



РАЦИОНАЛЬНОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2023 г. А. Ю. Соколов*, С. Ю. Королёв**

Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

**E-mail: aysockolov@mail.ru*

***E-mail: skorolev1976@mail.ru*

Поступила в редакцию 04.07.2023 г.

Аннотация. Продовольственная безопасность является важной составляющей поступательного развития любого современного государства. Определяющий фактор ее обеспечения – рациональное использование земли в сельском хозяйстве. Актуальность статьи обусловлена наличием ряда негативных тенденций, а именно сокращением площади земель сельскохозяйственного назначения, снижением их качества. Поставлена цель проанализировать текущее состояние нормативно-правового регулирования отдельных вопросов рационального землепользования в области сельского хозяйства в контексте продовольственной безопасности Российской Федерации. В ходе исследования выявлены существующие недостатки и пробелы действующего законодательства, влияющие на эффективность реализуемой государством политики в рассматриваемой сфере, представлены авторские предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, продовольственная безопасность, продовольственная независимость, модернизация правовой системы, правовое регулирование, рациональное землепользование, управление земельным фондом.

Цитирование: Соколов А. Ю., Королёв С. Ю. Рациональное землепользование как ключевой фактор обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации: правовой аспект // Государство и право. 2023. № 12. С. 102–109.

DOI: 10.31857/S102694520029292-2

ENSURING RATIONAL LAND USE AS A KEY FACTOR OF FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ASPECT

© 2023 A. Yu. Sokolov*, S. Yu. Korolev**

*Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences**E-mail: aysockolov@mail.ru**E-mail: skorolev1976@mail.ru

Received 04.07.2023

Abstract. Food security is an important component of the progressive development of any modern state. The determining factor of its provision is the rational use of land in agriculture. The relevance of the article is due to the presence of a number of negative trends, namely: a reduction in the area of agricultural land, a decrease in their quality. The aim is to analyze the current state of regulatory regulation of certain issues of rational land use in the field of agriculture in the context of food security of the Russian Federation. In the course of the study, the existing shortcomings and gaps of the current legislation affecting the effectiveness of the policy implemented by the state in the field under consideration were identified, author's suggestions for its improvement are presented.

Key words: legal policy, state, law, food security, food independence, modernization of the legal system, legal regulation, rational land use, land fund management.

For citation: Sokolov, A. Yu., Korolev, S. Yu. (2023). Ensuring rational land use as a key factor of food security of the Russian Federation: legal aspect // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 102–109.

Продовольственная безопасность исследуется учеными уже не одно десятилетие. С годами эта тема не только не теряет своей актуальности, но становится все острее. Этому способствуют две основные причины, имеющие тенденции к усилению.

Первая – быстрый рост населения Земли, что порождает глобальный дефицит продовольствия. Ныне численность населения превышает 8 млрд человек. Этот показатель был достигнут в ноябре 2022 г. Наиболее густонаселенные страны – КНР, Индия (с населением около 1.5 млрд человек), США, Индонезия, Пакистан. Российская Федерация в этом списке занимает 9-е место, с численностью населения чуть более 146 млн человек¹. По оценке фонда ООН в области народонаселения, к 2050 г. население Земли составит 8.91 млрд человек, а к 2150 г. – 9.75 млрд². Безусловно, увеличение населения предполагает рост потребления природных ресурсов.

Сегодня «негативное антропогенное воздействие на природную среду настолько велико, что человек вышел за пределы несущей экологической емкости биосферы»³. Начиная со второй половины прошлого века было израсходовано больше сырья, чем за все время существования человечества. Более 90% сырья превращается в отходы и лишь только 10% в готовую продукцию⁴. Отсюда вытекает

вторая причина – нерациональное, а во многих случаях просто бесконтрольное использование природных ресурсов. «Угроза ухудшения экологической ситуации и истощения природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России в целом и различных ее регионов эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий»⁵. При этом тема рационального природопользования и сохранения ресурсного потенциала до недавнего времени вообще не рассматривалась как приоритетное направление государственной политики. В Российской Федерации придание «особого» статуса данному вектору регулирования состоялось только в 2011 г.⁶ Прошедшие 12 лет были весьма плодотворными в плане совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере. Однако остается еще много задач, в том числе юридического характера, ожидающих своего скорейшего решения⁷. Например, в действующем законодательстве отсутствует определение рационального использования земель, хотя

¹ См.: Информационный ресурс Countrymeters.info. URL: [http://Население земли – счетчик населения мира \(countrymeters.info\) \(дата обращения: 18.01.2023\)](http://Население земли – счетчик населения мира (countrymeters.info) (дата обращения: 18.01.2023)).

