Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12.

Мохов А. А., Копылов Д. Э. Псовые как объекты гражданских прав // Юридический мир. 2006. № 12.

Николюкин С. В., Уткина И. О. Особенности возникновения и прекращения права собственности на безнадзорных и бесхозяйных животных: коллизии гражданского законодательства // Юрист. 2008. № 6.

Окунев К. Домашние животные как объекты гражданских прав. URL: <http://www.zooclub.ru/urist/16.shtml>.

Перевод мелиорированных земель в иные земли: правовые проблемы и их решение

ПЫШЬЕВА Елена Сергеевна, преподаватель Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К. А. Тимирязева, кандидат юридических наук
127550, Россия, г. Москва, ул. Тимирязевская, 49
E-mail: alena-pes@mail.ru

В статье исследуются общественные отношения, связанные с переводом мелиорированных земель в немелиорированные, выявляются возникающие правовые проблемы и предлагаются наиболее оптимальные способы их решения. По мнению автора, перевод мелиорированных земель как земель, обладающих повышенной хозяйственной ценностью, должен быть предусмотрен только в исключительных случаях. Такие случаи, прежде всего, связаны с невозможностью утратой указанными землями приобретенных ими качеств, экономической нецелесообразностью дальнейшего использования мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений, а также с обеспечением публичных интересов, в том числе по охране окружающей среды. Автором проводится анализ федерального и регионального законодательства, а также правоприменительной практики о переводе мелиорированных земель из одной категории в другую и из одного вида в другой. Отмечается отсутствие законодательно закрепленного единого унифицированного порядка и оснований перевода указанных земель в иные, менее ценные земли. Сформулирован вывод о необходимости установления такого порядка и условий на федеральном уровне, предлагаются основания перевода, в частности, для орошаемых и осушаемых земель — списание мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений в результате полного износа, делающего невозможным и экономически нецелесообразным их эксплуатацию, выхода из строя по причине природных и техногенных аварий, а также потеря связи с источником орошения, водонеобеспеченность; для земель, занятых защитными лесными насаждениями, — предельный возраст лесных насаждений, их изреженность.

Ключевые слова: земельное право, мелиорированные земли, орошаемые и осушенные земли, перевод земель, особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья.

The Transfer of Reclaimed Land in Other Lands: Legal Problems and Their Solution

E. S. PYSHYEVA, candidate of legal sciences
Russian State Agrarian University — Timiryazev Moscow Agricultural Academy
49, Timiryazevskaya st., Moscow, Russia, 127550
E-mail: alena-pes@mail.ru

The article examines the social relations concerning the transfer of reclaimed land in unreclaimed, identifies emerging legal issues and suggests the most optimal ways of solving them. According to the author, the transfer of the reclaimed lands as lands with high economic value shall be provided only in exceptional cases. Such cases are primarily associated with non-recoverable loss of specified lands

acquired qualities, economic inexpediency of further use of reclamation systems, separate hydraulic structures, as well as ensuring public interests, including environmental protection. The author analyzes the Federal and regional legislation and law enforcement practices on the transfer of reclaimed lands from one category to another and from one form to another. The author notes the lack of a legislated unified procedures and grounds for transfer of these lands to other, less valuable land. As a result of the study the author formulates the conclusion about the necessity of establishing such an order and conditions at the Federal level, the framework of transfer, in particular, for irrigated and drained lands — cancellation of irrigation and drainage systems and separate hydraulic structures as a result of full wear, making it impossible and uneconomic exploitation of failure of natural and technogenic accidents, and loss of connection with the source of irrigation, water insecurity; for the land occupied by protective forestry plantations, — the maximum age of forest stands, their thinning.

Keywords: land, reclaimed land, irrigated and drained land, transfer of land, especially valuable productive agricultural land.

DOI: 10.12737/article_58e39ece9927d7.99491458

В обеспечении защиты земель, обладающих жизненно важными для развития того или иного региона или государства в целом характеристиками, значительную роль играет закрепление в подп. 6 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ принципа приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. Согласно данному принципу изменение целевого назначения этих земель ограничивается или запрещается в соответствии с федеральным законодательством¹.

Значение принципов права трудно переоценить. Как верно отметил Н. И. Матузов, «они указывают на наиболее общие желательные модели и ориентиры поведения людей, дают возможность личности определиться в своих приоритетах и представлениях о законном и противозаконном...»². По мысли О. И. Крассова, они «отражают характер и тенденции развития законодательства»³.

