

ОБОРОТ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

THE TURNOVER OF LANDS OF AGRICULTURAL PURPOSE AS AN OBJECT OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION IN POST-SOVIET RUSSIA

M. Kislyakova

Summary. The article analyzes the formation of legal regulation of agricultural land turnover from the beginning of the 90s to the present day. Special attention is paid to the procedure of formation of the criminal law institute for the protection of agricultural land fertility. They offer some variants of improvement of criminal-legal regulation in the sphere of land offenses.

Keywords: agricultural land, soil fertility, turnover of lands of agricultural purpose, land offense.

Кислякова Мария Юрьевна

*Аспирант, ГОУ ВО МО «Государственный социально-гуманитарный университет»
staraya.kolomna@mail.ru*

Аннотация. В статье дан анализ становления нормативно-правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в России с начала 90-х гг. и до наших дней. Особое внимание уделено процедуре формирования уголовно-правовых норм по защите плодородия сельхозземель. Предлагаются варианты совершенствования уголовно-правового регулирования в сфере земельных правонарушений.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, земельное правонарушение, оборот земель сельскохозяйственного назначения, плодородие земель.

Земля является основой жизни и деятельности народов на ней проживающих. С этим постулатом, закрепленным в Основном законе Российской Федерации, нельзя не согласиться. В зависимости от целевого назначения все земли России подразделяются на семь категорий. Наибольшую ценность представляют земли сельскохозяйственного назначения как источник трудовых и продовольственных ресурсов. Поэтому состояние земель данной категории нуждается в особенно строгом контроле и правовой защите со стороны государства. Потребовались годы, чтобы определить статус и правовой режим сельхозземель, механизм изъятия из оборота и проч. Принятые в 1996 г. положения Уголовного Кодекса РФ об ответственности за порчу земли не отвечают тем изменениям, которые произошли в научно-технической и общественно-экономической сферах. Тем более, что Земельный Кодекс РФ и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» были приняты значительно позже. Поэтому положения соответствующей статьи УК РФ (254-й) нуждаются в существенном редактировании с учётом изменившихся реалий. В условиях социально-экономических санкций против России проблема продовольственной

безопасности и тесно связанные с ней вопросы государственного контроля плодородия сельскохозяйственных земель диктуют необходимость ужесточения уголовной ответственности за порчу сельхозугодий.

Ретроспективный анализ развития нормативно-правового регулирования сельхозземель наглядно свидетельствует о готовности политического руководства к принятию кардинальных мер с целью защиты земель сельскохозяйственного назначения, повышению их плодородия, но только в рамках гражданско-правового и административного законодательства. Отметим, что в самом начале аграрных преобразований площадь земель сельскохозяйственного назначения составляла около 39% от всей площади земельных ресурсов России, но впоследствии начала сокращаться, составив по состоянию на 1 января 2007 г. 23,6% (402,6 млн. га) [10, с. 12]. Подобное сокращение этой, наиболее ценной, категории земель объясняется изменением их целевого назначения путем перевода в земли поселений, особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда и др. Также необходимо учитывать, что к началу аграрных преобразований вся земля была государ-

ственной. После вступления в силу Земельного Кодекса РФ она была разделена на семь категорий в зависимости от целевого назначения. Причём, состав земель сельскохозяйственного назначения тоже неоднороден. К ним относятся и земли, предназначенные для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, личного подсобного хозяйства, на которые не распространяется действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Предметом рассмотрения данной статьи являются сельскохозяйственные угодья — особая категория земель, в состав которой входят лучшие, плодородные угодья, где выращивается продукция аграрного производства и защита плодородия которых должна являться приоритетной задачей для государства. Плодородие почв, как справедливо отмечают сотрудники Всероссийского НИИ агрохимии, это более широкое понятие, чем только лишь агрохимическая характеристика, локальные эколого-токсикологические и радиологические обследования почв и посевов, прогнозы фитосанитарного состояния почв и посевов и проч. [9]. В настоящей статье под плодородием почв автор понимает свойство почвы, позволяющее удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, кислороде, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений [7, с. 47].

