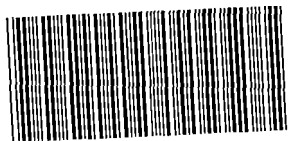


**Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации**



005532213

На правах рукописи

ПАНТИН Евгений Вадимович

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕВОГО
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Специальность: 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право»

АВТОРЕФЕРАТ диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

22 АВГ 2013

Москва - 2013

На правах рукописи

ПАНТИН ЕВГЕНИЙ ВАДИМОВИЧ

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕВОГО РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**

Специальность 12.00.06 –

«Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное
право»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

Москва - 2013

Работа выполнена в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Научный руководитель: кандидат юридических наук
Минина Елена Леонидовна

Официальные оппоненты: Андреев Юрий Николаевич
доктор юридических наук, профессор
центрального филиала Российской академии
правосудия, судья Воронежского областно
суда,
Самончик Ольга Анатольевна
кандидат юридических наук, старши
научный сотрудник сектор
сельскохозяйственного и земельного прав
Института государства и права РАН.

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Московский
государственный юридический университе
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

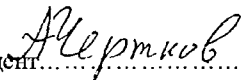
Защита состоится «30» сентября 2013 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 503.001.02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «12» августа 2013 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, доцент  А.Н. Чертков

Актуальность темы диссертационного исследования. Земли сельскохозяйственного назначения – это ценный и уникальный природный ресурс.

В течение длительного периода времени существования исключительной государственной собственности на земельные ресурсы земли сельскохозяйственного назначения использовались в основном как средство производства в сельском хозяйстве.

Проведенные в 1990-е гг. аграрные преобразования, основным следствием которых стало возникновение многообразия форм собственности на землю, определили появление значительного социального интереса к сельским районам с большим количеством функций, чем просто ведение сельского хозяйства.

Помимо этого, земли сельскохозяйственного назначения испытывают большое давление со стороны растущих городов и промышленных центров.

Однако не только нецелевое, но и бесхозяйное и нерациональное использование земель данной категории в рамках дозволенных законодателем вариантов их эксплуатации, оказывает негативное влияние на состояние данного природного ресурса, что приводит к постепенной утрате полезных свойств земель сельскохозяйственного назначения.

Несмотря на это именно естественные биофизические свойства земли, обуславливающие выполнение не только производственной, но и иных, указанных выше функций, продолжают оставаться основной детерминантой ее существования, требующей установления для земель сельскохозяйственного назначения особого правового режима.

При этом проблема выбора наиболее оптимального правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения не является сугубо национальной и, как показывает практика, не имеет единого для всех стран решения.

В Российской Федерации сформировалась своя, в значительной степени уникальная система правового обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Ее основу составляет выделение земель, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства, в самостоятельную категорию и установление определенных правовых ограничений в ее использовании. Однако неуклонно продолжающееся сокращение площадей земель, предназначенных для осуществления сельскохозяйственного производства, свидетельствует о недостаточной эффективности правовых средств, используемых для обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения. Так, по данным Росстата, общая площадь сельскохозяйственных угодий за период с 2003 г. по 2011 г. сократилась на 3100 тыс. га.

Вместе с тем ненадлежащее использование таких земель имеет целый ряд негативных последствий.

Прежде всего, сокращение используемых по целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения означает и сокращение материально-сырьевой базы для производства пищевых продуктов, необходимых для удовлетворения стратегической потребности в обеспечении продовольственной безопасности государства.

Однако не в меньшей, а, возможно, в большей степени устойчивое целевое рациональное использование земель данной категории важно для сохранения сформировавшихся на них экосистем, от эффективности функционирования которых зависит сама возможность проживания людей на соответствующей территории.

Активно обсуждаемый в настоящее время проект федерального закона о частичной отмене категорий земель также определяет необходимость повышенного внимания к проблеме обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.

Указанные выше обстоятельства обусловили выбор автором темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Являясь одним из основополагающих начал отечественного земельного законодательства, целевое использование земель было частью многочисленных научных исследований, посвященных изучению общетеоретических проблем земельного права, таких как критерии классификации земель, рациональное использование земель, принципы земельного права.

При этом проблемы обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории земель изучались, как правило, в контексте особенностей правового режима земель данной категории.