¹ См.: Волков Г. А. Принципы земельного права России. М., 2005; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2015. С. 5—7.

² Матузов Н. И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2010. С. 17.

³ Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 31.

Особое значение принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий приобретает в отношении мелиорированных земель, т. е. земель, на которых проведены работы по их коренному улучшению (лесомелиоративные, культуртехнические, гидротехнические и иные мелиоративные мероприятия). Подтверждением служит то, что с каждым годом по официальным данным происходит неуклонное сокращение площадей мелиорированных земель: в период с 1990 по 2013 г. площадь мелиорированных сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 2,45 млн га (с 11,5 млн га до 9,05 млн га)⁴. Следовательно, данный принцип не в полной мере реализуется.

Считается, что земли, претерпевшие коренное улучшение, как правило, обладают повышенной хозяйственной ценностью⁵. Исходя из этого, перевод таких земель в менее ценные земли, в результате чего изменяется их целевое назначение, должен быть невозможен, за исключением исчерпывающего перечня особых случаев.

Статья 31 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелио-

⁴ См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2013 г. М., 2014. С. 51.

⁵ См.: Пышьева Е. С. Правовой режим мелиорируемых и мелиорированных земель // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 70—77.

рации земель» содержит норму, допускающую перевод мелиорированных земель в иные земли. Однако данная норма имеет бланкетный характер и, не устанавливая конкретного правила поведения, отсылает к земельному законодательству.

На наш взгляд, перевод мелиорированных земель в немелиорированные может быть реализуем только в тех исключительных случаях, которые связаны прежде всего с невосстановимой утратой указанными землями приобретенных ими качеств, экономической нецелесообразностью дальнейшего использования мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений, а также с обеспечением публичных интересов, в том числе по охране окружающей среды.

Существуют два варианта преобразования мелиорированных земель в немелиорированные: перевод из одной категории земель в другую и перевод в другой вид земель в рамках одной и той же категории. Допустимо и обратное — перевод какого-либо вида неокультуренных земель (земельных участков) в мелиорированные (в рамках одной и той же категории земель или в другую их категорию). Основной экономической критерий перевода в мелиорированные земли, т. е. более ценные и более интенсивно используемые, — окупаемость капиталовложений⁶. Тем не менее наиболее проблемным выступает вопрос, связанный с переводом мелиорированных земель в менее ценные виды земель, приобретающим порой массовый характер.

При этом необходимо оговориться, что используемый в законодательстве термин «перевод» для случаев изменения одного вида земель на другой является не совсем удачным, поскольку в российской правовой системе данный термин применяется только при смене категории земель, а не их вида.

Подробно рассмотрим различные варианты преобразования мелиорированных земель.

При переводе мелиорированных земель в немелиорированные других категорий земель реализуются положения ЗК РФ, закрепляющего общие нормы о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, и Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Федеральный закон о переводе земель). Последний, будучи специальным актом, вместе с тем не содержит каких-либо особых правил, ограничивающих перевод находящихся в той или иной категории мелиорированных земель в иные категории земель⁷. Следовательно, к этим случаям в зависимости от места расположения рассматриваемых нами земель применению будут подлежать те нормы названного Федерального закона, которые регламентируют общественные отношения по переводу из одной соответствующей категории земель в другую.

При переводе мелиорированных земель следует учитывать, что большинство из них принадлежат к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям. В пункте 2 ст. 7 Федерального закона о переводе земель, устанавливающим общий запрет на перевод особо ценных продуктивных сельскохозяйственных

⁶ См.: Сулин М. А. Землеустройство. СПб., 2005. С. 351.

⁷ См.: Буров В. А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2011; Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под общ. ред. А. А. Ялбулганова. М., 2007; Анисимов А. П., Шульга А. Е., Ефременко О. В., Бирюкова Т. А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2014.

угодий и земель (земельных участков) сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50% и более превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району или городскому округу, в другую категорию, в то же время предусматриваются исключительные для этого случаи. К ним относятся: установление или изменение черты населенных пунктов; строительство линейных объектов, добыча полезных ископаемых при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации; выполнение международных обязательств Российской Федерации, обеспечение обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов.

Данный обширный перечень исключительных случаев для перевода земель (земельных участков) для несельскохозяйственных нужд, по нашему мнению, предоставляет уполномоченным органам власти необоснованно широкие полномочия. При этом не все из этих случаев применимы к мелиорированным землям. Так, не требуется при наличии согласований с уполномоченными органами власти перевода мелиорированных земель в немелиорированные для строительства линейных объектов.

В региональном законодательстве, в свою очередь, также отмечается, что использование особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий для целей, не связанных с ведением сельскохозяйственного производства, не допускается, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством.

Как верно заметили М. С. Пашова и Д. Б. Пашов, «судьба особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий полностью отдана на усмотрение субъектам Российской Федерации, которые лишь могут (но не обязаны. — *Е. П.*) включить их в специально утвержденный пе-

речень земель, использование которых для иных целей не допускается»⁸. Учитывая то, что перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий приняты не во всех субъектах РФ, где расположены такие угодья, не любые коренным образом улучшенные земельные участки в их составе попадают в эти перечни.

Кроме того, действующее законодательство связывает невозможность перевода особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в другие категории земель не с самим фактом принадлежности земельного участка к указанным угодьям, а с фактом включения его в указанный перечень⁹.

Таким образом, на федеральном и региональном уровнях отсутствует исчерпывающий перечень оснований, равно как и порядок, перевода мелиорированных земель в иные земли из одной категории в другую, который бы распространялся на все их разновидности (земли, подвергнутые культуртехническим, лесомелиоративным, гидротехническим и иным мелиоративным мероприятиям). Такое положение, когда мелиорированные земли не выделяются среди иных земель и им не отдается приоритет, создает благоприятные условия для практически ничем не ограниченного их перевода.

Вместе с тем в нормативных правовых актах отдельных субъектов РФ и муниципальных образований имеются нормы, в которых фактически заложены предпосылки для ограничения по переводу мелиорированных земель в иные земли. Например, в таких нормативных правовых актах при определении содержания ходатайства о переводе земель (земельных участков) и прилагаемых к нему документов уста-

⁸ Пашова М. С., Пашов Д. Б. Сочетание публичных и частных интересов в регулировании использования и охраны земель // Юрист. 2012. № 19. С. 38.

⁹ См. решение Псковского городского суда 2012 г. URL: <http://RosPravosudie.com>.

навливается необходимость представления в отношении мелиорированных сельскохозяйственных угодий наряду с иными документами акта на списание мелиоративных систем. Исходя из этого, в качестве основания для перевода мелиорированных земель, расположенных на сельскохозяйственных угодьях, в немелиорированные вводится наличие факта списания находящихся на них мелиоративных систем¹⁰.

Вследствие этого, как нам представляется, для обеспечения единообразия следует на федеральном уровне установить перечень исключительных оснований для перевода мелиорированных земель в немелиорированные, из одной категории земель в другую.

В отличие от перевода земель из одной категории в другую порядок перевода земель, включая мелиорированные, из одного вида в другой, или трансформация земель, как его называют в землеустроительной литературе¹¹, в федеральном земельном законодательстве в настоящее время не урегулирован, что является существенным пробелом и требует правового регламентирования¹².

¹⁰ См., например, Постановление Совета администрации Красноярского края от 15 мая 2008 г. № 238-п «О содержании ходатайства о переводе земель из одной категории в другую в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и составе прилагаемых к нему документов»; Закон Московской области от 7 июня 1996 г. № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области»; решение Совета депутатов Орехово-Зуевского муниципального района Московской области от 28 июня 2007 г. № 60/6 «Об утверждении Положения о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Орехово-Зуевского муниципального района Московской области».

¹¹ См.: Сулин М. А. Указ. соч. С. 345.

¹² До 2008 г. на федеральном уровне действовал порядок перевода земель из одно-

го вида в другой в отношении земель лесного фонда (при переводе лесных земель в нелесные). Однако указанный перевод носил временный характер, поскольку после отпадения вызвавших его обстоятельств земли возвращались в прежнее состояние. Тем не менее в связи с утратой силы Лесного кодекса РФ 1997 г., предусматривавшего в отличие от ныне действующего ЛК РФ такую процедуру, этот порядок был отменен (см. постановление Правительства РФ от 3 сентября 2004 г. № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом» (утр. силу)).

В региональных актах, регулирующих отношения по использованию и охране сельскохозяйственных угодий, положения которых распространяются в том числе на искусственно орошаемые и осушенные земли, устанавливается, что уменьшение их площади и перевод в менее ценные земли, за исключением находящихся в федеральной собственности, допускается только в исключительных случаях¹³. Однако конкретный перечень таких исключительных случаев, равно как и порядок перевода, в этих актах не определяются.

Попытки решения данной проблемы были предприняты лишь некоторыми субъектами Федерации посредством закрепления в нормативных правовых актах оснований и порядка перевода сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой, распространив эти правила при этом только на одну из разновидностей мелиорированных земель, расположенных в пределах сельскохозяйственных угодий, — орошаемые земли¹⁴. Данные правила, безусловно, необходимы. Но они не решают всей проблемы, поскольку не

¹³ См., например, Областной закон Ростовской области от 22 июля 2003 г. № 19-зс «О регулировании земельных отношений в Ростовской области».

¹⁴ См.: Земельный кодекс Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. 888-З № 673-IV.

затрагивают прочих разновидностей земель, подвергшихся коренному улучшению (земель, подвергшихся лесомелиорации, культуртехническим мероприятиям, фитомелиорации и др.), и не учитывают возможность их нахождения в составе других категорий земель.

В некоторых зарубежных странах также предусматриваются порядок и основания перевода сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой, причем для орошаемых земель закрепляется более сложный порядок¹⁵.

Во многих субъектах РФ органами исполнительной власти созданы специальные региональные комиссии по списанию мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и переводу мелиорированных земель в немелиорированные¹⁶, основной за-

дачей которых является дача заключений по вопросу о целесообразности или нецелесообразности такого списания и перевода. Аналогичные комиссии — комиссии муниципальных районов и городских округов¹⁷ — сформированы также на муниципальном уровне власти.

Несмотря на создание и функционирование названных комиссий, у значительной части субъектов РФ не имеется нормативных правовых актов, которые закрепляли бы порядок перевода мелиорированных земель в иные земли, а также перечень оснований для него и для списания мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений или об отказе в этом. Данные акты в настоящее время действуют лишь в двух субъектах Федерации — в Республике Адыгея и Нижегородской области¹⁸. При этом

¹⁵ Например, согласно Земельному кодексу Республики Казахстан сложность перевода орошаемых земель в иные земли проявляется в том, что, во-первых, для принятия уполномоченным органом решения о переводе орошаемых земель в неорошаемые необходимо согласование с органами сельского, водного хозяйства, охраны окружающей среды, во-вторых, окончательное решение принимает орган, занимающий более высокую позицию в порядке подчиненности, чем при переводе иных земель, т. е. при обычном порядке, в-третьих, сама процедура перевода, начиная от подачи заявления и заканчивая принятием окончательного решения, включает больше стадий по сравнению с обычным порядком перевода и вследствие этого занимает более продолжительное время. Основаниями для перевода орошаемых земель в неорошаемые в соответствии с данным Кодексом выступают потеря связи с источником орошения, водонеобеспеченность, техническое состояние внутрихозяйственных оросительных систем и др. (ст. 98).

¹⁶ См., например, постановление Правительства Астраханской области от 5 сентября 2007 г. № 393-П «О комиссии по списанию мелиоративных систем и переводу мелиорированных земель в немелиорированные»; постановление Кабинета министров

Республики Адыгея от 12 мая 1998 г. № 142 «О создании республиканской комиссии по переводу мелиорированных земель в немелиорированные и утверждению положения о порядке списания мелиоративных систем и перевода мелиорированных земель в немелиорированные»; распоряжение Администрации Смоленской области от 23 января 2002 г. № 19-р/адм «О создании комиссии по списанию мелиоративных систем, вышедших из строя, и переводу мелиорированных земель в немелиорированные».

¹⁷ См. постановление администрации муниципального района «Корткеросский» от 23 мая 2013 г. № 867 «Об утверждении состава постоянно действующей комиссии по решению вопросов перевода мелиорированных земель в немелиорированные на территории муниципального района «Корткеросский»» (вместе с «Положением о постоянно действующей комиссии по решению вопросов перевода мелиорированных земель в немелиорированные на территории муниципального района «Корткеросский»»).

¹⁸ См. распоряжение Правительства Нижегородской области от 26 апреля 2007 г. № 518-р «О списании мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и переводе мелиорированных земель в немелиорированные на

содержащиеся в их актах нормы существенно различаются между собой. Так, распоряжением Правительства Нижегородской области от 26 апреля 2007 г. № 518-р закрепляются основания списания мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, находящихся в собственности области; земли, на которые распространяется действие данного акта; органы, которые принимают решения о списании систем, сооружений и переводе земель; порядок подготовки и рассмотрения необходимых для этого документов.

При этом следует иметь в виду, что под действие правовых предписаний указанных актов не подпадают земли, находящиеся в федеральной собственности, равно как и мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации, поскольку связанные с ними отношения нуждаются в урегулировании федеральным законодательством.

Перевод мелиорированных земель в немелиорированные активно осуществляется на основании издаваемых индивидуально-правовых актов, в которых чаще всего не указываются основания для изменения вида земель, а в случае их указания они не обладают признаками определенности и однозначности¹⁹, создавая тем

территории Нижегородской области» (вместе с «Положением о межведомственной комиссии по рассмотрению материалов и подготовке заключений по списанию мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и переводу мелиорированных земель в немелиорированные на территории Нижегородской области»); вышеназванное постановление Кабинета министров Республики Адыгея от 12 мая 1998 г. № 142.

¹⁹ Так, согласно распоряжению главы администрации Астраханской области от 18 июня 2002 г. № 623-Р «О переводе орошаемых земель Красноярского района в пастбища» перевод орошаемых земель осу-

самым основу для проявления коррумпции. Кроме того, из содержания данных актов не всегда ясно, из какого и в какой вид земель осуществляется перевод (например, из мелиорированной пашни в пастбище, залежь).

Особое значение данная процедура имеет для мелиорированных земель, входящих в состав сельскохозяйственных угодий²⁰, которые чаще всего преобразуются из более интенсивно используемых в менее интенсивно используемые виды угодий²¹. Практика по их переводу развивается довольно противоречиво. Анализ региональных и муниципальных индивидуально-правовых актов показал отсутствие в них единого подхода к этой процедуре. В одних случаях перевод мелиорированных земель, входящих в состав сельскохозяйственных угодий, осуществляется на основании актов, изданных органами исполнительной власти субъектов РФ²², в

ществляется в связи с неиспользованием земельного участка в течение ряда лет и непригодностью его под посевы сельскохозяйственных культур по причине засоления и заболачивания.

²⁰ См.: Гольшев Н. А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие // Юридический мир. 2010. № 2. С. 28—30.

²¹ Несмотря на имеющуюся специфику видов сельскохозяйственных угодий, различий между их правовыми режимами федеральное земельное законодательство в настоящее время не устанавливает (см.: Красов О. И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. № 1. С. 35—40).

²² См., например, распоряжение Правительства Ставропольского края от 30 ноября 2010 г. № 512-рп «О переводе орошаемых земель в неорошаемые земли»; распоряжение Правительства Ставропольского края от 30 ноября 2009 № 432-рп «О переводе орошаемых земель в неорошаемые земли»; постановление главы администрации Астраханской области от 21 июля 2000 г. № 245 «О переводе 74,9 га орошаемых земель зем-

других — органами местного самоуправления²³.

Следствием осуществления перевода мелиорированных земель в иные земли является наступление определенных правовых последствий, а именно снятие ограничений прав с собственников земельных участков (установления предельных минимальных размеров земельных участков в составе искусственно орошаемых и осушаемых земель; ограничения в обороте находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, которые расположены под объектами гидротехнических сооружений и др.). Вместе с тем это будет иметь юридическое значение только в том случае, если сведения о рассматриваемых землях (земельных участках) зафиксированы в учетно-кадастровой документации. Однако в настоящее время сведения об изменении одного вида земель на другой в ней не отражаются, как и не отражаются сведения об их (или земель-

лепользователей Володарского района в пастбища»; постановление главы администрации Астраханской области от 24 декабря 1999 г. № 460 «О переводе 2046,9 га орошаемых земель сельскохозяйственных предприятий Володарского и Лиманского районов в пастбища»; постановление Кабинета министров Республики Адыгея от 20 апреля 1998 г. № 128 «О переводе части пашни и мелиорированных земель племенного совхоза “Адыгейский” в пастбищные угодья»; постановление администрации Тамбовской области от 29 мая 2000 г. № 585 «О переводе мелиорированных земель в немелиорированные».

²³ См., например, постановление главы администрации г. Краснодара от 6 августа 1996 г. № 1230 «О переводе орошаемых земель в богарные учхоза “Кубань” КГАУ»; постановление главы администрации муниципального образования Новомосковский район от 26 марта 2008 г. № 466 «О списании мелиоративной системы в СПК “Истоки Дона” и переводе мелиорированных сельскохозяйственных угодий в немелиорированные сельскохозяйственные угодья».

ных участков) переводе именно в качестве мелиорированных в иные категории земель. Следовательно, с юридической точки зрения анализируемые действия не имеют правового значения, поскольку, кроме издаваемых индивидуально-правовых актов, ничем не подтверждаются.

Учитывая изложенное, для того чтобы легализовать процедуру перевода мелиорированных земель в иные (менее ценные) земли, необходимо обеспечить внесение сведений о них в государственный кадастр недвижимости. Наряду с этим, на наш взгляд, целесообразно установить более сложный, чем в отношении других земель, порядок перевода и особые для него основания (например, предусмотрев это в Федеральном законе о переводе земель, расширив тем самым предмет его регулирования). В противном случае существующее законодательство создаст в будущем основу для упрощения перевода рассматриваемых земель в другие категории земель²⁴.

Как представляется, в целях установления барьеров на пути необоснованного перевода мелиорированных земель в немелиорированные поря-

²⁴ В научной литературе можно встретить и противоположное мнение о переводе земель из одного вида в другой применительно к сельскохозяйственным угодьям. Так, Е. В. Пантин отмечает, что перевод одного вида сельскохозяйственных угодий в другой должен осуществляться собственником земельного участка по своему усмотрению на основании материалов внутрихозяйственного землеустройства. Вместе с тем такое утверждение нельзя признать верным, поскольку земли обладают разной хозяйственной ценностью и перевод их собственниками по своему желанию может привести к значительному сокращению площадей наиболее продуктивных земель, нарушив этим экологическое равновесие в соотношении видов сельскохозяйственных угодий (см.: Пантин Е. В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения: монография. М., 2012. С. 101).

док перевода и основания для него необходимо закрепить на федеральном уровне. В качестве таких оснований с учетом имеющегося регионального и зарубежного опыта можно предложить следующие:

для орошаемых и осушаемых земель — списание мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений в результате полного износа, делающего невозможным и экономически нецелесообразным их эксплуатацию, выхода из строя по причине природных и техногенных аварий, а также потеря связи с источником орошения, водонеобеспеченность;

для земель, занятых защитными лесными насаждениями, — предельный возраст лесных насаждений, их изреженность.

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно заключить, что положения Федерального

закона «О мелиорации земель» и развивающих его актов свидетельствуют о явной пробельности в правовом регулировании отношений по поводу перевода мелиорированных земель в немелиорированные. Вносимые законодательные изменения и дополнения практически не затрагивают рассматриваемую нами сферу общественных отношений. Отчасти следствием этого выступает низкая эффективность действующих норм права. Поэтому усиление законодательного регулирования мелиоративных отношений посредством установления на федеральном уровне унифицированного порядка и оснований перевода указанных земель будет являться важным шагом в направлении решения возникающих в этой сфере правовых проблем. Кроме того, это будет способствовать реализации в полной мере принципа приоритета сохранения особо ценных земель.

Библиографический список

- Анисимов А. П., Шульга А. Е., Ефременко О. В., Бирюкова Т. А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2014.
- Буров В. А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2011.
- Волков Г. А. Принципы земельного права России. М., 2005.
- Голышев Н. А. Правовое регулирование перевода одних видов сельскохозяйственных угодий в другие // Юридический мир. 2010. № 2.
- Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2013 г. М., 2014.
- Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2015.
- Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / под общ. ред. А. А. Ялбулганова. М., 2007.
- Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2002.
- Крассов О. И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. № 1.
- Матузов Н. И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2010.
- Пантин Е. В. Актуальные проблемы правового обеспечения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения: монография. М., 2012.
- Пашова М. С., Пашов Д. Б. Сочетание публичных и частных интересов в регулировании использования и охраны земель // Юрист. 2012. № 19.
- Пышьева Е. С. Правовой режим мелиорируемых и мелиорированных земель // Журнал российского права. 2015. № 7.
- Сулин М. А. Землеустройство. СПб., 2005.