность за соответствующие нарушения (ст. 24)³⁷.

В земельном законодательстве ряда субъектов РФ устанавливаются правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, содержащие детальную регламентацию критериев оценки землепользования. В частности, постановлением Администрации Ростовской области от 16 апреля 2009 г. утверждены Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области (далее – Правила)³⁸. Они устанавливают обязательные требования к собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земельных участков по рациональному использованию земель, а также требования по обеспечению определенного уровня урожайности сельскохозяйственных культур, увеличению объемов производства сельскохозяйственной продукции.

Правила закрепили понятие рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, указав в качестве его главных требований обеспечение в процессе производства сельскохозяйственной продукции максимальной эффективности при осуществлении целей землепользования в сочетании с мерами по охране земель. Правилами также установлены основные обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков по рациональному использованию земель, в качестве которых названы: проведение обязательных мероприятий по улучшению земель, включающих агротехнические требования; обязанность не допускать существенного снижения плодородия почв сельскохозяйственных земель по ряду агрохимических показателей (содержание подвижного фосфора, обменного калия и др.); обязанность выполнять мероприятия по охране почв от эрозии и других негативных процессов в соответствии с проектами внутрихозяйственного землеустройства или адаптивно-ландшафтной системой земледелия и др.

Правила установили объективный (экономический) критерий оценки использования земель. В частности, критерием рационального использования земель сельскохозяйственного назначения

в Ростовской области является определенный уровень урожайности основных сельскохозяйственных культур. Снижение уровня урожайности соответствующих культур на 15% в сравнении со среднерайонными показателями является основным показателем нерационального использования земель³⁹.

Аналогичные с приведенными выше Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения установлены в Воронежской области⁴⁰. В них закреплены основные обязанности собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков по рациональному использованию земель. В частности, указанные субъекты земельных правоотношений обязаны не допускать снижения плодородия почв ниже уровня, зафиксированного результатами последнего агрохимического обследования, по ряду показателей (содержание в почве гумуса, азота, фосфора и др.); осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими сохранение и воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду, в том числе производство сельскохозяйственной продукции на основе научно обоснованного чередования культур в севообороте; соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, установленные законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и Воронежской области; поддерживать способность почвы обеспечивать валовое производство сельскохозяйственной продукции в соответствии с требованиями рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, установленными правительством Воронежской области, и др.⁴¹

³⁹ Статьей 6.3 Закона Ростовской области “Об административных правонарушениях” от 25 октября 2002 г. установлена ответственность в виде административного штрафа за неисполнение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // СПС “КонсультантПлюс”.

⁴⁰ Утверждены постановлением правительства Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 376 // СПС. Там же.

⁴¹ Ответственность за нарушение Правил установлена ч. 3 ст. 38.1 Закона Воронежской области “Об административных правонарушениях на территории Воронежской области” от 31 декабря 2003 г. (в ред. от 29 декабря 2010 г.) // Там же.

³⁷ Непосредственно такие меры ответственности предусмотрены ст. 4, 48 Закона г. Москвы “Кодекс города Москвы об административных правонарушениях” от 21 ноября 2007 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

³⁸ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

Представленный региональный опыт правового регулирования обеспечения рационального использования земель дает пример опережающего федерального законодательства решения актуальных проблем земельных отношений. Такое опережающее правовое регулирование, на наш взгляд, полностью соответствует принципу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования земельных отношений и позволяет региональному законодателю с учетом местных особенностей землепользования создать нормативно-правовую базу, обеспечивающую реализацию конституционных принципов пользования землей, установленных ст. 9 Конституции РФ.

Объективная необходимость обеспечения рационального использования земель обусловила принятие Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения” от 29 декабря 2010 г.⁴², который назвал нарушение требований рационального использования земли в качестве основания прекращения права землепользования. В частности, новая редакция п. 3 ст. 6 Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 1 июля 2011 г. предусматривает, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если он используется с нарушением 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. В настоящее время постановлением Правительства РФ “Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” от 22 июля 2011 г.⁴³ утверждены критерии, отражаю-

щие критическое ухудшение агрохимических характеристик почв⁴⁴.

Как видно из приведенных выше региональных нормативно-правовых актов, учет агрохимической составляющей оценки рационального использования сельскохозяйственных земель уже используется в земельном законодательстве субъектов РФ. В то же время названные федеральные критерии не учитывают ряда иных важных характеристик, влияющих на состояние плодородия земель, физическое состояние почв. Кроме того, федеральные критерии не оценивают продуктивности земель (эффективности использования), что является одной из важнейших характеристик уровня плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Такой подход, реализованный в указанном Постановлении Правительства РФ, не позволяет считать федеральные критерии универсальным инструментарием оценки существенного снижения плодородия земель. Представляется, что состав критериев не соответствует и приведенным выше стратегическим целям обеспечения устойчивого развития сельских территорий, задачам повышения почвенного плодородия, а также не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ о необходимости обеспечения эффективного использования земель, что предполагает определение критериев такой оценки. С учетом значительных отличий условий сельскохозяйственного землепользования в субъектах РФ вследствие как природно-климатических особенностей, так и социально-экономических характеристик регионов представляется верным, принимая во внимание накопленный региональный опыт правового регулирования, устанавливать соответствующие критерии в законах (иных нормативно-правовых актах) субъектов РФ, руководствуясь при этом базовыми критериями, закрепленными в федеральном законодательстве.

Характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет кон-

⁴² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 47.

⁴³ В частности, подлежат учету: содержащееся в почве органическое вещество; понижение уровня кислотности, содержание подвижного фосфора и обменного калия; повышение щелочности применительно к соответствующим типам почв (см.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (2). Ст. 4655).

⁴⁴ Содержащиеся в Постановлении Правительства РФ от 22 июля 2011 г. критерии используют отдельные характеристики уровня плодородия из ранее установленных приказом Минсельхоза РФ от 4 мая 2010 г. в качестве показателей, используемых для государственного учета состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения (См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 32). В связи с этим представляется более верным соответствующие федеральные критерии в качестве базовых характеристик закрепить в Федеральном законе “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” от 16 июля 1998 г. (с учетом замечаний по перечню этих критериев).

ституционное требование рационального и эффективного землепользования, а также охраны земли как важнейшего природного ресурса. Это требование, обязательное для всех участников земельных отношений, является базовым для законодательного регулирования порядка пользования землей. Таким образом, конституционное требование рационального использования земельных ресурсов должно быть преобразовано федеральным законодателем в конкретные правила рационального использования земель⁴⁵.

В связи с этим разработка концепции федерального закона о внесении изменений в Земельный кодекс РФ и иные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающего определение имеющих конкретное содержательное наполнение обязанностей по рациональному и эффективному использованию земель, представляется актуальной научно-практической задачей, имеющей целью привести земельное законодательство в соответствие с основополагающими требованиями Конституции РФ.

⁴⁵ В научной литературе справедливо указывалось на необходимость детального регулирования в Земельном кодексе РФ отношений, связанных с охраной и рациональным использованием земель (см.: *Иконницкая И.А.* К

вопросу о содержании Земельного кодекса Российской Федерации в контексте Концепции развития гражданского законодательства РФ // *Гос. и право.* 2010. № 8. С. 32).