Отдельные вопросы рассматривались в работах Г.А. Аксененка, Ю.Н. Андреева, С.А. Боголюбова, Г.А. Волкова, В.К. Григорьева, Б.В. Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, О.И. Крассова, Н.И. Краспова, В.В. Петрова.

В советский период развития земельного законодательства были проведены исследования по проблемам охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения такими видными учеными, как Ю.Г. Жариков («Теоретические проблемы права сельскохозяйственного землепользования», 1972 г.), О.А. Самончик («Ограничения прав на землю сельскохозяйственных предприятий», 1986 г.), Д.А. Суржан («Правовые вопросы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения», 1978 г.), Т.Т. Тагиров («Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения в СССР», 1980 г.).

Произошедшие в 1990-е гг. коренные преобразования в сфере земельного законодательства существенно изменили экономические и политические условия использования земель сельскохозяйственного назначения, поставив перед учеными новые задачи и вопросы.

Опираясь на достижения советской науки земельного права, в последнее время были проведены исследования Н.А. Голышевым («Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения», 2010 г.), Е.Н. Никитиной («Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения», 2001 г.), Е.Ю. Чмыхало («Правовая охрана сельскохозяйственных угодий», 2000 г.), С.Р. Ярандайкиным («Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения от промышленного загрязнения», 2001 г.).

Вместе с тем комплексного исследования вопросов обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения до настоящего времени не осуществлялось.

Научная новизна исследования. Настоящая работа представляет собой первое комплексное исследование правовых норм отечественного и зарубежного законодательства, призванных обеспечить рациональное целевое использование земель сельскохозяйственного назначения, а также особенности правовой охраны этих земель.

Ранее проведенные исследования не охватывали всех вопросов указанной выше проблематики, останавливаясь лишь на изучении отдельных ее аспектов. В результате развития законодательства и судебной практики появились новые направления в изучении данной темы, которые до настоящего времени остаются малоизученными, например проблемы зонирования территорий сельскохозяйственных угодий.

С учетом современного состояния нормативно-правовой базы и правоприменительной практики автором предлагаются новые способы решения вопросов о порядке определения видов разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, а также об агротехническом регулировании отношений по использованию земель данной категории.

В рамках дискуссии о целесообразности замены деления земель на категории зонированием территорий автором проведен сравнительно-правовой анализ эффективности российского и зарубежного

законодательства, направленного на сохранение сельскохозяйственных угодий.

Впервые, с учетом последних изменений законодательства о земельном надзоре и контроле, в отношении земель сельскохозяйственного назначения рассмотрен вопрос о необходимости перераспределения полномочий надзорных органов и о возможности отмены муниципального земельного контроля в отношении земель данной категории.

Цели и задачи исследования. Целями диссертационного исследования являются комплексное изучение правовых норм, регулирующих порядок использования земель сельскохозяйственного назначения; выявление на основе анализа правоприменительной практики причин и условий, снижающих эффективность регулирующего потенциала правовых норм; выработка предложений по совершенствованию правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.

Для достижения указанных целей автор поставил следующие задачи:

- исследовать сущностные характеристики системы правового обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения;
- провести ретроспективный анализ норм российского законодательства, устанавливавших правовые ограничения использования земель сельскохозяйственного назначения;
- изучить положения зарубежного законодательства по вопросу защиты сельскохозяйственных земель от преобразования к альтернативным видам использования;
- выявить проблемы, с которыми сталкивается правоприменительная практика при определении соответствия конкретного вида деятельности целевому назначению земельного участка, и предложить способы их устранения;

– проанализировать основания и порядок изменения целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения и предложить направления совершенствования этой процедуры;

– исследовать вопросы эффективности мероприятий земельного надзора и контроля в решении задачи обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения;

– изучить причины низкой эффективности процедуры принудительного прекращения прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, использование которых осуществлялось ненадлежащим образом, и предложить возможные пути совершенствования этого правового института;

– внести предложения по совершенствованию процедуры вовлечения в оборот выбывших из него земель сельскохозяйственного назначения.

Объектом диссертационного исследования стали общественные отношения в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Предметом исследования являются нормы законодательства, направленные на обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а также разработки научной доктрины в данной области исследований. При изучении предмета исследования был осуществлен анализ как нормативно-правовых актов, так и правоприменительной практики, в том числе судебной.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания: исторический, формально-логический, системный и метод сравнительного анализа; а также частно-научные методы: технико-юридический анализ, толкование.