К началу 90-х гг. пользование сельскохозяйственными землями осуществлялось в основном крупными кооперативными и государственными хозяйствами. В ходе обсуждения вопроса о необходимости земельных преобразований, реорганизации колхозов и совхозов, высказывались различные предложения об особом статусе земли сельскохозяйственного назначения, в том числе, о передаче ее в пользование, но только на праве аренды (собственником сельхозугодий должно оставаться государство). Правовой статус земель сельскохозяйственного назначения на период начала реформирования так и не был решен, хотя вопрос о необходимости их защиты как источника продовольствия не раз поднимался и в научном сообществе, и с политической трибуны. Так, выступая на встрече с рабочими и колхозниками — участниками XVIII съезда КПСС — М. С. Горбачев, рассуждая о необходимости введения частной собственности на землю заявлял: «Все будет зависеть от того, как мы юридически будем регулировать. В этом смысле тут твердо и жестко должны быть ограничения поставлены» [10, с. 48]. Неопределенность правового регулирования этой особо значимой категории земель стала характерной чертой развития земельных отношений в России на долгие годы.

Законопроект нового Земельного Кодекса разрабатывался и обсуждался в постсоветской России вплоть до начала XXI века. Однако, вступивший в силу 30 ок-

тября 2001 г. Земельный Кодекс РФ устанавливал только основы правового режима земель сельскохозяйственного назначения. Охрана сельскохозяйственных угодий регламентировалась Федеральным законом от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Статья 8 Закона устанавливала, что юридические лица и граждане, использующие земли сельскохозяйственного назначения, обязаны осуществлять производство сельхозпродукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель данной категории, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду.

В 2002 г. был принят Федеральный закон от 10.01.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который оставил без внимания многие проблемы, в том числе правила изменения целевого назначения сельхозземель, их охрану и регулирование с целью обеспечения плодородия, механизм изъятия земель и пр. Однако механизм изъятия земель из оборота был настолько казуистично изложен, что потребовалось принятие соответствующих поправок [6].

Важной вехой в осуществление правового контроля плодородия земель сельскохозяйственного назначения стал Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» (вступил в силу 1 января 2017 г.). Новыми поправками был усовершенствован порядок изъятия сельскохозяйственных земель у собственника при условии их неиспользования по назначению.

2 декабря 2006 г. был принят Закон Московской области № 212/2006-ОЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Московской области», статья 8 которого вводила в практику «Паспорт плодородия земельного участка» — документ, характеризующий уровень почвенного плодородия и его изменения в процессе хозяйственного использования земельного участка. По замыслу законодателя, паспорт плодородия земельного участка должен оформляться на основе результатов проведения специализированной организации почвенных, агрохимических, фитосанитарных и эколого-токсикологических обследований. В Законе не содержалось положений об обязательном оформлении паспорта на земельный участок сельскохозяйственного назначения. При этом долго продолжались согласовательные процедуры методических основ

по проведению комплексного мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения. В итоге, выдачу паспортов плодородия земельных участков для сельхозпредприятий в Московской области Минсельхозпрод начал только в апреле 2016 г. С этого времени получение паспорта плодородия является обязательным для собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения в Московской области.

Сегодня срок, по истечении которого участок земли сельскохозяйственного назначения может быть изъят у собственника ввиду неиспользования по назначению, сокращен до двух лет. Законом была установлена административная ответственность за неиспользование сельскохозяйственного участка по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права собственности не него. Закон обязал Росреестр ежемесячно сообщать в Россельхознадзор сведения о регистрации перехода прав на сельскохозяйственные участки, в отношении которых в ЕГРН содержатся сведения о результатах проведения государственного земельного надзора, указывающие на неиспользование такого земельного участка по целевому назначению или использование с нарушением.

Четко регламентировав критерии плодородия почвы, введя в оборот «Паспорт плодородия земельного участка», механизм изъятия земель сельскохозяйственного назначения и привлечения к административной ответственности за ненадлежащее использование сельскохозяйственной земли, государство преследовало охранительные и предупредительные цели в противодействии земельным правонарушениям.

