

Научная статья  
УДК 349.41, 347.121



## Земли сельскохозяйственного назначения (баланс частных и публичных интересов)

**Каплан Заурович Шоранов**

*Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия*

✉ [kaplanshoranov@yandex.ru](mailto:kaplanshoranov@yandex.ru)

*Научный руководитель:* **М. М. Баранников**, преподаватель кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия

**Аннотация.** В статье поднимается вопрос регулирования частных и публичных интересов в рамках земель сельскохозяйственного назначения. Приведена статистика для подтверждения актуальности вопроса на текущий период. Поставленная в работе проблематика широко проанализирована, рассмотрены варианты разрешения ситуации и представлены перспективы развития. Результатом исследования стала формулировка конкретных условий взаимодействия частных и публичных интересов в рамках земель сельскохозяйственного назначения для достижения их взаимовыгодного баланса.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, баланс частных и публичных интересов, государство, общество, народ, Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации

**Для цитирования:** Шоранов К. З. Земли сельскохозяйственного назначения (баланс частных и публичных интересов) // Фемида.Science. 2023. № 13. С. 66–73.

Original article

## Agricultural Land (Balance of Private and Public Interests)

**Kaplan Z. Shoranov**

*Russian State University of Justice, Moscow, Russia*

✉ [kaplanshoranov@yandex.ru](mailto:kaplanshoranov@yandex.ru)

*Scientific supervisor:* **M. M. Barannikov**, Lecturer of the Land Environmental Law Department of the Russian State University of Justice

**Abstract.** This article raises the issue of regulating private and public interests within the framework of agricultural lands. The work provides statistics to confirm the relevance of the

issue. In addition, the problems posed in the work are broadly analyzed, resolution options are considered, as well as development prospects. The result is the formulation of specific conditions for the interaction of private and public interests within agricultural lands for achieving its' mutually beneficial balance.

**Keywords:** agricultural lands, balance of private and public interests, state, society, people, Land Code of the Russian Federation, Civil Code of the Russian Federation

**For citation:** Shoranov, K. Z. Agricultural land (balance of private and public interests). *Femida. Science = Themis.Science*. 2023;(13):66-73. (In Russ.)

Вопросы использования земель сельскохозяйственного назначения регулируются достаточно широким пластом законодательства, что отражает значимость и важность данного института земельного права. Основными из них являются Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, а также Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Проблематика, существующая в рассматриваемом институте земельного права, состоит в балансе частных и публичных интересов. Принцип их сочетания является основополагающим практически во всех отраслях российского права, и в частности земельного права. Есть много разных подходов к пониманию данного принципа – разделению категорий «частный» и «публичный». Они будут рассмотрены далее.

Рассуждая более обширно про теоретическую значимость, следует сказать, что регулирование современных земельных отношений, в частности в области земель сельскохозяйственного назначения, должно осуществляться с учетом таких важнейших характеристик земли, как «природный объект» и «природный ресурс»; недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю. Именно в этой связи обеспечение баланса частных и публичных интересов служит одной из основополагающих задач как науки земельного права, так и земельного законодательства, в том числе законодательства в области земель сельскохозяйственного назначения.

На нынешнем этапе правового регулирования в области земель сельскохозяйственного назначения вопрос обеспечения баланса частных и публичных интересов вызывает определенные разногласия. Соответственно, такое положение в правовом регулировании не отвечает требованиям и интересам как государства, так и общества. И именно это ставит перед исследователями в области земельного права задачу раскрыть элементы принципа обеспечения баланса частного и публичного интереса, в том числе в области земель сельскохозяйственного назначения, с целью выявления существующих проблем для последующего их решения.