Теоретическую основу исследования в области общей теории права образуют результаты научных трудов С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, В.В. Лазарева, Р.З. Лившица, В.С. Нерсеянца, Ю.А. Тихомирова, А. Тона.

Специальной теоретической основой исследования являются труды ученых–специалистов по теории природоресурсного, аграрного и экологического права: Г.А. Аксененка, Ю.Н. Андреева, А.П. Анисимова, М.И. Васильевой, С.А. Боголюбова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, В.К. Григорьева, О.Л. Дубовик, Н.А.Духно, И.А. Иконницкой, Ю.Г. Жарикова, О.С. Колбасова, Н.Д. Казанцева, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, В.В. Петрова, Т.В.Петровой, А.М. Турубинера, В.В. Устюковой, А.С.Шестерюка, Л.Б.Шейнина.

Анализ зарубежной системы обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения проведен с применением результатов теоретических исследований Michael A.B. Boddington, R.B. Gould, J.C. Juergensmeyer, E.F. Roberts, J.D. McCuaig, М.Ю. Галятина, М.П. Раджоньери.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Диссертангом обосновывается подход, в соответствии с которым целевым рациональным использованием земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения можно признать такую их эксплуатацию, в результате которой обеспечивается сохранение естественных свойств земли как природного объекта и возможность использования земли как природного ресурса, являющегося средством производства в сельском хозяйстве, на основе паритета экологических и экономических интересов.

При этом термин «использование» представляет собой присущую отраслям природоресурсного законодательства особую форму реализации правомочий правообладателя земельного участка, выражающуюся в необходимости совершения таких действий, которые позволили бы извлекать полезные свойства из данного природного ресурса в течение неопределенно длительного периода времени, а также повышать его экологическую и экономическую ценность.

2. Автор полагает, что в целях обеспечения режима приоритетного использования и особой охраны сельскохозяйственных угодий, необходимо законодательно закрепить обязательность осуществления их зонирования. При этом процедура зонирования должна быть реализована поэтапно.

На первоначальном этапе необходимо провести анализ физических характеристик земель, которые налагают долгосрочные ограничения на сельскохозяйственное использование. Результатом этого этапа работ должно стать выделение территориальных зон со сходными природными условиями и типами почв, по возможности увязанных с границами муниципальных районов. На основании такого зонирования следует произвести учет экономической составляющей использования земель сельскохозяйственного назначения, а именно: установить виды сельскохозяйственного использования земель этих районов, то есть их специализацию, с учетом сформировавшейся структуры землепользования, а также сложившейся специализации хозяйств.

Право утверждения результатов зонирования территорий сельскохозяйственных угодий должно быть предоставлено представительным органам субъектов РФ с учетом материалов публичных слушаний.

3. Диссертант считает, что наиболее оптимальным способом защиты земель сельскохозяйственного назначения от разрастания городов и промышленных центров является совершенствование института пригородных зон. Именно пригородные зоны, а не иные смежные территории, должны стать резервом для развития населенных пунктов и промышленных объектов.

Важно, чтобы установление пригородных зон носило не факультативный, а обязательный характер. При этом положения Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», касающиеся изменения категории земель сельскохозяйственного назначения

в связи с установлением или изменением границ населенных пунктов, должны быть конкретизированы путем указания на то, что такой перевод допускается в пределах территорий развития города, зафиксированных в границах пригородных зон.

4. В целях исключения негативного воздействия на землю вследствие применения ненадлежащих правил обработки и использования земли необходимы разработка и принятие регламентов использования земель сельскохозяйственного назначения, в составе которых должны содержаться сведения о минимальных и максимальных количествах удобрений, подлежащих внесению в соответствующие тип почв применительно к виду возделываемых на ней культур, способы и агротехнические правила их обработки. Такие регламенты следует рассматривать как нормативно-техническую документацию, обязательную для применения всеми правообладателями земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

5. Неотъемлемым условием обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения является наличие эффективно функционирующего института земельного надзора и контроля.