Продолжая реализацию разработанного комплекса мер, необходимо ужесточить ответственность за земельные правонарушения, где непосредственным объектом выступают именно земли сельскохозяйственного назначения. В настоящее время за правонарушения в сфере земельных правоотношений, связанные с нарушением правил обращения с агрохимикатами, установлена уголовная ответственность, только если данное деяние повлекло причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Статья 254 УК РФ «Порча земель» не делает различий между категориями земель, плодородие которых было нарушено. Но если земли лесного фонда могут пройти естественную рекультивацию, то земли сельскохозяйственного назначения без дорогостоящих процедур по обеззараживанию и рекультивации не будут использоваться по целевому назначению еще долгие годы. Таким образом, для совершенствования уголовного законодательства в целях защиты жизни и здоровья граждан, а также обеспечения продовольственной безопасности необходимо дополнить Уго-

ловный Кодекс РФ статьей 254.1, предусматривающей уголовную ответственность за порчу земель сельскохозяйственного назначения. Непосредственным объектом данного состава являются общественные отношения в сфере обеспечения экологической безопасности, охраны и рационального землепользования. В качестве дополнительного непосредственного объекта выступают общественные отношения по охране жизни и здоровья человека. Предметом статьи 254.1 УК РФ будут являться земли сельскохозяйственного назначения, на которые распространяется действие закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», к которым относятся сельскохозяйственные угодья. Земли для ведения дачно-садовых хозяйств и огородничества останутся вне зоны действия данной нормы права. Часть 1 данной статьи полагаем целесообразным изложить следующим образом:

1. Систематическое отравление, загрязнение или иная порча земель сельскохозяйственного назначения вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами;

Указание в диспозиции статьи на систематичность данного правонарушения предполагает, что субъект преступления должен быть подвергнут сначала административной ответственности и, в случае если повторная проверка вновь выявит факты отравления, загрязнения или иной порчи земель сельскохозяйственного назначения, виновное лицо можно будет привлечь к уголовной ответственности. Основанием уголовной ответственности, в соответствии с действующим уголовным законодательством РФ, выступает совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления. Состав преступления, предусмотренный статьей 254 УК РФ (Порча земель), является материальным. Обязательным признаком материального состава служит наступление вредных последствий и их причинно-следственная связь с виновными действиями лица. Ввиду высокой степени общественной опасности, представляется необходимым сделать состав вводимой статьи 254.1 УК РФ (Порча земель сельскохозяйственного назначения) формальным. Таким образом, преступление будет считаться оконченным с момента порчи земель сельскохозяйственного назначения, а не с момента наступления общественно опасных последствий для здоровья человека и окружающей среды.

Обязательным является установление факта изменения свойств земли сельскохозяйственного назначения, приводящих к невозможности выращивания на ней сельскохозяйственных культур, безопасных для здоро-

вья человека. Для этого правительству РФ необходимо принять постановление по аналогии с Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002 (содержит перечень наименований наркотических, психотропных веществ и определяет с учетом общественной опасности размер для каждого вещества, который правоприменителям стоит считать значительным, крупным и особо крупным). Определить этот перечень, утвержденный органом исполнительной власти, можно следующим образом: «Перечень предельно допустимой концентрации удобрений, стимуляторов роста растений, ядохимикатов и иных опасных химических или биологических веществ для целей статьи 254.1 УК РФ». Автор статьи полагает, что подобная аналогия уместна. Лицо, употребляющее вредные для здоровья препараты, делает это добровольно, и законодатель, осуществляя уголовно-правовое регулирование, не дожидается наступления вредных последствий на организм наркомана. Как известно, многие агрохимикаты имеют кумулятивное латентное действие, постепенно накапливаясь в организме и отравляя его. Доказать причинно-следственную связь между развившимися хроническими заболеваниями и систематическим употреблением пищи, выращенной на почве с повышенным содержанием агрохимикатов, в настоящее время не представляется возможным. Например, широко применяемые пестициды для борьбы с сорняками, вредителями и болезнями в растениеводстве, обладают токсическими свойствами, могут накапливаться в окружающей среде и организме человека. Воздействие многих из них, в том числе запрещенных в России, на человеческий организм до конца не изучено. Интересно отметить, что к работе с пестицидами и агрохимикатами не допускаются беременные и кормящие женщины, лица пенсионного возраста, лица моложе 18 лет. С пестицидами могут работать только специально обученные люди, оснащенные средствами индивидуальной защиты, специальными машинами и аппаратами. Использование авиационного метода распыления указанных веществ ограничивается участками, удаленными от населенных пунктов не менее чем на 1000 м. Постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 10 мая 2018 г. № 33 «Об утверждении гигиенических нормативов ГН 1.2.3539–18 «Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень)» определена допустимая суточная доза для организма человека. Необходимо совместно с Минсельхозом РФ разработать Перечень для целей статьи 254.1 УК РФ, который определит предельно допустимое содержание агрохимикатов не в окружающей среде, а именно в землях сельскохозяйственного назначения, превышение уровня которых делают сельскохозяйственную продукцию, выращенную на данной почве, небезопасной для потребителя. Определенное начало уже положено Федеральным законом от 19.07.1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»