Для рассмотрения принципа баланса частных и публичных интересов были выбраны именно земли сельскохозяйственного назначения, ввиду того что в условиях современного правового регулирования таким землям уделяется особое внимание, так как они являются фундаментом многих экономических и иных смежных процессов как на межгосударственном и общегосударственном уровне, так и на уровне отдельно взятых субъектов. Такие положения обосновываются Конституцией Российской Федерации, где в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы использу-

ются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории<sup>1</sup>. Также в научной среде считается, что «земельные ресурсы выступают базисом для получения первичной пищевой продукции и всего продовольственного обеспечения населения. Являясь важнейшим компонентом природы, земля выступает фундаментом для сельского и лесного хозяйства, а также для хозяйственной деятельности человечества в целом» [1, с. 45].

Благосостояние нашей страны во многом находится в причинно-следственной связи с состоянием сельскохозяйственных земель, так как сельское хозяйство является одной из самых крупных отраслей экономики России, особенно в сегодняшних реалиях на международной арене. По уточненным данным Росстата, в 2022 г. сельхозпроизводство выросло на 11,3% (в 2021 г. – 11,5%), в том числе в растениеводстве – на 17,6% (в 2021 г. – 18,1%), в животноводстве – на 2,5% (без изменений). В сельхозорганизациях производство в 2022 г. выросло на 14% (в 2021 г. – 14,1%), в том числе в растениеводстве на 21,2% (в 2021 г. – 18,9%), в животноводстве – на 5,4% (в 2021 г. – 5,5%). В прошлом году хозяйства всех категорий (сельхозорганизации, фермеры, личные подсобные хозяйства) произвели продукции на 8,563 трлн руб. (в фактических ценах) против 7,673 трлн руб. в 2021 г.<sup>2</sup> Это около 6% от всего ВВП России за 2022 г., что является немалой долей среди всех категорий.

Земли данной категории отличаются особым свойством – пригодностью для производства сельскохозяйственной продукции. В контексте происходящих на мировой арене событий можно увидеть, что наличие таких земель определяет фактически решающую роль в принятии важных политических решений, позволяя не задумываться о методах дальнейшего пропитания и содержания населения страны, так как зависимость от других государств сводится к минимуму, что особенно важно в условиях «санкционного изолирования» экономической сферы России.

Возвратимся к основному вопросу данного исследования – разграничению частных и публичных интересов. С учетом анализа основных научных положений можно прийти к выводу, что разграничивающим звеном в этих двух категориях служит не что иное, как интерес. Одни ученые сводят публичный интерес к общественно-государственному, другие только к государственному или только к общественному. Например, В. И. Галкин в своих трудах приводит разные подходы к определению публичного интереса. Первый подход заключается в отнесении публичного интереса к интересам сугубо государства в лице его органов власти, а второй подход относит публичный интерес исключительно к обществу и народу [2, с. 205].

В. Д. Мазаев, напротив, не отождествляет понятие «публичный» с государственным, полагая, что публичный интерес представляет собой совокупность «общесоциальных» интересов [3, с. 123].

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм., одобренными в ходе общерос... голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/SbVal\\_pr\\_2022.xls](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/SbVal_pr_2022.xls) (дата обращения: 07.11.2023).

Резюмируя позиции ученых по данному вопросу, следует упомянуть также мнение А. В. Кряжкова, который считает, что «публичный интерес – это общественный интерес, признанный государством и урегулированный правом» [4, с. 91]. Данное мнение представляется наиболее точным в формулировке понятия публичного интереса.

Вопрос о том, что является «частным» интересом, не вызывает особых разногласий в научной среде, так как носители такого интереса законодательно закреплены в ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), где обозначается, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе<sup>3</sup>. Правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. В связи с этим частный интерес определяется в юридической литературе как охраняемый правом интерес, присущий конкретным лицам и социальным группам [5, с. 76].

Принцип баланса частных и публичных интересов является образующим для каждой из отраслей российского права, в том числе и земельного, исходя из положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, где говорится, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По своему конституционно-правовому смыслу земельные отношения являются публичными, так как ст. 9 Конституции Российской Федерации закрепляет определение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Однако в ст. 35 Конституции Российской Федерации также закрепляется право частной собственности, объектом которого может выступать и земельный участок. Данный фактор показывает наглядный пример взаимодействия частного и публичного интереса в земельных отношениях. Исходя из этого, в рамках учета публичного интереса, собственники земельных участков должны минимизировать ущерб, наносимый окружающей среде их деятельностью, соблюдать интересы иных лиц, реализующих свое право, и т. д.