На сегодняшний день надзорные функции разделены между несколькими органами власти. Такая расцепленность полномочий влечет невозможность надзорных органов адекватно реагировать на выявляемые случаи ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. В то же время консолидация надзорных функций в отношении земель сельскохозяйственного назначения в одном специализированном органе могла бы значительно повысить эффективность надзорных мер, снизив при этом количество дублирующих проверок, которые влекут за собой дополнительные расходы бюджетных средств на их организацию и проверку, а также освободив правообладателей земельных участков от необходимости принимать участие в большом количестве бюрократических процедур, организуемых различными ведомствами. Неэффективность же

мероприятий муниципального земельного контроля в отношении земель сельскохозяйственного назначения объясняется отсутствием у этих органов каких-либо полномочий, помимо возможности фиксировать факты нарушений. В такой ситуации целесообразно освободить органы местного самоуправления от исполнения данной функции, расширив при этом права общественных природоохранных организаций на проведение общественного земельного контроля.

6. Автором предлагается установить в качестве предпосылки инициирования процедуры принудительного прекращения прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения вследствие их неиспользования факт неоднократного привлечения правообладателя земельного участка к административной ответственности за соответствующее правонарушение. При этом критериями неиспользования земельного участка следует рассматривать не факты отсутствия какой-либо деятельности на участке (в связи со сложностью доказывания подобных обстоятельств), а наступление определенных неблагоприятных последствий, таких как зарастание участка сорными растениями, мелколесьем, выявление признаков эрозии почв и т.п.

7. В связи с тем, что действующее земельное законодательство не содержит правовых норм, отражающих особенность вовлечения в оборот земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, права на которые были прекращены ввиду их ненадлежащего использования, в своем исследовании диссертант обосновывает необходимость определения новых правообладателей таких участков по результатам проведения процедуры открытого конкурса, а не аукциона.

Такой подход мотивируется тем, что в отношении земель сельскохозяйственного назначения стоимость земли не может являться единственным атрибутом ее использования. Именно проведение публичных торгов в форме конкурса позволит наряду со стоимостью земельного участка учесть и иные критерии его использования, создав при этом предпосылку для

усиления контроля со стороны собственника участка за выполнением конкурсных условий.

Теоретическое и практическое значение диссертации заключается в том, что содержащиеся в ней выводы, положения и рекомендации могут использоваться в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления в целях совершенствования земельного законодательства; при дальнейшем научном исследовании правового режима земель сельскохозяйственного назначения в целом; в учебном процессе в рамках преподавания курсов «Земельное право», «Экологическое право».

Апробация результатов диссертационного исследования. Исследование было проведено и обсуждено в отделе природоресурсного, аграрного и экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Тезисы и предложения, содержащиеся в диссертации, излагались в научных публикациях диссертанта, а также в докладах на научно-практических конференциях: «Юридические лица в публичном и частном праве» (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009 г.); Международной школе молодых ученых-юристов «Правовые проблемы научного прогресса» (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), 2009 г.), «Актуальные проблемы государственной экологической политики» (Башкирский государственный университет, г. Уфа, 2010 г.).

Отдельные выводы автора, сделанные в ходе работы над диссертацией, обсуждались на Четырнадцатой Всероссийской Школе молодых ученых-юристов, состоявшейся в г. Солнечногорске Калининградской области (юридический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, 2009 г.).

Структура диссертационного исследования обусловлена актуальностью темы исследования, целями и задачами диссертации и состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, библиографии.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновываются выбор темы исследования и ее актуальность, указывается на состояние ее научной разработанности, определяются цели, предмет и задачи исследования, его теоретическая, методологическая и информационно-практическая основы, научная новизна диссертации и ее практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования, а также основные положения диссертации, выносимые на защиту.

В первой главе **«Общая характеристика правового обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения»** дается понятие правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, рассматриваются особенности отечественного законодательства по данному вопросу в различные исторические периоды, а также выделяется совокупность правовых норм, регулирующих исследуемую область. Кроме того, в главе проводится сравнительно-правовой анализ способов сохранения целевого назначения рассматриваемой категории земель, выработанных как в России, так и в зарубежном законодательстве.