(с изменениями от 17 апреля 2017 г. № 70-ФЗ), согласно которому при регистрационных испытаниях пестицидов и агрохимикатов исследуются, в том числе, и данные об остаточном количестве действующего вещества пестицида в сельскохозяйственной продукции.

С субъективной стороны указанные деяния могут характеризоваться как преступление умышленной, так и неосторожной формой вины. Квалифицирующим признаком данного состава преступления должно являться использование субъектом преступления неразрешенных или незарегистрированных в стране агрохимикатов, а также причинение вреда здоровью человека или окружающей среде в результате порчи земель сельскохозяйственного назначения, особым квалифицирующим признаком – совершение перечисленных в диспозиции статьи деяний, повлекших по неосторожности смерть человека.

В качестве примечания к вводимой статье Уголовного кодекса, устанавливающей ответственность за порчу земель сельскохозяйственного назначения представляется возможным указать основания освобождения от уголовной ответственности. Таким условием могла бы стать рекультивация земель сельскохозяйственного назначения за счет лица, причинившего вред. Под рекультивацией понимается комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности пострадавших земель, а также на улучшение условий окружающей среды в соответствии с интересами общества [3].

Действенной мерой совершенствования механизма защиты сельхозземель посредством ужесточения уголовно-правовой ответственности представляется возможным дополнить статью 104.1 УК РФ положениями о конфискации сельскохозяйственных угодий в случае установления факта их порчи, повлекшей по неосторожности смерть человека.

Представляется, что начавшиеся в 1990-е гг. аграрные преобразования были недостаточно продуманы с точки зрения стратегических интересов российского государства. Защита сельскохозяйственных угодий на государственном уровне не осуществлялась в течение многих лет, что привело к сокращению площади этой наиболее ценной категории земли. Учитывая важность проблемы продовольственной безопасности с одной стороны, а также необходимость обеспечения экологического благополучия окружающей среды — с другой, совершенствование уголовно-правового законодательства за порчу земель сельскохозяйственного назначения является необходимым условием успешного решения проблем экономического и социального развития нашего общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — 25 декабря. — № 237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: ФЗ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: [принят Государственной Думой 21 октября 1994 года (ред. от 07.02.2017)] // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
3. ГОСТ 17.5.1.01–83 Охрана природы (ССОП). Рекультивация земель. Термины и определения. URL.: <http://vsegost.com/Catalog/43/43745.shtml> (дата обращения 01.11.2018 г.)
4. Земельный кодекс Российской Федерации. ФЗ от 25.10.2001 № 136-ФЗ: [принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года(ред. от 03.07.2016 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)]// Собрание законодательства РФ. —2001. — № 44.
5. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ.-2002. — № 30. — Ст. 3018.
6. Закон №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 18 июля 2005, Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. №435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»
7. Государственная аграрная политика современной России: юридический словарь-справочник / Малько А. В., Пыжикова Н. И., Навальный С. В., Провалинский Д. И. М.: Проспект, 2017.-238 с.
8. Кислякова М. Ю. Развитие нормативно-правовой базы регулирования земельных отношений в России начала XXI века // Исторические чтения КГПИ. Выпуск 6 / Отв.ред.серии А. Б. Мазуров. — Коломна, 2009. — С. 113–120.
9. Методические указания по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, утвержденных Министром сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеевым 24 сентября 2003 г. URL.: <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения 20.11.2018 г.)
10. Нарышева Н. Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения //Экологическое право. —2009. — № 4. — С. 12–17
11. Встреча Горбачева М. С. и Рыжкова Н. И. с рабочими и колхозниками// РГАСПИ. Ф 653, О. 1, Д. 91.

© Кислякова Мария Юрьевна (staraya.kolomna@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Государственный социально-гуманитарный университет