² См.: Информационный ресурс www.un.org. URL: <http://www.un.org/esa/population/publications/sixbillion/sixbilpart1.pdf> (дата обращения: 18.01.2023).

³ Лулева Е. В. Эколого-правовое регулирование рационального природопользования: междисциплинарный аспект // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1. С. 142.

⁴ См.: Шевченко В. В., Десятниченко Д. Ю., Десятниченко О. Ю. Рост потребления природных ресурсов в условиях глобализации как катализатор развития альтернативной энергетики // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 6 (57). С. 113–117.

⁵ Abanina E. N., Timofeev L. A., Agapov D. A. et al. Systems of Environmental Security of Urbanized Territories Within the Framework of the Program of Ecological Development of Urbanized Territories (2019) IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 224, 012031.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 07.07.2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 345.

⁷ См.: Устюкова В. В., Землякова Г. Л. Охрана земель как основного компонента окружающей среды и сохранение их ресурсного потенциала // Образование и право. 2018. № 9. С. 117–127.

данный термин достаточно часто встречается в нормативных правовых актах⁸.

Изложенное определяет для человечества весьма не радужные перспективы. Добавив к этому участвовавшие в последнее время вооруженные конфликты в различных регионах, в том числе обладающих значительными запасами плодородных земель (в частности, Украина), становится понятным, что сложившаяся ситуация требует скорейшего анализа, оценки, формирования идей и концепций для поиска вариантов реагирования на соответствующие вызовы складывающейся реальности.

Из двух указанных выше причин, обуславливающих актуальность вопросов продовольственной безопасности, под которой в российском законодательстве понимается состояние социально-экономического развития страны, обеспечивающее продовольственную независимость, гарантирующее физическую и экономическую доступность для каждого гражданина пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления, необходимой для активного и здорового образа жизни⁹, однозначно определить как проблему представляется возможным только одну, а именно ухудшение состояния природных ресурсов. В контексте рассматриваемой темы речь идет о землях сельскохозяйственного назначения, так как именно они являются основным средством производства выращиваемой продукции. Однако ухудшение состояния других компонентов окружающей среды (атмосферного воздуха, воды, леса) также вызывает беспокойство.

Увеличение численности населения обозначить как проблему не представляется возможным по следующим основаниям. Во-первых, проблема перенаселения актуальна только для некоторых стран Востока и Азии. В других, например в Российской Федерации, политика государства направлена на увеличение рождаемости и продолжительности жизни населения¹⁰. Во-вторых, все попытки искусственно решить «проблему перенаселения» создают еще более сложные состояния как экономики, так и общественной жизни. Наглядным примером является КНР, где начиная с 1970-х годов на государственном уровне претворялся в жизнь лозунг «одна семья – один ребенок». Наряду с очевидными результатами по снижению прироста населения это привело к неожиданным последствиям: трудностям в создании семьи (мальчиков рождалось больше, чем девочек), дефициту рабочей силы, старению населения, снижению потребительской активности. В 2016 г. власти КНР признали ошибочность проводимого курса. Реализуемая политика была отменена¹¹. Это наглядная иллюстрация несостоятельности идеи искусственного сокращения народонаселения в отдельно взятой стране. Следовательно, решать проблему с продовольственной безопасностью посредством уменьшения количества потребителей изначально является не перспективной идеей, более того – не

слишком гуманной. Таким образом, единственный верный путь – это увеличение производства продуктов питания по всем отраслям (растениеводство, животноводство, рыбное хозяйство).

На Всемирном саммите по продовольственной безопасности, проходившем в Риме 16–18 ноября 2009 г., были определены пять принципов устойчивой глобальной продовольственной безопасности. К ним относятся:

принцип 1. Инвестирование средств в реализацию планов, принимаемых самими государствами, с целью выделения ресурсов на должным образом проработанные и ориентированные на конкретные результаты планы и партнерские отношения;

принцип 2. Усиление стратегической координации на национальном, региональном и глобальном уровнях в целях совершенствования регулирования, достижения более эффективного распределения ресурсов, недопущения дублирования усилий и выявления недостающих ответных мер;

принцип 3. Стремление к всеобъемлющему двуединому подходу к обеспечению продовольственной безопасности, который включает: 1) прямые меры по незамедлительному смягчению проблемы голода в интересах тех, кто наиболее уязвим; 2) среднесрочные и долгосрочные программы в области устойчивого сельского хозяйства, продовольственной безопасности, питания и развития сельских районов для устранения коренных причин голода и бедности, в том числе на основе последовательной реализации права на достаточное питание;

принцип 4. Обеспечение важной роли многосторонней системы посредством неуклонного повышения эффективности, расширения возможностей реагирования, усиления координации и наращивания результативности деятельности многосторонних учреждений;

принцип 5. Обеспечение устойчивых и существенных обязательств со стороны всех партнеров по инвестированию в сектора сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания с выделением необходимых ресурсов на своевременной и надежной основе и с ориентацией на многолетние планы и программы¹².

В Российской Федерации начало обсуждения вопросов продовольственной безопасности и ее правовому регулированию было положено в 1996 г. Именно тогда в Государственную Думу был внесен законопроект № 96700526-2 «О продовольственной безопасности Российской Федерации»¹³, который впоследствии был отклонен Президентом РФ. Теоретическими вопросами правового обеспечения продовольственной безопасности начиная с середины 1990-х годов активно занимались П. Т. Бурдуков¹⁴, Х. У. Белхароев¹⁵ и др.

⁸ См.: Чмышалю Е. Ю. О соотношении понятий «комплексное развитие территорий» и «рациональное использование земель» // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 92–99.

⁹ См.: п. 2 Указа Президента РФ от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 345.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42, ст. 5009.

¹¹ См.: Одна семья – один ребёнок – Википедия (wikipedia.org) (дата обращения: 27.02.2023).

¹² См.: Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности: одобрена Комитетом по всемирной продовольственной безопасности 31.10.1996 г. и на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия 13.11.1996 г. в Риме.

¹³ См.: Информационный ресурс sozd.duma.gov.ru (дата обращения: 19.01.2023).

¹⁴ См.: Бурдуков П. Т. Стратегия голода и земельный вопрос. М., 1995.

¹⁵ См.: Белхароев Х. У. Правовое обеспечение продовольственной безопасности современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

30 января 2010 г. была утверждена первая Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹⁶. Документ закрепляет: основные понятия, показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки, риски и угрозы ее обеспечения, основные направления государственной экономической политики в этой сфере, механизмы и ресурсы обеспечения связанных с этим вопросов. Реализация Доктрины позволила сделать существенные шаги в этом направлении. В то же время стремительно меняющаяся внутренняя и внешняя конъюнктура рынка продовольствия потребовала корректировки государственной политики в данной области. В связи с этим логическим продолжением стала ныне действующая Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ 21.01.2020 № 20)¹⁷ (далее – Доктрина).

Действующая Доктрина развивает положения Стратегии национальной безопасности 2021 года¹⁸, в соответствии с которой достижение целей государственной политики обеспечивается путем решения следующих задач: **в сфере сбережения народа Российской Федерации и развития человеческого потенциала**: повышением физической и экономической доступности безопасной и качественной пищевой продукции; **в сфере экономической безопасности**: переходом от экспорта первичной сельскохозяйственной продукции к ее глубокой переработке; **в сфере экологической безопасности и рационального природопользования**: предотвращением деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивацией нарушенных земель, сохранением биологического разнообразия природных экосистем, повышением эффективности государственного экологического надзора, развитием системы государственного экологического мониторинга и контроля за соблюдением экологических нормативов и природоохранных требований хозяйствующими субъектами.