Первый параграф **«Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: понятие и сущность»** посвящен выявлению правовой природы конфликта интересов в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения, основных задач устранения этого конфликта и раскрытию на этой основе понятия правового обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Отмечено, что в российском обществе существует интерес по использованию земель сельскохозяйственного назначения в качестве средства производства в сельском хозяйстве, который не всегда соответствует интересам частных лиц, владеющих на том или ином праве земельными участками сельскохозяйственного назначения. Конфликтный характер таких отношений обуславливает необходимость их правового регулирования, которое сводится к введению правовых ограничений в виде установления для правообладателей обязанностей по соблюдению определенных процедур и требований к порядку реализации предоставленных им правомочий в целях сохранения возможности использования таких земель в качестве средства производства в сельском хозяйстве в течение неопределенно длительного периода времени в интересах живущих и будущих поколений.

На основе анализа высказанных научных точек зрения автором делается вывод, что целевым рациональным использованием земельных участков можно признать такое их использование, в результате которого обеспечивается сохранение естественных свойств земли как природного объекта и возможности использования земли как природного ресурса на основе паритета экологических и экономических интересов.

В связи с неоднозначностью трактовки диссертант предлагает термин «использование земель» рассматривать как особую форму осуществления правомочий правообладателей земельных участков, которая состоит в необходимости совершать такие действия или осуществлять такую деятельность, которые обеспечили бы сохранение надлежащего состояния земельных участков для их целевого использования.

Во втором параграфе **«История развития представлений об обеспечении целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в России»** исследуются исторические особенности возникновения и совершенствования правового регулирования вопросов целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.

Правовое регулирование вопросов обеспечения целевого использования сельскохозяйственных земель стало осуществляться в середине XIX в одновременно с возникновением свободного рынка земли.

Однако по мере осознания важной природоохранной и средообразующей функции данной категории земель во второй половине XX в. механизм обеспечения их целевого назначения, помимо ограничений оборота, был дополнен широким перечнем обязанностей землепользователей по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, были предприняты попытки по выработке экономического механизма регулирования процесса использования земель сельскохозяйственного назначения.

Третий параграф первой главы посвящен анализу сравнительно правового аспекта проблемы.

Автором исследуется опыт нормативно-правового регулирования вопросов сохранения целевого использования сельскохозяйственных земель в Канаде, Китае, странах Европейского союза и Восточной Европы.

Особое внимание уделено законодательству США, опыт применения которого был использован при разработке действующего отечественного земельного законодательства.

Анализ зарубежного законодательства и правоприменительной практики показывает, что эффективная система правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения может быть основана только на сбалансированном сочетании экономической заинтересованности правообладателей соответствующих земельных участков в их целевом и рациональном использовании с установлением особого правового режима для всех земель сельскохозяйственного назначения, исключая возможность произвольного изменения вида использования земель, обеспечиваемого государственным принуждением.

В четвертом параграфе исследуется нормативно-правовая база обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации.

Существование правовых норм, призванных обеспечить целевое рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, обусловлено стремлением человеческого общества удовлетворить непрерывный рост потребностей за счет площадей земель этой категории.

Характер воздействия правовых норм, образующих данный механизм, различен. В частности, некоторые правовые предписания создают условия для обеспечения целевого использования земель, не имея такой непосредственной задачи. К числу таких мер можно отнести систему кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки, установленный порядок предоставления земельных участков и регламентированный порядок совершения сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения, обязательность осуществления мониторинга земель сельскохозяйственного назначения. Другая же группа правовых норм принимается законодателем, прежде всего, для сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.

Систему правовых средств, направленных на надлежащую эксплуатацию земель сельскохозяйственного назначения, составляют правовые нормы, регулирующие:

- установление ограничений на изменение целевого назначения таких земель, в том числе при их внутрисельскохозяйственной эксплуатации;
- зонирование земель сельскохозяйственного назначения с целью повышения эффективности их использования в процессе осуществления сельскохозяйственного производства;
- определение безопасных способов использования земель сельскохозяйственного назначения;
- проведение мероприятий земельного контроля и надзора;

— применение мер юридической ответственности к лицам допускающим ненадлежащее использование земельных участков;

— установление возможности принудительного прекращения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения в случаях их целевого использования либо неиспользования.

Автором отмечается, что ограничение оборота земель сельскохозяйственного назначения имеет более широкую задачу, нежели обеспечение их целевого использования. Необходимость введения подобного рода ограничений объясняется высокой значимостью земель сельскохозяйственного назначения для обеспечения национальной продовольственной безопасности.

Кроме того, автор обращает внимание на то, что несовершенство правового регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения земельными долями, в значительной степени снижает эффективность применения указанных выше правовых средств обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения. И основным направлением решения данной проблемы должно стать совершенствование организационных процедур принятия решений общими собраниями собственников земельных долей. Однако, возникающие при этом теоретические и практические вопросы, требуют самостоятельного исследования, которое не может быть осуществлено в рамках настоящей работы.

Во второй главе диссертации **«Правовые ограничения, направленные на обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения»** рассмотрены практические и теоретические вопросы, возникающие при реализации правовых норм, устанавливающих правовые ограничения в процессе осуществления сельскохозяйственного землепользования.

Первый параграф второй главы **«Установление вида разрешенного использования земельного участка из состава земель**

сельскохозяйственного назначения» посвящен вопросам организации и правового регулирования процесса зонирования земель сельскохозяйственного назначения.

На основе анализа мнений российских и зарубежных ученых, а также выявившихся в судебной практике проблем делается вывод, что, основываясь только лишь на таком элементе правового режима земель, как их целевое назначение, невозможно достигнуть необходимой для эффективного правоприменения степени конкретизации правовых предписаний. Эта задача может быть решена путем установления видов разрешенного использования земельных участков по результатам зонирования.

Изучение судебных актов, вынесенных при разрешении конкретных споров, показывает, что в подавляющем большинстве случаев судебные инстанции отождествляют вид разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения с теми направлениями использования земель, которые перечислены в ч. 2 ст. 77 Земельного кодекса Российской Федерации. Диссертант приводит аргументы, опровергающие обоснованность такой позиции.

Диссертантом предлагается концепция, в соответствии с которой обязательное зонирование территорий сельскохозяйственных угодий имеет первостепенное значение для правового обеспечения их целевого использования. Автором выдвигаются предложения, касающиеся порядка осуществления зонирования территорий сельскохозяйственных угодий, а также возможные способы правового закрепления его результатов.

Во втором параграфе **«Правовое регулирование порядка изменения категории земель сельскохозяйственного назначения»** подробно анализируются проблемные вопросы процедуры изменения категории земель и земельных участков.

Автором отмечается, что основной причиной сокращения площадей земель сельскохозяйственного является расширение территорий населенных

пунктов. При этом подобные расширения территорий населенных пунктов далеко не всегда обусловлены объективными потребностями их роста.

В целях преодоления указанной проблемы автором высказана идея необходимости совершенствования предусмотренного законодательством, и практически не функционирующего института пригородных зон, проведе анализ правовых норм, посвященных вопросам правового регулирования пригородных зон, и выдвинуты предложения о возможных направлениях и совершенствования.

Особое внимание уделено проблемам изменения вид сельскохозяйственного угодья. Высказано предложение о важности реализации этого правомочия на основании результатов внутрихозяйственного землеустройства.

Третий параграф **«Агротехнические правила использования земель сельскохозяйственного назначения: значение и способы нормативного закрепления»** посвящен анализу отношений, связанных с определением технических правил обработки земель сельскохозяйственного назначения.

Неотъемлемым элементом обеспечения целевого использования земель является установление форм воздействия на почву.

В параграфе исследуются правовые нормы, устанавливающие обязанности по рациональному использованию земли, а также требования необходимости соблюдения определенных правил воздействия на землю в процессе ее эксплуатации, проанализированы вопросы возможности установления профессиональных требований к лицам, использующим земли сельскохозяйственного назначения, рассмотрены пути конкретизации и совершенствования указанных правовых норм.

В третьей главе **«Правовые проблемы выявления и пресечения нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения»** освещены проблемы правоприменительной практики, возникающие в процессе осуществления земельного надзора и контроля; принудительного прекращения прав на земельные участки, а также вопросы возобновления

целевого использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

В первом параграфе третьей главы **«Правовые проблемы осуществления земельного надзора и контроля в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения»** рассмотрены система надзорных и контрольных органов, распределение между ними полномочий, а также их взаимодействие в процессе осуществления надзорной деятельности.

Диссертантом на конкретных примерах из правоприменительной практики продемонстрированы недостатки существующей системы земельного надзора и контроля и выдвинуты предложения по ее совершенствованию.

Кроме того, проанализированы причины низкой эффективности муниципального и производственного земельного контроля и выдвинуто предложение о необходимости отмены муниципального земельного контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения. Во втором параграфе **«Принудительное прекращение прав на земельные участки как способ обеспечения целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения»** рассмотрены вопросы последствий, наступающих в результате нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения, а также их неиспользования.

Проанализированы критерии, на основании которых возможно установление фактов ненадлежащего использования земли.

Отмечено, что формулирование признаков неиспользования земельного участка в виде указания на несовершенство определенных действий неизбежно влечет за собой возникновение одной из основных проблем доказательственного права – доказывание негативных фактов.

Диссертантом выдвинуто предложение о том, что критериями неиспользования земельного участка, дающими основания для привлечения лица к ответственности, должны рассматриваться не сами по себе действия

правообладателя земельного участка, а их последствия, наступившие на все участке либо на его части. При этом понятие части участка должно быть предельно формализовано: частями участка сельскохозяйственного назначения в этих целях можно признать различные виды сельскохозяйственных угодий, входящие в его состав, которые должны быть отражены в кадастре недвижимости.

Третий параграф «Некоторые проблемы вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения» посвящен анализу вопросу обеспечения возобновления использования для нужд сельского хозяйства земельных участков, ранее выбывших из оборота.

Поскольку Земельный кодекс Российской Федерации достаточно скупо регулирует вопросы включения изъятых земельных участков в последующий оборот, основной акцент сделан на рассмотрении регионального опыта правового регулирования данного вопроса.

Кроме того, автором выдвинуты предложения о направлении совершенствования правового регулирования фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения путем создания организационно-структурной, осуществляющей управление таким фондом.

Список опубликованных научных работ

Монографии

1. Пангин Е.В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения: монография – М.: Юрлитинформ, 2012. – 184 с – 11,5 п.л.

Работы, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВА. Министерства образования и науки Российской Федерации:

2. Пангин Е.В. Некоторые вопросы обеспечения публичных интересов при использовании юридическими лицами земель сельскохозяйственного

назначения // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5 (021). С. 165–167 – 0,43 п.л.

3. Пантин Е.В. Правовое регулирование строительства несельскохозяйственных объектов на земельных участках, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 2 (15). С. 178–188 – 0,47 п.л.

4. Пантин Е.В. Развитие представления об обеспечении целевого использования земель сельскохозяйственного назначения в российском законодательстве // История государства и права. 2011. № 4. С. 12–15 – 0,28 п.л.

5. Пантин Е.В. Становление и развитие правовых механизмов обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения в зарубежном праве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3 (28). С. 163–172 – 0,87 п.л.

Работы, опубликованные в прочих изданиях:

6. Пантин Е.В. Обеспечение целевого использования земель сельскохозяйственного назначения как элемент государственной экологической политики // Актуальные проблемы государственной экологической политики: Сборник материалов заочной Всероссийской научной конференции. Уфа: РИЦ БашГУ, 2010. С. 158–165 – 0,28 п.л.

7. Пантин Е.В. Основные задачи правового регулирования общественных отношений по обеспечению целевого использования земель сельскохозяйственного назначения // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, 20–24 сентября 2010 г. С. 194–197 – 0,24 п.л.

8. Пантин Е.В. Конфликт частных и публичных интересов при использовании земель сельскохозяйственного назначения: сущность и механизм преодоления (правовой аспект) // Актуальные проблемы междисциплинарного поля наук: Материалы международной научно-

практической конференции, 30–31 марта 2012 г., г. Москва. Ногинск: АНАЛИТИКА РОДИС, 2012. С. 41–47 – 0,29 п.л.

9. Пантин Е.В. Разрешенное использование земельных участков земель сельскохозяйственного назначения: понятие и содержание // Актуальные проблемы юридических наук: Сборник статей VI Всероссийской научной практической конференции / МНИЦ ПГСХА. Пенза: РИО ПГСХА, 2010. С. 64–67 – 0,14 п.л.

ПАНТИН ЕВГЕНИЙ ВАДИМОВИЧ

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕВОГО РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 05.08.2013
Гарнитура Times New Roman
Уч.-изд. л. 1,6

Формат 60 x 90 1/16
Бумага ксероксная
Тираж 100 экз.

ИП Валеева В.Н.
160000 г. Вологда, Пошехонское шоссе, 14-а