Исходя из указанных выше положений можно утверждать, что «...именно на взаимоувязывание этих сталкивающихся интересов должен быть направлен публичный интерес, реализуемый в государстве посредством осуществления его функций, и в первую очередь – правотворческой, т. е. цель законодателя – урегулировать в праве сочетание различных интересов, выражая тем самым публичный интерес» [6, с. 32].

Законодатель в целях соблюдения частных и публичных интересов должен устанавливать определенный порог или же, другими словами, осуществ-

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

влять конкретизацию общественных нужд с учетом общественного мнения и сложившейся практики.

На сегодняшний день законодательство Российской Федерации определяет тот самый «порог» нужд со стороны общества, что впоследствии играет важную роль в соотношении частных и публичных интересов. К примеру, по вопросу изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который не используется по целевому назначению или используется с нарушением законодательства Российской Федерации, или вопросу принудительного изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в Земельном кодексе Российской Федерации<sup>4</sup> (ЗК РФ) и Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>5</sup> указаны определенные требования и условия, без соблюдения которых проведение процедуры изъятия будет незаконным. Так, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть изъят у его собственника по решению суда в случае, если в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) на дату проведения контрольного (надзорного) мероприятия выявлен факт неиспользования такого земельного участка по целевому назначению в течение трех и более лет или в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) на дату проведения контрольного (надзорного) мероприятия такой земельный участок используется с нарушением законодательства Российской Федерации не менее трех лет подряд с даты выявления в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) данного нарушения и т. д.<sup>6</sup> Законодательство устанавливает также порядок проведения публичных торгов при изъятии земель сельскохозяйственного назначения. Говоря в общем о процедуре изъятия в земельном праве, порядок которого также применяется к землям сельскохозяйственного назначения, можно упомянуть, что, во-первых, строительство (размещение) объектов, перечисленных в п. 2 абз. 1 ст. 49 ЗК РФ, допускается только при отсутствии других возможных вариантов строительства. Во-вторых, исходя из положений ст. 56.6 ЗК РФ решение об изъятии земельного участка должно быть заблаговременным, что является прямым условием соблюдения прав частных лиц. В-третьих, при изъятии земельного участка, согласно ст. 281 ГК РФ, необходимо совершить процедуру возмещения в соответствии с порядком определения стоимости изымаемого участка, который уже установлен ГК РФ.

В продолжение последнего примера важно подчеркнуть взаимодействие частных и публичных интересов путем регулирования возникающих правоотношений Земельным и Гражданским кодексами Российской Федера-

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 13.06.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

<sup>6</sup> Там же.

ции, так как первый регулирует публичные отношения, а второй – частные. Также «...одной из основных особенностей взаимодействия земельного и гражданского законодательства является использование гражданско-правовой терминологии и собственно гражданско-правовых конструкций в целях правового обеспечения баланса публичных и частных интересов при регулировании прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения» [6, с. 34].

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает особенности купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и гласит, что при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов и случаев изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В случае, если преимущественное право соблюдено не было, сделка будет признана ничтожной. Последствия такого признания содержит уже ГК РФ (положения о ничтожных и оспоримых сделках и т. д.).

В рамках обеспечения баланса частных и публичных интересов законодатель в главе II Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (последняя редакция) предусмотрел особенности следующих видов правоотношений:

- купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 8);
- аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 9);
- предоставления гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 10);
- предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности (ст. 10.1);
- наследования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 11).

Законодатель на сегодняшний день предпринимает попытки изменения правовых актов в целях совершенствования баланса частных и публичных интересов в институте земель сельскохозяйственного назначения. Об этом свидетельствует, к примеру, разработка нового проекта федерального закона «О землеустройстве»<sup>7</sup>, который, по мнению законодателя, должен обеспечить рациональное использование и охрану земель сельскохо-

<sup>7</sup> По состоянию на 5 декабря 2023 г. проект закона не внесен в Государственную Думу Российской Федерации.

зяйственного назначения<sup>8</sup>. «Необходимость разработки законопроекта в Минсельхозе объясняют тем, что за последние десятилетия институт землеустройства утратил существенную часть своего значения и содержания. За последние 15 лет из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы, отменена обязательность землеустройства, определение координат границ объекта землеустройства заменено описанием их местоположения. Это привело к снижению точности землеустроительных работ, отмечается в приложенной информации. При этом из-за недостатков правового регулирования не ведется госполитика в области землеустройства»<sup>9</sup>.

Подводя итоги, можно сказать, что регулирование соотношения частных и публичных интересов при разрешении вопросов в области земель сельскохозяйственного назначения представляет собой достаточно широкий спектр воздействия на общество и государство, который направлен на соблюдение основных конституционных принципов с целью упорядочивания общественных процессов в рамках рассматриваемого института земельного права.

#### Список источников

1. Петровская Т. К., Евсеева А. А. Современное состояние земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // Проблемы региональной экологии. 2022. № 3. С. 45–49. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyanie-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-v-rossiyskoj-federatsii>.
2. Галкин В. И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 205 с.
3. Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учеб. пособие. М. : Ин-т права и публич. политики, 2004. 95 с.
4. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91–99.
5. Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М. : ЮрИнфоР, 2001. 211 с.
6. Лесных А. В. Баланс публичных и частных интересов как принцип правового регулирования прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2017. № 5 (149). С. 28–35. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/balans-publichnyh-i-chastnyh-interesov-kak-printsip-pravovogo-regulirovaniya-prav-na-zemelnye-uchastki-selskohozyaystvennogo>.

---

<sup>8</sup> Васильева Н. Охрану сельхозугодий предложили включить в законопроект о землеустройстве // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/social/okhranu-zemel-selkhoznaznacheniya-predlozhili-vklyuchit-v-zakonoproekt-o-zemleustroystv.html> (дата обращения: 14.11.2023).

<sup>9</sup> Там же.

## References

1. Petrovskaya, T. K., Evseeva, A. A. Current state of agricultural land in the Russian Federation. *Problemy regional'noj ekologii = Problems of Regional Ecology*. 2022;(3):45-49. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyanie-zemel-selskohozyaystvennogo-naznacheniya-v-rossiyskoy-federatsii>. (In Russ.)
2. Galkin, V. I. *The relationship between private and public interests in the exercise of ownership of real estate*. Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2020. 205 p. (In Russ.)
3. Mazaev, V. D. *The concept and constitutional principles of public property*. Textbook. Moscow: Institute of Law and Public Policy; 2004. 95 p. (In Russ.)
4. Kryazhkov, A. V. Public interest: concept, types and protection. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 1999;(10):91-99. (In Russ.)
5. Kurbatov, A. Ya. *The combination of private and public interests in the legal regulation of business activities*. Moscow: YurInfoR; 2001. 211 p. (In Russ.)
6. Lesnykh, A. V. Balance of public and private interests as a principle of legal regulation of rights to agricultural land. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*. 2017;(5):28-35. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/balans-publichnyh-i-chastnyh-interesov-kak-printsip-pravovogo-regulirovaniya-prav-na-zemelnye-uchastki-selskohozyaystvennogo>. (In Russ.)

## Информация об авторе

К. З. Шоранов – студент 4 курса юридического факультета.

## Information about the author

K. Z. Shoranov – 4th year student of the Faculty of Law.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 14.11.2023; одобрена после рецензирования 06.12.2023; принята к публикации 22.12.2023.

The article was submitted 14.11.2023; approved after reviewing 06.12.2023; accepted for publication 22.12.2023.