Обладая развитым сельским хозяйством и являясь одним из крупнейших экспортеров сельскохозяйственной продукции, Россия вносит большой вклад в дело обеспечения глобальной продовольственной безопасности. Рекордные урожаи зерновых (за 2022 г. сбор увеличился на 32.6 млн т и составил 159.5 млн т¹⁹) дают не только возможность обеспечить стабильность на внутреннем рынке, но и увеличить экспорт зерна в нуждающиеся страны, тем самым обеспечить «право каждого на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания, в соответствии с правом на адекватное питание и основным правом каждого на свободу от голода»²⁰.

В то же время правовой анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Доктрины ее продовольственной безопасности позволяет определить две болевые точки в сфере рационального землепользования, без устранения которых не может быть обеспечена продовольственная безопасность, а значит, независимость государства

в рассматриваемой сфере, т.е. самообеспечение страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия²¹. Первая – это количественное состояние земель сельскохозяйственного назначения, вторая их качество.

В соответствии со ст. 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей²². По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, на 1 января 2022 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 379 678.4 тыс. га, уменьшение в сравнении с 2020 г. на 1092.5 тыс. га²³. Причем данная тенденция – это не доминанта последних трех, четырех, пяти лет, а составляющая, имеющая 30-летнюю историю.

Можно предположить, что высокие урожаи последних лет – результат повышения качества сельскохозяйственных угодий. Однако статистика свидетельствует о том, что в России повсеместно наблюдается деградация земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения. По результатам мониторинга земель сельскохозяйственного назначения в 2020 г. водная эрозия почв, дефляция, засоление, экстремальная кислотность почв и другие негативные процессы присутствуют практически во всех федеральных округах. Это является причиной потери почвенного плодородия и снижения урожайности. Дальнейшее развитие процессов деградации приведет к уничтожению почвы как природного объекта²⁴. Следовательно, высокие урожаи последних лет нельзя объяснить ни увеличением площадей сельскохозяйственных земель, ни повышением их качества, ни цифровизацией сельского хозяйства, которая, безусловно, имеет большой потенциал, но не является панацеей от всех проблем²⁵. Единственным разумным объяснением будет широкое применение агрохимикатов. А это может нести как пользу, так и существенный вред охраняемым законом интересам.

Бесконтрольное использование и / или применение удобрений, стимуляторов роста растений, ядохимикатов некалтифицированными специалистами ведет не только к порче земли и загрязнению выращиваемой продукции, но и наносит вред окружающей среде в целом (в частности, объектам животного мира). Применение агрохимикатов оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду²⁶. Например, в 2022 г. случаи массовой гибели представителей животного мира (зайцев, птиц) наблюдались в Ростовской области, Ставропольском крае. По данным региональных органов Россельхознадзора, причиной стало несоблюдение

¹⁶ См.: Указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5, ст. 502.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 345.

¹⁸ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

¹⁹ См.: Уборка урожая в РФ на 28 декабря 2022 года (zerno.ru) (дата обращения: 19.01.2023).

²⁰ Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности – Декларации – Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы (un.org) (дата обращения: 20.01.2023).

²¹ См.: п. 2 Указа Президента РФ от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 345.

²² См.: СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

²³ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году. М., 2022. С. 10.

²⁴ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 2020 году. М., 2022. С. 85–93.

²⁵ См.: Воронина Н. П. Правовое обеспечение цифровизации сельского хозяйства // Право и цифровая экономика. 2021. № 3 (13).

²⁶ См.: Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2018. С. 213.

технологий использования химикатов для борьбы с грызунами, что и вызвало отравление²⁷.

Напрашивается вывод о том, что существующая форма взаимодействия с природой — это деградационное природопользование, т.е. «осуществляемое с нарушением экологических требований, содержащихся в законодательстве, и приводящее к гибели экологических систем или их составляющих»²⁸. При таком развитии событий угроза полного истощения земли (главного средства производства в сельском хозяйстве) станет вполне реальной. Таким образом, вопрос о том, как прекратить тенденции сокращения количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения и снижения их качества, требует скорейшего разрешения. Только сбалансированное природопользование может быть основой для сельского хозяйства. Теперь главное в нормативном правовом регулировании — обеспечение рационального (бережного) использования земли²⁹. Именно такую «обобщенную» цель ставят указанные выше политико-правовые акты. Однако, устанавливая цели, они весьма пространно определяют, как их достичь. В связи с чем представляется возможным предложить некоторые пути решения обозначенных проблем.

Сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения. Если увеличение доли деградированных земель, снижение плодородия почв вследствие их нерационального использования напрямую отнесены действующей Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации к рискам и угрозам ее обеспечения, то снижение количественных показателей площадей земель, используемых в сельском хозяйстве, не указано в качестве таковых. Доктрина содержит положения, которые косвенно затрагивают рассматриваемую проблему. Например, п. 19 Доктрины определяет в качестве необходимости осуществлять вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель. Несомненно, отсутствие сфокусированного внимания на уменьшение сельскохозяйственных земель в контексте рисков и угроз продовольственной безопасности государства не только не способствует изменению ситуации, но и приводит к тому, что работа в этом направлении (в том числе и законодательная) осуществляется и проверяется по остаточному принципу. В связи с чем представляется целесообразным дополнить п. 14 разд. IV Доктрины, признав сокращение количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения одной из угроз продовольственной безопасности Российской Федерации. Сам же процесс вовлечения в оборот неиспользуемых угодий предполагает серьезное увеличение финансовой нагрузки на непосредственных товаропроизводителей.

Уместно вспомнить опыт недавнего прошлого и вернуть в законодательство такое понятие, как «потери сельскохозяйственного производства», что может служить источником финансирования работ по вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с ранее действовавшей ст. 58 ЗК РФ такие «потери» возмещались в случае изъятия

²⁷ См.: От отравы не уйти: почему в Ростовской области массово гибнут зайцы | Статьи | Известия (iz.ru) (дата обращения: 02.02.2023); В минсельхозе Ставрополя назвали причину массовой гибели зайцев и журавлей — ГТРК «Ставрополье» (stavropolye.tv) (дата обращения: 02.02.2023).

²⁸ Лулева Е.В. Указ. соч. С. 143.

²⁹ См.: Демьяненко В.В. Правовые вопросы сохранения земель сельскохозяйственного назначения // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 66–70.

сельскохозяйственных угодий для использования в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, а также при изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий. Их сумма равнялась стоимости освоения новых земель взамен изымаемых. Средства подлежали зачислению в соответствующий бюджет муниципального образования и направлялись на финансирование мероприятий по охране земель, повышению плодородия почв. Актуальность отмены данной статьи Земельного кодекса РФ еще в 2008 г. вызвала сомнения. Сегодня эту ошибку нужно признать и восстановить соответствующие нормы.

Деградация земель сельскохозяйственного назначения. Вопрос более сложный, решение которого требует комплексного подхода, подразумевающего совершенствование правовой, организационной, экономической основы рационального использования земель, их охраны. В силу того, что земельное законодательство, по сути, не разграничивает эти понятия, к мероприятиям, которые обеспечивают недопустимость деградации земельного фонда, относятся мониторинг земель, земельный контроль (надзор), землеустройство³⁰.

Названные функции управления земельным фондом взаимосвязаны, следовательно, результат будет зависеть от эффективности осуществления каждой из них. В то же время не будет преувеличением сказать, что ведущую роль здесь играют функции надзора и мониторинга. Связано это с тем, что именно федеральный государственный земельный контроль (надзор) обеспечивает соблюдение правообладателями земельных участков обязательных требований по использованию, а также охране объектов земельных отношений, а основной причиной снижения уровня плодородия является технологическая (эксплуатационная) деградация почв (нарушение земель, физическая деградация, агроистощение). Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения выступает как информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности. От объективной и достоверной информации во многом зависит качество принимаемых решений. Прошедшие 10 лет ознаменовались определенной положительной активностью законодателя в направлении совершенствования нормативной правовой базы как государственного земельного надзора, так и мониторинга. Это обусловило применение новых подходов, технологий, методов.

В сфере совершенствования правового института федерального государственного земельного контроля (надзора) изменения затронули: определение предмета проверки соблюдения требований земельного законодательства, особенности их организации и проведения проверок. Появились новые виды контрольных (надзорных) мероприятий и действий, такие как «административное обследование объекта земельных отношений», трансформировавшееся в дальнейшем в «наблюдение за соблюдением обязательных требований» — сбор, анализ имеющихся данных об объектах контроля. Особо следует выделить внедрение риск-ориентированного подхода, а также профилактических мероприятий: информирования, обобщения правоприменительной практики, объявления предостережений, консультирования, профилактического визита.

Ключевым моментом в развитии контрольно-надзорной деятельности явилось вступление в силу Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле

³⁰ См.: Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / отв. ред. Е.А. Галиновская. С. 212, 214.

в Российской Федерации»³¹, внесение в связи с этим изменений в гл. XII ЗК РФ³² и принятие постановления Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)»³³.

Надзор на землях сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Надзор осуществляется за соблюдением: обязательных требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; обязательных требований по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, защите земель от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями; обязательных требований по использованию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; обязательных требований в области мелиорации земель; обязательных требований по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ; исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований.

За 2020 год Россельхознадзором было проведено более 35 тыс. контрольно-надзорных мероприятий (плановые проверки, внеплановые проверки, рейдовые осмотры и т.д.) на площади более 4,9 млн га. Выявлено 19 514 правонарушений, из которых почти $\frac{2}{3}$ – это невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ)³⁴.

Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определил, что контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Думается, что в данном случае под общественно значимым результатом подразумевается не количество проведенных проверок и наложенных штрафов, а обеспечение интересов общества и государства (применительно к продовольственной безопасности это недопущение снижения качества земель сельскохозяйственного назначения). Конкретизация такого итога работы по осуществлению земельного контроля (надзора), как предотвращение снижения качества земли, должна присутствовать в отраслевом законодательстве, в частности земельном. Ни Земельный кодекс РФ, ни действующее Положение о земельном контроле (надзоре) не содержат норм, которые определяют в качестве значимого результата деятельности по контролю (надзору) в сфере использования и охраны земли предотвращение деградации земельного фонда Российской Федерации.

Конечно, это не означает, что федеральный государственный земельный контроль (надзор) не направлен на решение проблемы деградации земель. Однако дополнение ст. 71 ЗК РФ нормой о том, что «федеральный государственный земельный контроль (надзор) направлен на предотвращение деградации земель, минимизацию риска причинения вреда земли как природному объекту и средству производства», позволит расширить критерии эффективности работы надзорных органов. К таким критериям относится только разность соотношения количества земельных участков, в отношении которых в отчетном периоде принято решение об их отнесении к более низкой категории риска, к общему числу земельных участков, отнесенных к категориям риска (за исключением земельных участков, отнесенных к категории низкого риска), и аналогичного соотношения количества земельных участков, в отношении которых такие решения приняты за предыдущий отчетный период³⁵. Предложенное дополнение ст. 71 ЗК РФ позволит оценивать эффективность деятельности органов федерального государственного земельного контроля (надзора) не только по вышеуказанному критерию, но и по показателям, которые определяют качественное состояние земли той или иной категории.

С эффективностью федерального государственного земельного надзора тесно связан мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, в задачи которого входит своевременное обеспечение органов государственной власти объективной информацией о качественном и количественном состоянии земель. Наличие такой информации жизненно необходимо для работы надзорных органов.

Правовыми основами данной деятельности являются: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24 декабря 2015 г. № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения»³⁶, некоторые другие нормативные правовые акты.

В 2018 г. в рамках реализации Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года³⁷ была создана единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения (далее – ЕФИС ЗСН)³⁸. Ее задача заключается в обеспечении всех заинтересованных субъектов (государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц) актуальной и объективной информацией, включая информацию

³⁵ См.: п. 69¹ постановления Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I), ст. 5511.

³⁶ См.: БНА РФ. 2016. № 18.

³⁷ См.: распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1292-р «О Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 32, ст. 4366.

³⁸ См.: приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 02.04.2018 г. № 130 «О вводе в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=717686#dkrSrxTL6aPUgb64> (дата обращения: 02.02.2023).

³¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 51 (ч. I), ст. 5007.

³² См.: СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

³³ См.: СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I), ст. 5511.

³⁴ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 2020 году. С. 140–142.

о местоположении, состоянии и фактическом использовании таких земель и состоянии растительности на них. Данная задача решается посредством: автоматизации процессов сбора, обработки и анализа информации; визуализации результатов государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения; интеграции с федеральными, региональными и отраслевыми информационными системами. На этапе внедрения данной системы выявились некоторые проблемы, в том числе несвоевременное предоставление сведений, их неполнота, значительное число ошибок, использование устаревших материалов. За четыре года работы многое было усовершенствовано. В частности, был доработан т.н. WEB-модуль, который дает возможность вносить данные органами, работающими непосредственно на местах. Проведена работа по интеграции с Единым государственным реестром недвижимости (ЕГРН), что позволяет упростить процесс оцифровки земель сельскохозяйственного назначения, а также загружать данные по системе межведомственного электронного взаимодействия³⁹. В то же время существует ряд проблем в сфере сбора и обмена информацией между различными ведомствами, которые обусловлены прежде всего отсутствием законодательства, регулирующего данный процесс. Отсутствие регулярных работ по мониторингу, недостаточная компетентность кадров и их малочисленность ведут к большому количеству ошибок, неполноте и недостоверности сведений. Вследствие чего органы федерального государственного земельного надзора не обеспечены достоверными и своевременными данными. Поэтому первоочередная задача заключается в построении такой системы получения информации, ее обработки и соответствующего реагирования, чтобы она представляла собой единый действенный механизм, нацеленный на соответствующий результат.

Проблему предстоит решить в ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»⁴⁰. До 2030 г. планируется создать единую платформу, которая будет объединять сведения, содержащиеся в ведомственных и региональных информационных ресурсах; увеличить использование российских геоинформационных технологий, высокопроизводительной обработки пространственных данных, искусственного интеллекта; обеспечить реализацию принципа единства технологий сбора данных; устранить различия в подходах и несогласованность в процессе учета, использования и управления пространственными данными; устранить ведомственную разобщенность государственных информационных ресурсов, содержащих сведения о земле как о недвижимости и природном объекте; устранить разрозненность информации, несогласованность форматов и отсутствие механизмов интеграции данных; увеличить темпы сбора и актуализации пространственных данных; автоматизировать государственный мониторинг земель и сопровождение государственной кадастровой оценки земель; обеспечить внедрение цифровых сервисов в процессе управления территориями и объектами недвижимости на федеральном, региональном и муниципальных уровнях; повысить уровень материально-технического оснащения контрольно-надзорной деятельности (в том числе

высокоточным геодезическим оборудованием, беспилотными летательными аппаратами).

* * *

Подводя итог, необходимо отметить, что поставленные задачи в сфере продовольственной безопасности государства обуславливают необходимость совершенствования как доктринальных правовых актов, так и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере. В частности: корректирования Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в части признания сокращения земель сельскохозяйственного назначения одной из угроз для национальных интересов (повышение качества жизни российских граждан за счет достаточного продовольственного обеспечения; обеспечение населения качественной и безопасной пищевой продукцией и т.д.); внесения изменений в Земельный кодекс РФ, касающихся восстановления в земельном законодательстве такого понятия, как «потери сельскохозяйственного производства»; дополнения ст. 71 ЗК РФ следующей нормой: «Федеральный государственный земельный контроль (надзор) направлен на предотвращение деградации земель, минимизацию риска причинения вреда земле как природному объекту и средству производства».

Предложенные изменения будут еще одним шагом в движении к достижению поставленных государством целей, а рациональное использование земли станет неотъемлемой частью обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Белхароев Х.У.* Правовое обеспечение продовольственной безопасности современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
2. *Бурдуков П.Т.* Стратегия голода и земельный вопрос. М., 1995.
3. *Воронина Н.П.* Правовое обеспечение цифровизации сельского хозяйства // *Право и цифровая экономика*. 2021. № 3 (13).
4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году. М., 2022. С. 10.
5. *Демьяненко В.В.* Правовые вопросы сохранения земель сельскохозяйственного назначения // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2021. № 2. С. 66–70.
6. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 2020 году. М., 2022. С. 85–93, 140–142, 156.
7. *Лулева Е.В.* Эколого-правовое регулирование рационального природопользования: междисциплинарный аспект // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 1. С. 142, 143.
8. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / отв. ред. Е.А. Галиновская. М., 2018. С. 212–214.
9. *Устюкова В.В., Землякова Г.Л.* Охрана земель как основного компонента окружающей среды и сохранение их ресурсного потенциала // *Образование и право*. 2018. № 9. С. 117–127.
10. *Чмыхало Е.Ю.* О соотношении понятий «комплексное развитие территорий» и «рациональное использование земель» // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2022. № 4. С. 92–99.
11. *Шевченко В.В., Десятниченко Д.Ю., Десятниченко О.Ю.* Рост потребления природных ресурсов в условиях глобализации как катализатор развития альтернативной энергетики // *Эко-*

³⁹ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации в 2020 году. С. 156.

⁴⁰ См.: постановление Правительства РФ от 01.12.2021 г. № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»» // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ (дата обращения: 09.02.2023).

номика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 6 (57). С. 113–117.

12. *Abanina E.N., Timofeev L.A., Agapov D.A. et al.* Systems of Environmental Security of Urbanized Territories Within the Framework of the Program of Ecological Development of Urbanized Territories (2019) IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 224, 012031.

REFERENCES

1. *Belkharoev Kh.U.* Legal provision of food security in modern Russia: dis. ... PhD in Law. M., 2003 (in Russ.).
2. *Burdukov P.T.* The strategy of hunger and the land issue. M., 1995 (in Russ.).
3. *Voronina N.P.* Legal support for digitalization of agriculture // Law and the digital economy. 2021. No. 3 (13) (in Russ.).
4. State (national) report on the state and use of lands in the Russian Federation in 2021. M., 2022. P. 10 (in Russ.).
5. *Demyanenko V.V.* Legal issues of conservation of agricultural lands // Legal policy and legal life. 2021. No. 2. P. 66–70 (in Russ.).
6. Report on the state and use of agricultural lands in the Russian Federation in 2020. M., 2022. P. 85–93, 140–142, 156 (in Russ.).

Сведения об авторах

СОКОЛОВ Александр Юрьевич –
доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук;
410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

КОРОЛЁВ Станислав Юрьевич –
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник Саратовского
филиала Института государства и права
Российской академии наук;
410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

7. *Luneva E.V.* Ecological and legal regulation of rational nature management: an interdisciplinary aspect // Herald of Kutafin University (MGUA). 2019. No. 1. P. 142, 143 (in Russ.).
8. The legal mechanism for ensuring the rational use of natural resources / res. ed. E.A. Galinovskaya. M., 2018. P. 212–214 (in Russ.).
9. *Ustyukova V.V., Zemlyakova G.L.* Protection of lands as the main component of the environment and preservation of their resource potential // Education and law. 2018. No. 9. P. 117–127 (in Russ.).
10. *Chmykhalo E. Yu.* On the relationship between the concepts of “integrated development of territories” and “rational use of land” // Legal policy and legal life. 2022. No. 4. P. 92–99 (in Russ.).
11. *Shevchenko V.V., Desyatnichenko D. Yu., Desyatnichenko O. Yu.* Growth of consumption of natural resources in the context of globalization as a catalyst for the development of alternative energy // Economics and management of innovative technologies. 2016. No. 6 (57). P. 113–117 (in Russ.).
12. *Abanina E.N., Timofeev L.A., Agapov D.A. et al.* Systems of Environmental Security of Urbanized Territories Within the Framework of the Program of Ecological Development of Urbanized Territories (2019) IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 224, 012031.

Authors' information

SOKOLOV Aleksandr Yu. –
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov Branch,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia

KOROLEV Stanislav Yu. –
PhD in Law,
Senior Researcher of the Saratov Branch,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia