



**АГРАРНОЕ ПРАВО В XXI ВЕКЕ:
ТРАДИЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
(Обзор выступлений участников Международной научно-практической
конференции – Вторые Козыревские чтения)**

© 2023 г. В. В. Устюкова*, Г. Л. Землякова**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

**E-mail: ecolaw@igpran.ru*

***E-mail: landlaw@igpran.ru*

Поступила в редакцию 28.03.2023 г.

Аннотация. Статья представляет собой обзор выступлений участников Второй Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Козыревские чтения)». На конференции обсуждались актуальные проблемы правового регулирования аграрных отношений в условиях новых вызовов и угроз. В выступлениях многих участников отмечалось возрастание роли аграрно-правовой науки и аграрно-правового регулирования в современных условиях обеспечения продовольственной безопасности России. В числе наиболее актуальных звучали проблемы охраны окружающей среды в сфере ведения сельскохозяйственного производства, обеспечения безопасности сельскохозяйственной продукции (в том числе органической), государственной поддержки аграриев, рационального использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, эффективного управления земельным фондом, развития агротуризма и сельских территорий и др.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, государственная поддержка сельского хозяйства, безопасность сельскохозяйственной продукции, производство органической сельскохозяйственной продукции, управление земельными ресурсами, землеустройство и мониторинг земель, земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, агротуризм, устойчивое развитие сельских территорий.

Цитирование: Устюкова В.В., Землякова Г.Л. Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Обзор выступлений участников Международной научно-практической конференции – Вторые Козыревские чтения) // Государство и право. 2023. № 7. С. 185–193.

DOI: 10.31857/S102694520026814-6

**AGRARIAN LAW IN THE 21st CENTURY:
TRADITIONS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**
(Review of the speeches of the participants of the International Scientific
and Practical Conference – The Second Kozyrev Readings)

© 2023 V. V. Ustyukova*, G. L. Zemlyakova**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: ecolaw@igpran.ru

**E-mail: landlaw@igpran.ru

Received 28.03.2023

Abstract. The article is a review of the speeches of the participants of the Second All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation “Agrarian Law in the 21st century: traditions and prospects of development (Kozyrev Readings)”. Topical issues of legal regulation of agrarian relations in the context of new challenges and threats were widely discussed at the Conference. In the speeches of many participants, the increasing role of agrarian and legal science and agrarian and legal regulation in modern conditions of ensuring food security in Russia was noted. Among the most pressing problems were the problems of environmental protection in the field of agricultural production, ensuring the safety of agricultural products (including organic), state support for farmers, rational use of agricultural land, effective management of the land fund, development of agrotourism and rural areas, and others.

Key words: food security, state support of agriculture, safety of agricultural products, production of organic agricultural products, land management, land management and land monitoring, land plots for farming, agrotourism, sustainable development of rural areas.

For citation: Ustyukova, V.V., Zemlyakova, G.L. (2023). Agrarian law in the 21st century: traditions and prospects of development (Review of the speeches of the participants of the International Scientific and Practical Conference – The Second Kozyrev Readings) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 185–193.

1 декабря 2022 г. в Институте государства и права Российской академии наук (ИГП РАН) состоялась Вторая Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Козыревские чтения)», посвященная современным проблемам правового регулирования аграрных отношений. Первая подобная конференция, посвященная памяти одного из основоположников аграрного права доктора юридических наук, профессора Михаила Ивановича Козыря, долгие годы работавшего в ИГП РАН, прошла в декабре 2021 г.

В мероприятии приняли участие научные сотрудники и преподаватели ведущих научных и образовательных учреждений Российской Федерации, а также ученые из Белорусского государственного университета (г. Минск).

К участникам конференции обратился директор Института государства и права РАН, член-корр. РАН, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ А.Н. Савенков, который подчеркнул значение отрасли аграрного права для обеспечения продовольственной безопасности и развития экономики

страны в сложных современных условиях. А.Н. Савенков призвал участников конференции к активному сотрудничеству с уполномоченными органами государственной власти и специалистами профильных учебных заведений отрасли для выработки оптимальных путей развития сельского хозяйства и развития системы правового обеспечения его инновационных направлений. В качестве важной задачи названо привлечение молодых ученых к работе в сфере аграрного права.

В своем обращении к участникам конференции член-корр. РАН, д-р юрид. наук, заслуженный юрист РФ А.В. Габов (ИГП РАН), отметив комплексный характер аграрного права как отрасли, обратил внимание на тот факт, что в нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в сфере сельхозпроизводства, не всегда оперативно учитываются изменения гражданского законодательства, в частности регулирующие статус субъектов правоотношений.

Научную дискуссию открыл д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ С.А. Боголюбов (Институт законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП)) докладом на тему *«Реализация идей М.И. Козыря через конституционное закрепление законодательства о сельском хозяйстве»*. Он констатировал, что труды и деятельность М.И. Козыря остаются актуальными и донныне. Коммуникабельность, общительность Михаила Ивановича сплачивали вокруг него коллег, создавали ауру доброжелательности, требовательности, взаимного уважения, мотивированной критики. М.И. Козырь разрабатывал подходы к обеспечению продовольственной безопасности страны, уточнению предмета, методов, повышению качества нормативных правовых актов, поискам сочетания норм гражданского, административного, земельного права в правовых институтах аграрного права.

В порядке обсуждения доклада значение научного наследия М.И. Козыря подчеркнули также **д-р юрид. наук, проф. В.В. Устюкова (ИГП РАН)** и ряд других участников конференции.

Дочь М.И. Козыря **канд. юрид. наук, доц. О.М. Козырь (юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова)** поблагодарила Институт государства и права РАН, а также учеников М.И. Козыря — Н.И. Краснова, О.С. Колбасова за внимание и развитие в своих трудах их идей, ведь без традиций нет развития. Свой научный доклад О.М. Козырь посвятила *правовым проблемам охраны окружающей среды в сельском хозяйстве*. Она отметила, что многие проблемы сельского хозяйства являются комплексными, многие из них связаны с использованием земельных ресурсов. Так, например, для того, чтобы земли сельскохозяйственного назначения не выводились из оборота, правовые механизмы существуют, но они не применяются. В частности, в Московской области работа по развитию сельского хозяйства практически не ведется, земли сельскохозяйственного назначения используются под строительство торговых комплексов, т.е. переводятся в земли других категорий. Для того чтобы страна развивалась, необходимо разрабатывать актуальные направления ведения аграрной деятельности (использование альтернативных источников энергии, побочных продуктов животноводства и т.п.) и обеспечивать их правовое регулирование с учетом сохранения окружающей среды.

Доклад **д-ра юрид. наук, проф. Е.В. Виноградовой (ИГП РАН)** раскрывал содержание документов стратегического планирования развития сельского хозяйства в условиях современных вызовов и угроз.

Сходная проблематика затрагивалась **д-ром юрид. наук, проф. Н.П. Ворониной (Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))**. В докладе на тему *«Трансформация стратегического планирования и правового обеспечения продовольственной безопасности на современном этапе»* было отмечено, что

современные геополитические и экономические вызовы и риски потребовали изменения правового регулирования развития АПК. В Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 08.09.2022 г. № 2567-р) указано, что цель стратегического планирования в АПК — обеспечение долгосрочного и перспективного развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, импортозамещения критически важных видов продукции АПК, усиления продовольственной безопасности, развития новых направлений экспорта, эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения, цифровой трансформации с учетом текущих внешнеполитических и экономических рисков. Стратегия направлена на поиск новых направлений экспорта сельскохозяйственной продукции, развитие и укрепление логистических систем в ЕАЭС, снижение зависимости от импортных семян, сельскохозяйственных машин и запчастей. Таким образом, санкционная политика обусловила изменения государственной аграрной политики Российской Федерации, уточнение целевых индикаторов обеспечения продовольственной безопасности, разработку мер государственной поддержки, адекватных сложившейся мировой экономической ситуации.

Продолжила обсуждение этих вопросов **канд. юрид. наук М.М. Мухлынина (ИГП РАН)**, подчеркнувшая в докладе *«Государственная политика в сфере развития сельского хозяйства: актуальные вопросы права и практики»* актуальность государственной поддержки развития аграрного сектора экономики, который, несмотря на ограничения со стороны некоторых иностранных государств, показывает позитивную динамику. Поддержка агропромышленного комплекса, отраслевой науки рассматривается государством как вопрос технологического, научного и продовольственного суверенитета страны, устойчивости и наполнения российского рынка качественными и доступными продуктами питания. В названной Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса на период до 2030 года обозначена необходимость внедрения новой модели экономического развития, что требует научного осмысления и совершенствования нормативного правового регулирования.

Несколько докладов было посвящено проблемам производства органической продукции. Так, **д-р юрид. наук, проф. В.В. Устюкова (ИГП РАН)** провела *сравнительно-правовое исследование содержания Федеральных законов «Об органической продукции...» и «О продукции с улучшенными характеристиками»* и пришла к выводу, что по многим позициям эти Федеральные законы совпадают.

В докладе подчеркнуто, что улучшенная продукция рассматривается как «зеленая», экологически чистая, т.е. как разновидность органической продукции, а раз это так, то необходимости в принятии Федерального закона об улучшенной продукции не было. Вместо этого можно было бы внести соответствующие изменения в Федеральный закон об органической продукции (например, ввести различные типы (категории) такой продукции «по степени ее органичности»). Но, предполагая, что вряд ли Федеральный закон об улучшенной продукции будет отменен, автором предложено четко обозначить круг отношений, регламентируемых каждым из рассматриваемых Федеральных законов, сделать более информативным понятие улучшенной продукции, уточнить, что отношения по производству улучшенной продукции регулируются не только на федеральном уровне и решить ряд иных вопросов.

Выступление д-ра юрид. наук, проф. И.А. Игнатевой (юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова) было посвящено исследованию *правового регулирования производства органической сельскохозяйственной продукции в субъектах Российской Федерации*. Отмечено, что принятые в некоторых субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты об органической продукции преимущественно дублируют соответствующий федеральный закон, что, по ее мнению, не может характеризоваться как развитие законодательства субъектов Российской Федерации в данной сфере. В то же время в региональных законах об органической продукции выделяется несколько содержательно важных правовых норм, в ряду которых: введение понятия «параллельное производство», стимулирование страхования урожая при производстве органической сельскохозяйственной продукции и др. Наличие подобных правовых норм в законодательстве субъектов Российской Федерации свидетельствует о существовании реальной потребности в выработке действенных правовых подходов к развитию органического сельского хозяйства.

Проблемы *нормативно-правового регулирования органического сельского хозяйства в Российской Федерации* были затронуты В.М. Удалкиной (Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (НИ МГУ им. Н.П. Огарева), г. Саранск).

Все большую популярность как в Российской Федерации, так и в других государствах приобретают вопросы, связанные с развитием агротуризма, которые нашли отражение в нескольких выступлениях. Так, в докладе канд. юрид. наук В.В. Саскевич (юридический факультет Белорусского государственного университета, г. Минск) на тему *«Агротуризм в Беларуси: тенденции правовой регламентации»* обращалось внимание на то, что с 1 января

2023 г. в Беларуси вводится разрешительный порядок деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, подразумевающий необходимость получения соответствующего решения районных исполнительных комитетов (вместо уведомительного). В связи с этим высказано мнение о необходимости закрепить в законодательстве основания для отказа в принятии указанного решения. Показана тенденция увеличения налоговой нагрузки в отношении граждан как субъектов агротуризма с одновременным изменением режима налогообложения применительно к сельскохозяйственным организациям. Отмечено сохранение в целом благоприятных условий осуществления данной деятельности, учитывающих интересы как ее субъектов, в частности, при установлении содержания услуг, так и населения, проживающего в непосредственной близости к агроэкоусадбам.

Кандидат юрид. наук, доц. Д.В. Тропина (Российский государственный аграрный университет – МСХА им. К.А. Тимирязева (РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева)) рассмотрела *проблемы правового регулирования сельского туризма в контексте устойчивого развития сельских территорий*. В частности, в докладе раскрыты основные положения программы предоставления государственной поддержки в сфере сельского туризма – гранта «Агротуризм» и указано, что некоторые сельхозтоваропроизводители лишены возможности быть заявителями по данному гранту по причине несоответствия правилам регистрации индивидуальных предпринимателей, занимающихся сельским хозяйством. Сформулирован вывод, что утвержденные на федеральном уровне требования к средствам размещения, используемым для осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере сельского туризма в сельской местности, не учитывают специфики оказания услуг в сельской местности, исполнителями которых являются непрофессиональные участники туристской индустрии. Подчеркнуто значение поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления сельхозтоваропроизводителей, желающих развивать сельский туризм параллельно с осуществлением сельскохозяйственной деятельности. С докладом на аналогичную тему *«Проблемы правового регулирования развития аграрного туризма»* выступил также Р.А. Иксанов (Уфимский государственный авиационный технический университет).

В докладе канд. юрид. наук, доц. И.П. Кузьмич (юридический факультет Белорусского государственного университета, г. Минск) были раскрыты *организационно-правовые основы осуществления контрольной (надзорной) деятельности в сельском хозяйстве Республики Беларусь*. Ею выявлены ключевые тенденции развития системы контроля (надзора) в сельском хозяйстве Республики Беларусь:

множественность субъектов, реализующих функцию контроля (надзора) во главе с Министерством сельского хозяйства и продовольствия РБ; сохранение традиционных субъектов (многочисленных государственных инспекций) и появление новых (например, Департамента ветеринарного и продовольственного надзора РБ); наличие единой правовой основы осуществления контрольной (надзорной) деятельности, которая регламентирована Указом Президента РБ от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

Докладчик обозначила также ряд направлений совершенствования отношений в сфере контроля и надзора в сельском хозяйстве: обеспечение независимости и объективности субъектов контрольно-надзорной деятельности с учетом их ведомственной подчиненности; закрепление в законодательстве единообразного подхода при определении правового статуса государственных инспекций; оптимизация системы контролируемых (надзорных) органов в аграрной сфере.

Кандидат юрид. наук И.Н. Жочкина (НИ МГУ им. Н.П. Огарева, г. Саранск) коснулась проблем *правового регулирования отношений, возникающих в сфере обращения с отходами животноводства*. В частности, докладчик положительно оценила принятый в июле 2022 г. Федеральный закон «О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусмотрел легальную возможность юридического лица самостоятельно осуществлять отнесение отходов животноводства к побочным продуктам независимо от включения их в Федеральный классификационный каталог отходов. Однако ряд проблем в данной сфере все еще остаются нерешенными.

Кандидат юрид. наук, доц. Е.В. Ельникова (Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)) обратила внимание на проблемы *исполнения условий предоставления субсидий (грантов) сельскохозяйственным товаропроизводителям*. Подчеркнув важное значение грантовой поддержки, она указала, что некоторые условия предоставления грантов изначально содержат существенные риски их неисполнения и, как следствие, наступления ответственности в виде обязанности возврата полученных денежных средств в полном объеме. В иных случаях нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации без должного обоснования расширяется перечень условий предоставления грантов в форме субсидий, что создаёт дополнительные проблемы в процессе их использования грантополучателями. По мнению докладчика, следует ограничивать условия предоставления грантов от условий их реализации (освоения) в целях

определения различных правовых последствий при их несоблюдении. При нарушении обязанностей, установленных в качестве условий реализации гранта в форме субсидии, наиболее эффективным является применение мер гражданско-правовой ответственности, в частности неустойки, а также процентов за пользование денежными средствами.

Кандидат юрид. наук Т.В. Редникова (ИГП РАН) в своем докладе осветила *зарубежный опыт правового регулирования коммерческого выращивания генетически модифицированных сельскохозяйственных культур*. Она отметила, что в отношении к коммерческому выращиванию генетически модифицированных организмов (ГМО) мир разделился на два лагеря. В одних государствах оно разрешено, в других, включая страны ЕС и Российскую Федерацию, запрещено законодательно. Подобные запреты основываются на принципе предосторожности в широком применении ГМО в силу недостаточной изученности последствий их применения. Одним из мировых лидеров по уровню внедрения ГМО является КНР, где с 2006 г. действует Закон о качестве и безопасности сельскохозяйственной продукции, регулирующей вопросы ее производства, а также осуществление государственного управления и надзора за ее качеством и безопасностью. Однако вопрос о безопасности ГМО-продукции в долгосрочной перспективе остается открытым. Поэтому следует изучать зарубежный опыт. При этом в целях недопущения отставания российских науки и технологий в рассматриваемой сфере необходимо продолжать исследование проблем в области генной инженерии при условии осуществления жесткого контроля со стороны государства за обеспечением безопасности таких исследований.

Кандидат юрид. наук, доц. В.И. Ивакин (Юридический институт Российского университета транспорта — МИИТ) выступил с докладом на тему «*Устойчивое развитие сельских территорий и цифровизация: правовой аспект*», в котором проанализировал содержание официальных сайтов некоторых сельских муниципальных образований и сформулировал вывод о необходимости отражения на таких сайтах проблем аграриев и актуальной правовой информации.

Доктор юрид. наук, проф. В.В. Никишин (г. Санкт-Петербург) поставил вопрос *о необходимости и достаточности эколого-правового инструментария устойчивого развития сельских территорий*. По его мнению, в современных условиях устойчивое развитие рассматривается как часть более широкого понятия «пространственное развитие», которое подразумевает интегрированный подход к социально-экономическому развитию территорий и дифференцированный подход к направлениям

и мерам государственной поддержки их развития с учетом специфических природных условий.

При этом экологическая емкость территории и задача снижения негативного воздействия на окружающую среду в концепции пространственного развития учитываются недостаточно. Докладчик считает, что необходимый эколого-правовой инструментарий определяется наличием общих и специальных экологических требований природоохранного и природоресурсного законодательства, достаточный — пространственными качественными и количественными характеристиками окружающей природной среды соответствующих территорий и системным применением правовых инструментов, опосредующих комплексное использование природных ресурсов в границах территорий их расположения.

Кандидат юрид. наук О.А. Самончик (ИГП РАН) коснулась в своем докладе *проблем агрострахования от природно-климатических рисков*. Поскольку сельское хозяйство является отраслью, в наибольшей степени зависимой от природно-климатических условий, агрострахование приобретает важнейшую роль в минимизации экономических потерь сельхозтоваропроизводителей от негативного воздействия изменений климата. При формировании законодательства, регулирующего отношения в этой области, важное значение имеет проблема определения страховых рисков как предмета договора агрострахования, а также установление особенностей регулирования страхования от чрезвычайных ситуаций природного характера. Подчеркнуто, что при определении страховых случаев при агростраховании с господдержкой следует прежде всего исходить из экономической оценки убытков сельхозтоваропроизводителей, возникших в результате опасных природных явлений и чрезвычайных ситуаций, высказаны предложения по совершенствованию правового регулирования отношений в области агрострахования.

Доктор с.-х. наук А.Н. Исаков (Калужский филиал РГАУ — МСХА им. К.А. Тимирязева) выступил с докладом на сходную тему — *«Механизм правового регулирования страхования сельскохозяйственного производства как способ обеспечения продовольственной безопасности страны»*.

Доктор юрид. наук, проф. К.Д. Крылов (ИГП РАН) посвятил свой доклад теме *«Концепты и перспективы взаимодействия аграрного и трудового права»*. Он подчеркнул, что трудовое право в современных условиях динамично развивается, появляются новые формы организации труда, новые формы занятости (в том числе самозанятость), которые могут иметь важное значение для работников аграрного сектора. Для этой категории субъектов трудового права возможно нужны специальные

нормы, касающиеся предоставления льгот молодежи (с целью привлечения работников на село), регулирования труда инвалидов, пожилых людей и т.п. Особое внимание докладчик обратил на проблему инкорпорации в российском законодательстве норм международного права (в частности, в Конвенции МОТ об инспекции труда в сельском хозяйстве, хотя она и не ратифицирована Российской Федерацией).

Кандидат юрид. наук Е.А. Галиновская (ИЗиСП) в своем докладе рассмотрела *результаты и проблемы реализации Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»*, указав, что на момент принятия (конец 2006 г.) он был прорывным, протекционистским, обеспечивал государственную поддержку сельского хозяйства, в ряде случаев даже в противоречие требованиям ВТО. С тех пор в Федеральный закон внесено много изменений, но он продолжает играть важную роль, его нормы учитывались при принятии стратегических документов по развитию сельского хозяйства.

Кандидат биол. наук М.З. Гаджидадаев (Институт экологии и устойчивого развития Дагестанского государственного университета) представил доклад на тему *«Влияние сельского хозяйства на процессы опустынивания в Республике Дагестан: правовые средства минимизации ущерба»*. Он отметил, что борьба с опустыниванием на отдельных территориях Российской Федерации (в том числе в Республике Дагестан) — важная государственная задача. Ее можно решать различными способами, в частности путем посадки на территориях, подвергающихся опустыниванию, растений, имеющих развитую корневую систему и пригодных на корм скоту. Важную роль в минимизации ущерба от опустынивания может сыграть Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса, утвержденная постановлением Правительства РФ в 2021 г.

Кандидат юрид. наук, доц. О.В. Глеба (Одинцовский филиал МГИМО МИД России) в докладе на тему *«Правовые проблемы совершенствования законодательства о защите сельскохозяйственных животных»* аргументировала необходимость закрепления в действующем законодательстве правовых норм, обеспечивающих гуманные условия содержания и забоя сельскохозяйственных животных. В Российской Федерации в настоящее время нет единого законодательного акта, который бы защищал и поддерживал права всех видов животных, включая сельскохозяйственных, жить, удовлетворяя свои потребности и испытывая минимальные страдания. Принятый в 2018 г. Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» исключил из сферы своего действия

сельскохозяйственных животных, поэтому проблемы законодательного регулирования их содержания и защиты являются актуальными, требующими незамедлительного восполнения.

Кандидат юрид. наук Н.С. Куделькин (ИГП РАН) в докладе на тему «*Оленеводство как вид сельского хозяйства*» отметил, что оленеводство относится к одному из наиболее распространенных видов традиционной хозяйственной деятельности, поддержка которой способствует сохранению материальной и духовной культуры коренных малочисленных народов. В связи с этим докладчик предложил на законодательном уровне установить приоритет осуществления традиционного природопользования перед другими видами хозяйственной деятельности, а также высказал ряд других предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере. Он также подчеркнул, что оленеводство имеет большое значение не только для северных территорий, но и для всей Российской Федерации, поскольку оно является одним из резервов укрепления продовольственной безопасности страны.

Поскольку ведение сельского хозяйства невозможно без использования земельных участков, значительная часть выступлений была посвящена земельно-правовым проблемам.

Доктор экон. наук, доц. С.А. Липски (факультет управления недвижимостью и права Государственного университета по землеустройству) охарактеризовал *факторы, которые повлияли на становление и развитие законодательства о землеустройстве в России* в досоветский, советский и постсоветский периоды. Он провел аналогию между текущим моментом и аграрной реформой начала XX в., проведенной П.А. Столыпиным в Российской Империи. Сопоставлены положения разработанных к настоящему времени вариантов новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» и отмечено, что эти варианты отличаются: 1) соотношением публично-правовых и частноправовых регуляторов; 2) степенью преемственности по отношению к отечественному землеустройству; 3) объемом заимствований зарубежного опыта; 4) акцентом на разные проблемы в сельскохозяйственном землепользовании. Докладчик полагает, что один из этих вариантов все-таки будет принят и станет основой для последующего развития землеустройства на многолетнюю перспективу. Оценены также последствия такого решения для системы земельного законодательства, земельно-правовой науки и его значение для успешности решения практических задач в сфере продовольственной безопасности.

Доктор юрид. наук, доц. Г.Л. Землякова (ИГП РАН) в своем докладе затронула проблемы *толкования понятия «приватизация» при применении*

арбитражными судами п. 4 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также законодательства субъектов Российской Федерации, которым установлен мораторий на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения. Учитывая позиции ученых по поводу толкования данного термина, а также правоприменительную практику, предложено понимать под приватизацией переход земельного участка из публичной собственности в частную по любому основанию, предусмотренному земельным законодательством, так как именно Земельный кодекс РФ и Федеральный закон об обороте земель являются специальными нормативными правовыми актами, регулирующими данную процедуру. В то же время отмечено, что указанная норма Федерального закона об обороте земель нуждается в приведении ее в соответствие с Земельным кодексом РФ с заменой термина «приватизация» на «предоставление».

Обращено также внимание на проблему «маятника», связанную с тем, что субъекты Российской Федерации, руководствуясь рассматриваемой нормой Федерального закона об обороте земель, могут своими нормативными правовыми актами периодически вводить на своих территориях или прекращать приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения на определенные периоды, что, с одной стороны, позволяет отдельным лицам (или группам лиц) в определенные промежутки времени приобрести используемые ими участки в собственность, а с другой — не способствует предсказуемости рынка земельных участков, необходимой для стабильной работы сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В докладе **канд. юрид. наук, доц. О.А. Романовой (Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))** был дан анализ *правовых проблем осуществления строительства индивидуальных жилых домов на земельных участках, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ)*. Указано, что механизм реализации норм о строительстве домов на таких участках, в том числе особенности образования участков под такими домами, законом не предусмотрен. Не установлены основания для такого строительства, а также кто и каким образом определяет место, целесообразное для размещения дома. Неясно, должна ли площадь занятого домом участка соответствовать каким-либо нормам. Орган местного самоуправления в образовании земельного участка не участвует. Законодатель не проводит разницы между землями сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственными угодьями, путая эти понятия. В то же время из ст. 79 ЗК РФ до сих пор не исключена норма о том, что сельскохозяйственные угодья не могут использоваться для строительства жилых домов.

Докладчик подчеркнула, что если не урегулировать названные отношения и не установить виды угодий, на которых можно или нельзя строить дома, то это грозит злоупотреблениями. То же самое касается строительства домов на земельных участках для КФХ без каких-либо разрешений, т.е. по «дачной амнистии». Остается также неурегулированным вопрос о подключении такого дома к коммуникациям и о том, какие требования, в том числе санитарные, должны применяться, в частности, когда в отношении участка или его части установлена зона с особыми условиями использования территорий. Представляется, что условия и порядок участия органа государственной власти и / или органа местного самоуправления в осуществлении строительства жилых домов на земельных участках, предоставленных КФХ, должны быть предусмотрены законом.

Кандидат юрид. наук, доц. И.А. Владимиров (Институт права Башкирского государственного университета) выступил с докладом на *сходную тему*. Он, в частности, отметил, что фермерам разрешено строить жилые дома на земельных участках сельскохозяйственного назначения, имеющим любой вид разрешенного использования, за исключением земельных участков, относящихся к высокопродуктивным и особо ценным угодьям. При строительстве жилых домов фермерам не придется изменять прежние наименования видов разрешенного использования земельных участков и приводить их в соответствие с Классификатором видов разрешенного использования земельных участков. В целях недопущения массовой застройки сельхозземель законом вводятся ограничительные меры. Однако законодательно не урегулированным остается вопрос строительства и оформления жилых домов на сельскохозяйственных угодьях, а именно на пашнях, пастбищах, лугах, сенокосах, так как в соответствии с п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ для этих земель градостроительные регламенты не устанавливаются.

Доктором юрид. наук, доц. Н.Н. Мельниковым (ИГП РАН) рассмотрен вопрос *сочетания видов разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения*, под которым следует понимать случаи, когда один земельный участок используется для нескольких целей различными субъектами. В частности, согласно ст. 78 ЗК РФ запрет на использование земельных участков сельскохозяйственного назначения для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не распространяется на участки, используемые для строительства и эксплуатации линейных объектов. Правовое регулирование отношений в сфере сочетания видов разрешенного использования должно основываться на предусмотренном ст. 1 ЗК РФ принципе дифференцированного подхода,

предполагающем учет различных факторов при установлении правового режима земель.

Кандидат юрид. наук, доц. С.Ю. Королев (Саратовский филиал ИГП РАН, Саратовская государственная юридическая академия) в своем докладе коснулся *мониторинга земель как средства информационного обеспечения управления земельными ресурсами*. Мониторинг является точкой отсчета для всех решений, принимаемых в сфере земельных отношений. В Швеции при осуществлении мониторинга земель в основном уделяется внимание стационарным полигонам, а в Великобритании — цифровизации. В Российской Федерации используются все методы. В последние 10 лет поменялся подход к видам мониторинга, что упростило классификацию и учет показателей мониторинга, сами показатели детализированы. Обнадеживает комплексный подход государства к регулированию не отдельных функций, но всего управления в целом. Это помогает решать вопросы с изъятием неиспользуемых земель более оперативно.

В качестве недостатков докладчик отметил отсутствие общей концепции мониторинга земель и земель сельскохозяйственного назначения, а также необходимого финансирования мониторинга, что снижает эффективность управления земельными ресурсами в целом. В связи с окончанием действия Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы возникает потребность в принятии новой политики, в которой в отношении мониторинга необходимо предусмотреть новую концепцию, направленную на усиление цифровизации, а также на обеспечение тесного взаимодействия между органами государственной власти, осуществляющими мониторинг и земельный надзор.

Темой доклада канд. юрид. наук, доц. Н.Г. Нарышевой (юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова) были *правовые проблемы оборота земельных участков, на которых расположены мелиоративные защитные лесные насаждения*. И хотя в Федеральном законе «О мелиорации земель» есть несколько статей, посвященных этим насаждениям, докладчик считает, что эти отношения все еще недостаточно четко урегулированы в законодательстве. Есть вопросы, связанные с оборотом таких насаждений. Кроме того, было бы целесообразно разграничить их по формам собственности, разграничить полномочия по их содержанию между публичными субъектами либо передать эти мелиоративные защитные лесные насаждения сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Кандидат юрид. наук, доц. О.Б. Купцова (Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского) осветила тему, связанную с *технико-юридическим*

аспектом составления договора купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, являющимся в настоящее время весьма значимой юридической конструкцией, которая нуждается в совершенствовании. В научной литературе неоднократно высказывались мнения о том, что необходимо расширять перечень существенных условий данного вида договора (Ф.П. Румянцев и др.). Предлагается как вариант разработка юридических дефиниций дополнительных характеристик земельного участка и закрепление их в тексте договора посредством формирования раздела «термины». Такая практика не является распространенной, тем не менее постепенно развивается в русле совершенствования договорного регулирования. Докладчик акцентировала внимание на случаях, когда использование данного предложения возможно, а также обозначены ситуации, в которых эти меры представляются нереализуемыми и неэффективными.

Кандидат юрид. наук, доц. Н.Ю. Приходько (Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя) коснулась проблем применения уголовной ответственности за преступления в сфере охраны земель и землепользования. Среди таких проблем докладчик отметила следующие: в законодательстве отсутствует определение понятия «порча и уничтожение плодородного слоя почвы»; не определены виды (действия) «иного негативного воздействия» на землю; использование в законодательстве обобщающих понятий, например, «порча земли» и «порча почв» уравнивает, но таковыми не являются; ряд негативных воздействий вовсе не признаются преступными. Высказаны предложения по решению этих проблем, в том числе предложено раскрыть

в законодательстве понятие «существенный вред окружающей среде», не только соотнося его с жизнью и здоровьем человека, но и с состоянием животного мира, плодородного слоя почвы и т.д.

С краткими сообщениями по аграрной тематике выступили также иные **сотрудники и аспиранты ИГП РАН: канд. юрид. наук Н.И. Соловьяненко, канд. юрид. наук И.С. Лялина, Е.А. Летова, А.С. Иванов, А.В. Свецкий.**

* * *

Подводя итоги, можно отметить, что на конференции состоялся полезный обмен мнениями по актуальным проблемам правового регулирования аграрных отношений, в том числе отношений в сфере производства и реализации сельскохозяйственной продукции, государственной поддержки сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий, рационального использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, и другим вопросам, непосредственно связанным с проблемой обеспечения продовольственной безопасности в условиях современных вызовов и угроз.

Участники конференции оценили некоторые изменения, внесенные в аграрное законодательство, иногда не ликвидирующие существующие пробелы, но порождающие новые коллизии норм и трудности правоприменения. Результаты обсуждения докладов показывают, что по многим проблемам позиции специалистов едины. Это в первую очередь касается критических оценок состояния законодательства и перспективных направлений его совершенствования.

Сведения об авторах

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
SPIN-код: 8732-9692
ORCID: 0000-0002-3118-4805

ЗЕМЛЯКОВА Галина Леонидовна — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

USTYUKOVA Valentina V. — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agrarian Law, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

ZEMLYAKOVA Galina L. — Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Sector of Environmental, Land and Agrarian Law, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia