

**ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ПРОБЛЕМЫ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

**Материалы
выездного заседания Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и рыбохозяйственному комплексу
(совместно с бюро Отделения экономики
и земельных отношений
Российской академии сельскохозяйственных наук)**

27—28 ноября 2008 года, г. Рязань

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

СОДЕРЖАНИЕ

Н.К. Долгушкин

Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения. . . . 5

А.В. Петриков

Направления и механизмы земельной политики в сельском хозяйстве. . . . 11

С.Н. Волков

О влиянии современной системы территориального планирования
на использование земель сельскохозяйственного назначения
в Российской Федерации 17

О.Б. Лепке

Оборот земель сельскохозяйственного назначения: состояние,
проблемы и пути решения 22

В.И. Таранин

Законодательные инициативы Комитета Государственной Думы
по аграрным вопросам по совершенствованию оборота земель
сельскохозяйственного назначения 32

В.Г. Печаткин

К вопросу об обороте земель 35

С.А. Шарипов, И.Г. Гайнутдинов, А.П. Пухачев

Научное, кадровое и информационное обеспечение регулирования
земельных отношений. 37

О.Я. Одинцова

Практика реализации современного земельного законодательства
об обороте земель сельскохозяйственного назначения.
Устойчивые негативные последствия принятых законодательных
актов в данной сфере 43

В.В. Дупак

Рационализация оборота земель сельскохозяйственного назначения 47

П.С. Русинов, Е.Д. Серебрякова, Т.Ю. Евтушенко, С.П. Русинов Изучение современного состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения в Центральном федеральном округе на основе методов дистанционного зондирования земель: перспективы и пути решения	52
В.В. Безрукова Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Московской области	56
Г.Ф. Федоров Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения и эффективное землепользование	60
И.М. Кузьмин Правовое регулирование и проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации	65
Н.И. Шагайда Институциональные ограничения оборота сельскохозяйственных земель в России	79
Н.Д. Козлов О государственном регулировании земельных правоотношений	81

Н.К. Долгушкин,

*доктор экономических наук, заместитель председателя
Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и рыбохозяйственному комплексу*

Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения

*Никогда не следует забывать,
что не человек — для права,
а право — для человека*

Проблема продовольственной безопасности по своей актуальности, масштабности, социальным последствиям является одним из серьезнейших вызовов современности и требует принятия безотлагательных эффективных мер по ее разрешению.

Свидетельством обострения данной проблемы является резкий рост цен на продовольствие, которые за последние три года практически удвоились, в три раза уменьшив мировые запасы продуктов питания.

Вот почему усилия как мирового сообщества в целом, так и отдельных государств направлены на разработку более эффективной аграрной политики, поиск дополнительных ресурсов с целью наращивания производства продуктов питания. Одним из таких ресурсов являются земли сельскохозяйственного назначения, в первую очередь пахотные земли, основной потенциал которых, кроме России, сосредоточен лишь в нескольких странах: в США (175 млн. га), Индии (162 млн. га), Китае (144 млн. га), Бразилии (59 млн. га), Австралии (51 млн. га) и Канаде (46 млн. га).

В Российской Федерации насчитывается 400 млн. га земель сельскохозяйственного назначения (23,5% от общего фонда земель), из них 194,4 млн. га составляют сельскохозяйственные угодья, в том числе 121,8 млн. га — пашня. Следует особо подчеркнуть, что в России сосредоточено 9% мировой продуктивной пашни и более 50% черноземов, что свидетельствует о значительных резервах по увеличению производства продовольствия для собственных нужд и по экспорту.

Правовые условия для рационального землепользования, повышения эффективности и сохранности земель сельскохозяйственного назначения и призвано обеспечить современное земельное законодательство.

Уместно напомнить, что ни одна из проводимых ранее земельных реформ в России (реформы 1861 года, столыпинская реформа (1906—1915 годов), 1917 года не была полностью осуществлена.

Основная цель земельной реформы, начатой в 90-е годы прошлого столетия, также не была полностью реализована, поэтому проблема земельных отношений по-прежнему остается крайне актуальной, и "крестьянский вопрос" в России не решен до сих пор.

Начало современной земельной реформе в Российской Федерации было положено еще в советский период законами 1990 года "О собственности в РСФСР", "О предприятиях и предпринимательской деятельности", "О земельной реформе", "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", "О социальном развитии села". Основными целями реформы выступали перераспределение земель, выявление потребностей субъектов (в первую очередь физических и юридических лиц) в земельных участках, наделение их конкретными правами на землю.

Важное значение для развития земельного законодательства имел Земельный кодекс РСФСР 1991 года. Но становление современной модели земельных отношений связано прежде всего с принятием конституционных норм о многообразии и равной правовой защите всех форм собственности на землю, гарантированности частной собственности. Президентом Российской Федерации 24 декабря 1993 года был подписан указ "О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации", согласно которому из Земельного кодекса РСФСР было исключено 48 статей и он фактически перестал удовлетворять требованиям, предъявляемым к кодифицированным нормативным правовым актам.

В середине 1990-х годов земельное законодательство состояло преимущественно из указов Президента Российской Федерации и имело многочисленные пробелы. Земельные отношения регулировались в основном следующими нормативными актами: указы 1993 года "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России", "О федеральных природных ресурсах", указ 1996 года "О реализации конституционных прав граждан на землю".

Перечисленные правовые акты содержали все основные нормы, развиваемые современным Земельным кодексом Российской Федерации (придание земельным участкам статуса объектов недвижимости, закрепление правила о судебном порядке разрешения земельных споров, придание имущественного характера современным земельным отношениям в целом). Положения вышеназванных указов были подкреплены многочисленными подзаконными нормативными правовыми актами, которые устанавливали конкретный механизм реализации земельно-правовых норм.

Земельное законодательство конца 1990-х — начала 2000-х годов было направлено на повышение нормативной значимости правового регулирования земельных отношений, которая выражается в усилении роли федеральных законов в системе источников.

В настоящее время не осталось действующих указов Президента Российской Федерации по вопросам регулирования земельных отношений, приняты Земельный кодекс Российской Федерации и целый комплекс специальных федеральных законов с соответствующими подзаконными нормативными актами.

Действующие в настоящий момент законодательные акты по использованию и охране земель условно можно разделить на несколько групп.

1. Правовые акты, устанавливающие унифицированные земельно-правовые нормы, которые имеют общий характер и распространяются на все группы общественных земельных отношений: Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (глава 17 "Право собственности и другие вещные права на землю").

2. Правовые акты, реализующие и развивающие идею частной собственности на землю: федеральные законы "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", "О личном подсобном хозяйстве", "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

3. Правовые акты, регулирующие организационно-управленческие отношения в земельном праве: федеральные законы "О государственном кадастре недвижимости", "О землеустройстве", "О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд".

4. Правовые акты, регулирующие экономико-правовой механизм современной земельной реформы: Налоговый кодекс Российской Федерации (глава 31 "Зе-

мельный налог"), федеральные законы "Об ипотеке", "Об оценочной деятельности".

5. Правовые акты, регулирующие отношения по охране земель как природного ресурса, пространственного базиса и средства производства в сельском хозяйстве. Данная группа выражает тенденцию приоритета охраны земель перед их использованием. К этой группе можно отнести федеральные законы "О мелиорации земель", "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", экологическое законодательство.

Следует отметить, что современное земельное законодательство содержит как общие правовые нормы, так и нормы специального характера. В то же время четко прослеживается тенденция усиления специальных норм, что объясняется сложностью земельных отношений и их ярко выраженным региональным характером.

В целом же действующее земельное законодательство трудно назвать системным, его развитие идет противоречиво и непоследовательно, что вызывает необходимость в его дальнейшем совершенствовании.

Земельные отношения носят комплексный характер, поэтому большое число противоречий сосредоточено в нормах разных отраслей права, регулирующих общие и смежные вопросы — гражданского, земельного, градостроительного, экологического законодательства. Нередко противоречия содержатся внутри самого земельного законодательства, что ведет к нарушению его внутренней логики, снижает эффективность применения правовых норм, порождает правовой нигилизм и пренебрежительное отношение к закону не только в обществе, но и во властных структурах.

Законодательное обеспечение оборота земель сельскохозяйственного назначения сегодня не ограничивается действием лишь одноименного федерального закона ("Об обороте земель сельскохозяйственного назначения").

Правовой механизм оборота земель сельскохозяйственного назначения определяется многочисленными нормами гражданского законодательства: Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов "О государственном кадастре недвижимости", "О землеустройстве", "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", а также законодательными актами об охране земель сельскохозяйственного назначения и экологическим законодательством. К сожалению, значительная часть из них не отвечает требованиям сегодняшнего дня.

Современное земельное законодательство содержит множество норм, в разной форме разрешающих неконтролируемое приобретение и использование земельных участков, снимающих какие-либо ограничения на изменение функционального назначения любой земельной собственности. Следствием этого являются самовольные захваты, незаконное предоставление и изъятие земель, несанкционированное выведение плодородных земель из сельскохозяйственного оборота, что приводит к спекуляции земельными участками, коррупции и другим негативным явлениям.

Земельный вопрос в России в последнее время все больше становится источником острых социальных и экономических конфликтов, участились случаи агрессивных (рейдерских) захватов земель. Количество обращений по земельным спорам исчисляется уже сотнями тысяч в год.

Пробелы в земельном законодательстве сегодня реально ставят под угрозу и геополитические интересы страны. Известны многочисленные факты, когда компании с участием иностранного капитала ведут активную скупку земель в приграничных регионах на Юге России, на Урале, в Поволжье, в Западной Сибири. По данным Всероссийского института аграрных проблем и информатики (ВИАПИ), иностранный капитал контролирует более 150 крупных сельхозпредприятий. Некоторые из них осуществляют свою производственную деятельность уже на площадях от несколь-

ких сотен тысяч до миллиона и более гектаров, а это уже чревато серьезными социально-экономическими последствиями.

Сегодня назрела необходимость в тщательной ревизии всего земельного законодательства, а также в выработке более эффективного механизма его реализации.

Считаем основными направлениями совершенствования российского земельного законодательства обеспечение конституционных гарантий *права частной собственности на земельные участки*, формирование единой системы информации о землях и иных объектах недвижимого имущества, усиление государственного контроля за использованием и охраной земель (*государственное управление*) и правовую *охрану земель* сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим является актуальным совершенствование земельного законодательства и правоприменительной практики в части оптимизации процедур межевания и формирования земельных участков, снижения стоимости их проведения; оформления прав на невостребованные земельные доли; добровольного отказа от земельных долей; государственной регистрации прав на земельные доли и налогообложения земельных долей; выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности; управления общей долевой собственностью сельскохозяйственных организаций; изъятия земельных участков, не используемых в сельскохозяйственном производстве или используемых не по целевому назначению. Необходимо также повысить эффективность государственного управления земельными ресурсами, используемыми в сельскохозяйственном производстве, усилить гарантии целевого использования сельскохозяйственных земель и меры их правовой охраны.

Указанные проблемы должны быть разрешены прежде всего в федеральном законодательстве. Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике внимательно проанализированы все предложения по данному вопросу, поступившие из субъектов Федерации, министерств и ведомств, научных учреждений, а также материалы проводившихся по этой тематике "круглых столов" и конференций.

Исходя из этого анализа останавлиюсь лишь на отдельных проблемах, связанных с повышением эффективности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Первая и, на наш взгляд, наиболее важная группа проблем связана с гарантиями частной собственности на земельные участки. Необходимо в самое ближайшее время *завершить работы по оформлению прав на земельные участки*, включая их межевание и постановку на кадастровый учет. Ликвидация государственной системы землеустройства и несовершенство законодательства в этой области земельных отношений привели к колоссальной монополизации рынка землеустроительных услуг и неоправданному росту цен на них как наиболее востребованных в условиях формирования частной земельной собственности. Нередко затраты на межевание и постановку на кадастровый учет участка превышают его номинальную стоимость. Учитывая, что эти работы должны быть завершены в ближайшее время, полагаем необходимым обеспечить более деятельное участие субъектов Федерации, муниципальных образований в осуществлении землеустроительных услуг, предоставлении картографических материалов, частичном финансировании этих работ.

По нашему мнению, земельное законодательство необходимо дополнить нормами, сокращающими сроки предъявления возражений собственниками *невостребованных земельных долей* (а таковых насчитывается 26,6 млн. га — примерно 6,8% от всех сельскохозяйственных земель, или 22,1% от земель, находящихся в частной собственности), и предоставить муниципальным образованиям право распоряжаться

ся земельным участком, образованным из не востребуемых земельных долей, на период до окончания процедуры его отчуждения.

Следует упростить правовой механизм в части *добровольного отказа от земельных долей*, так как по действующим правилам отказ от земельной доли возможен только после выделения земельного участка в счет доли. Процедура такого выделения длительна и затратна.

В части *выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности* необходимо внести изменения в статьи 13 и 14 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", так как процедуры выдела участка в указанном законе трудновыполнимы для собственника земельной доли. Целесообразно также дополнить законодательство о землеустройстве и о кадастре недвижимости положениями о формировании земельных участков в случае их выдела в счет земельной доли.

Следует также дополнить перечень полномочий общего собрания участников долевой собственности положением о возможности согласования смежных границ участка долевой собственности представителем собственников долей, уполномоченным на эту процедуру решением общего собрания.

Кстати, в Конституционном Суде рассматривается заявление жительницы Подмосковья, которая считает существующий порядок выделения земельных участков через решение общего собрания пайщиков неконституционным, в чем ее поддерживают и привлеченные Конституционным Судом эксперты. Видимо, следует и законодателям вернуться к этим процедурным моментам.

С целью оптимизации сельскохозяйственного производства необходимо законодательное решение проблемы *изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения или земельных участков, используемых не по целевому назначению*. Нашим комитетом с учетом предложений субъектов Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части неиспользуемых земельных участков или земельных участков, используемых не по целевому назначению).

Вторая группа проблем заключается в отсутствии в законодательстве четкой определенности в области *управления земельными ресурсами*, в том числе контроля за использованием и охраной земель. Прослеживается несогласованность положений и норм, определяющих порядок постановки на государственный кадастровый учет, юридической регистрации прав и сделок с ними, отсутствует четкий регламент проведения этих работ, предусматривающий процедуру согласования, сроки рассмотрения и утверждения, что приводит к многочисленным злоупотреблениям.

Особо следует сказать о Федеральном законе "О государственном кадастре недвижимости", который был принят в июле 2007 года и вступил в силу с 1 марта 2008 года. С введением в действие этого закона дополнительно возникла проблема регистрации земельных участков в качестве *единого массива (землевладения)* одного юридического или физического лица.

Новая регистрация каждого отдельного земельного участка как ограниченного естественными условиями или коммуникациями, как самостоятельного объекта теперь не только существенно затруднила регистрацию прав на эти участки, в том числе и сельскохозяйственного назначения, но и многократно увеличила расходы по их оформлению, в первую очередь для сельскохозяйственных организаций. Нельзя согласиться и с тем, что регистрация земельных участков носит заявительный характер, поэтому не случайно Единый государственный реестр земель содержит сведения не более чем о 10% земельных участков.

Отсюда вытекает следующий блок проблем — *неразвитость системы земельно-ипотечного кредитования*. Это тема подробно обсуждалась в ноябре 2007 года на

заседании "круглого стола" в Совете Федерации, участниками которого особо подчеркивалось, что без развития ипотеки невозможно долгосрочное и стабильное развитие сельского хозяйства. По расчетам специалистов, залог лишь одной четвертой части сельхозземель позволяет привлечь более 400 млрд. рублей кредитных ресурсов. Таким образом, практически не начав еще работать, Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" уже требует внесения изменений.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении проект федерального закона № 106534-5 "О внесении изменений в статью 47 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости", предложенный Законодательным Собранием Нижегородской области. Суть его заключается в установлении временной нормы о том, что до 1 января 2012 года могут формироваться и учитываться земельные участки как единое землепользование. Введение такой нормы, на наш взгляд, оправдано тем, что система подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих порядок ведения государственного кадастра недвижимости, пока не адаптирована к требованиям новейшего законодательства.

Четвертая группа проблем связана с тем, что действующие нормы земельного законодательства не обеспечивают эффективного использования и сохранности земельных ресурсов, прежде всего сельскохозяйственных угодий. Единая и целостная законодательно определенная система охраны сельскохозяйственных земель в стране отсутствует.

Правовое обеспечение охраны земель состоит из нескольких статей Земельного кодекса, носящих сугубо декларативный, общий характер. Отдельные мероприятия регулируются федеральными законами "О мелиорации земель" и "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". Иные виды деятельности в этой важнейшей области земельных отношений (консервация, рекультивация земель) регулируются на уровне подзаконных актов, которых явно недостаточно.

Несмотря на то что современным законодательством выделены категории ценных и особо ценных сельскохозяйственных угодий, изъятие и использование которых для несельскохозяйственных целей строго ограничено или запрещено вообще, они при действующем экономическом механизме регулирования земельных отношений в большом количестве предоставляются для строительства и выводятся из сельскохозяйственного оборота. Тем самым сокращается и ухудшается природно-ресурсная база сельского хозяйства. Примерно три четверти сельскохозяйственных угодий находятся в состоянии мелиоративной и экологической неустроенности. В связи с деградацией сельскохозяйственных земель требуется существенное расширение сферы законодательного регулирования в области обеспечения их рационального использования и охраны, основанных на комплексном подходе к правовому регулированию возникающих при этом отношений.

В связи с этим необходимы дополнения в существующее законодательство по усилению государственного контроля и повышению эффективности применения мер ответственности за правонарушения в данной сфере.

В заключение хочу еще раз подчеркнуть, что действующее земельное законодательство, главная задача которого заключается в закреплении и динамичном развитии установленных земельной реформой отношений, повышении эффективности использования и охраны земель, этих задач пока не выполняет.

Для России, где земельный вопрос традиционно является одним из наиважнейших, такое положение недопустимо. Для исправления сложившейся ситуации необходимо принятие неотложных мер по систематизации, обновлению и повышению эффективности земельного законодательства. Здесь важно не столько наполнение правовых актов соответствующими нормами, сколько адекватное и системное регулирование всего комплекса земельных отношений.

А.В. Петриков,
доктор экономических наук, статс-секретарь —
заместитель Министра сельского хозяйства
Российской Федерации

Направления и механизмы земельной политики в сельском хозяйстве

Уважаемые коллеги! Вопрос о направлениях и механизмах земельной политики в сельском хозяйстве имеет исключительно важное значение. Земля — основное средство производства в сельском хозяйстве и важнейшая часть национального богатства. По площади пашни на душу населения (0,85 га) Россия входит в первую пятерку стран планеты и в 3,3 раза превосходит среднемировой показатель. Но по показателям эффективности землепользования мы заметно отстаем: располагая 9% сельхозугодий мира, производим лишь 1,34% валового внутреннего продукта мирового сельского хозяйства.

Одной из причин этого является неэффективность земельных отношений, в том числе медленный переход земли в руки ответственных и эффективных собственников и пользователей.

В чем основные недостатки земельной политики в отрасли?

1. Первый и главный недостаток заключается в том, что до последнего времени земельная политика вообще не была выделена в качестве самостоятельного направления, а реализовывалась в рамках общих механизмов регулирования земельных отношений и оборота объектов недвижимости. Вопросы нормативно-правового обеспечения, мониторинга и использования сельскохозяйственных земель находились в сфере ведения разных ведомств и недостаточно координировались. Не учитывалась специфика земли как сельскохозяйственного ресурса при кадастровом учете.

2. Несмотря на многочисленность нормативных правовых актов, в земельном законодательстве немало пробелов и противоречий: в части регулирования оборота земельных долей, защиты сельскохозяйственных земель от нецелевого и нерационального использования, охраны особо ценных угодий. Сельские жители слабо информированы о своих земельных правах, чем нередко пользуются рейдеры.

3. Недостаточное внимание уделяется землеустройству как основному инструменту управления земельными ресурсами. Обсуждается даже вопрос о замене термина "землеустройство" термином "межевание".

4. Слабо развиты современные методы мониторинга и контроля использования земель. Оперативная спутниковая информация о состоянии угодий имеется только по 38 субъектам Российской Федерации. Планово-картографические материалы на 80 % устарели.

5. Невелики масштабы мелиоративных работ. Мелиорированные земли занимают 8 % общей площади пашни, в то время как в Англии — 80 %, в Китае — 55 %, в США — 39 %.

Следует отметить, что в последние годы принимаются меры по устранению этих недостатков: разработаны и находятся на согласовании ряд поправок в земельное законодательство; усиливается координация между министерствами и ведомствами; Минсельхоз России наделен соответствующими функциями; федеральная целевая программа по повышению плодородия почв стала частью Государственной программы развития сельского хозяйства до 2012 года.

Определенная работа осуществляется субъектами Российской Федерации. Некоторые из них работают в этой сфере гораздо активнее, чем федеральный центр. Создаются подконтрольные администрациям операторы на рынке земельных участ-

ков и землеустроительных услуг, из региональных бюджетов компенсируется часть затрат по землеустройству и их вовлечению в оборот, регулируются тарифы на кадастровые работы, установлены критерии оценки состояния и рационального использования земли.

Так, предусмотрена поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации при проведении землеустроительных и кадастровых работ, а также работ, связанных с разграничением государственной собственности на землю (региональные программы в Астраханской, Кировской, Белгородской, Саратовской областях, Ненецком автономном округе, республиках Коми и Саха (Якутия).

В областном бюджете Оренбургской области на 2008 год заложено субсидирование в сумме 65,0 млн. рублей для проведения кадастровых работ в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

В Пермском крае, Тамбовской, Томской областях в целях поддержки сельскохозяйственных предприятий предусмотрено выделение субсидий из средств областных бюджетов на компенсацию части затрат в размере 50% на оформление земельных участков, находящихся в долевой собственности.

Только в отдельных регионах проведена работа по созданию правовых условий для решения имеющихся проблем. Так, в Тверской области принято постановление администрации Тверской области "Об утверждении критериев оценки состояния земельных участков для подготовки документов для изъятия земельных участков"; в Пермском крае разработаны проекты постановлений правительства Пермского края "Об установлении критериев оценки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения для признания его не используемым или используемым не по целевому назначению" и "Об утверждении порядка признания земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не используемым по целевому назначению".

В Ленинградской области законодательно закреплены критерии оценки земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения для признания земельного участка не используемым в соответствии с его назначением. Неиспользуемым земельным участком сельскохозяйственного назначения являются земли, находящиеся в долевой собственности, которые по своим природным свойствам и в результате проведения мелиоративных и культуртехнических мероприятий пригодны, но по разным причинам не вовлечены в процесс сельскохозяйственного производства в течение двух лет и отвечающие критериям, определенным законодательством Ленинградской области, таким как: угодья, используемые не по целевому назначению; угодья, выбывшие из сельскохозяйственного использования вследствие залесенности и (или) закустаренности на площади свыше 30 %, зарастания сорной растительностью, подтопления, вторичного заболачивания, с уничтоженным гумусовым (плодородным) слоем в результате эрозии или его снятия и другие.

Но это только начало работы. Для совершенствования земельной политики в сельском хозяйстве необходимо предпринять целый комплекс мер краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера.

Остановлюсь вначале на *неотложных краткосрочных мерах*. Речь прежде всего идет о совершенствовании земельного законодательства по следующим направлениям:

1. Упрощение процедуры выделения участков в счет земельных долей.

Для этого в законе "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" необходимо установить более четкий порядок проведения общего собрания участников долевой собственности (включая порядок определения их состава, возможность заочного голосования, наделения одного из дольщиков правами представителя), а также внести поправки в ряд других процедур.

2. Особо стоит **вопрос по не востребовавшимся и выморочным долям.**

В результате естественной убыли и миграции сельского населения и ряда других причин до 30% общего количества долей остаются не востребовавшимися или выморочными и, как правило, не вовлечены в хозяйственный оборот.

Для решения этой проблемы необходимо установление порядка отказа от права собственности на земельные доли и одновременного возникновения права собственности на них муниципального образования или субъекта Федерации.

3. Следующая проблема с долями — это **продление сроков приведения в соответствие с нормами Гражданского кодекса договоров аренды земельных долей.** Согласно статье 16 упомянутого закона эта работа должна быть завершена до 27 января 2009 год. В противном случае земля дольщиков перейдет в доверительное управление сельхозорганизаций и других пользователей, что обяжет владельцев долей вместо получения арендной платы вносить платежи за доверительное управление, а также расплачиваться за долги, сделанные доверительным управляющим. Таких последствий по социальным причинам допустить нельзя, как нельзя до указанного срока выделить участки в счет земельных долей и заключить на них договора аренды.

4. Актуальное направление совершенствования законодательной базы — **меры по стимулированию рационального и пресечению ненадлежащего использования земельных участков.**

Ряд политиков и экспертов предлагают в этих целях повысить ставку земельного налога. Однако, учитывая, что 91,5 % сельскохозяйственных угодий принадлежит дольщикам, по сути это будет означать повышение налогового бремени для миллионов сельских жителей, что неприемлемо с учетом высокого уровня бедности на селе.

На наш взгляд, необходимо применять более строгие меры к нерадивым собственникам и пользователям земли.

Для этого следует, во-первых, установить в Земельном кодексе критерии ненадлежащего использования земельных участков, предоставив субъектам Российской Федерации право уточнять их с учетом региональных особенностей сельскохозяйственного производства.

Во-вторых, необходимо кратно увеличить сумму административного штрафа, если земли используются не по целевому назначению либо если их использование приводит к существенному снижению плодородия и ухудшению экологической обстановки.

В-третьих, целесообразно сократить с трех до двух лет срок неиспользования земельного участка по назначению, после истечения которого прекращаются права на него, определив при этом срок освоения земельного участка.

Рациональному землепользованию будет содействовать также более обоснованная дифференциация ставок земельного налога, для чего необходима новая редакция "Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения".

5. **Для усиления охраны и предотвращения нецелевого использования сельскохозяйственных земель** требуется **сократить и конкретизировать основания их перевода в другие категории**, а также определить порядок установления и изменения вида разрешенного использования. Для этого необходимы поправки в Федеральный закон "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую". Следует также установить признаки особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель, включая земли племенных хозяйств, использование которых для других целей не допускается в соответствии со статьей 79 Земельного кодекса.

6. Притчей во языцех стали **высокие издержки оформления земельных участков.** В некоторых, особенно периферийных, районах они превышают рыночную стоимость земли. Проблема усугубилась со вступлением в силу Федерального зако-

на "О государственном кадастре недвижимости" и с началом создания в соответствии с ним федеральной информационной системы ведения кадастра. Закон и порядок формирования этой системы исключают понятие так называемого единого землепользования, что фактически парализует регистрацию прав на земельные участки, находящиеся в долевой собственности. Необходимо срочно внести поправки в упомянутый закон и *разработать упрощенный порядок кадастрового учета земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.*

Кроме нормативно-правовых, имеется ряд других мер краткосрочного характера по упорядочению земельных отношений в сельском хозяйстве.

В ближайшее время необходимо завершить формирование в территориальных управлениях Россельхознадзора подразделений по земельному контролю, заключить соглашения об их взаимодействии с территориальными органами Роснедвижимости и Росприроднадзора.

Следует также приступить к созданию системы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения (что отнесено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 года к функциям Минсельхоза России), включая расширение мониторинга плодородия почв и мониторинга мелиорированных земель, которые уже ведутся. Результатом мониторинговых работ должен стать единый государственный информационный ресурс (реестр) земель сельскохозяйственного назначения.

Учитывая обширность сельскохозяйственных земель и то, что в составе кадастра недвижимости до сих пор не отражались характеристики земель как сельскохозяйственного ресурса, а масштабы геоботанических и почвенных обследований были существенно сокращены, предстоит проделать огромный объем работ.

Они могут быть выполнены с использованием современных информационных технологий на базе материалов дистанционного зондирования земли и данных наземных обследований институтов РАСХН и РАН, а также подведомственной Минсельхозу сети агрохимических центров. Сейчас такая система строится Главным вычислительным центром министерства.

Таков перечень основных мер краткосрочного характера, направленных на совершенствование земельной политики в сельском хозяйстве.

Теперь позвольте остановиться на *задачах среднесрочного и долгосрочного характера, решение которых принципиально важно для создания в стране цивилизованного земельного строя и роста эффективности землепользования.*

1. Актуальным является **усиление роли государства в области землеустройства**, совершенствование механизмов государственного регулирования рынка топографо-геодезических и кадастровых работ (а на нем, по оценкам, работает около 10 тысяч землемерных организаций с годовым оборотом 20 млрд. долларов). Для этого необходимо:

во-первых, существенно переработать действующий Федеральный закон "О землеустройстве", предусмотрев в нем (как это имеет место во всех цивилизованных странах) два основных вида землеустройства: государственное (по инициативе и за счет государства) и инициативное (по инициативе и за счет правообладателей и их объединений);

во-вторых, целесообразно формировать государственный заказ на проведение крупных землеустроительных проектов, которые никогда не будут финансировать частые компании;

в-третьих, из федерального бюджета необходимо субсидировать часть затрат на землеустройство и постановку на кадастровый учет земельных участков, используемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, при условии софинансирования этих работ из бюджетов субъектов Российской Федерации. Для этого Минсельхоз России предлагал дополнить Государственную программу развития сель-

ского хозяйства специальным разделом "Поддержка региональных проектов по комплексному землеустройству на землях, используемых в сельскохозяйственном производстве". Это предложение, к сожалению, не было принято при формировании нового трехлетнего бюджета, но вопрос не потерял своей актуальности и прорабатывается министерством для осуществления такой поддержки с 2010 года;

в-четвертых, за счет государства (как это делается в большинстве развитых стран) следует создать цифровую планово-картографическую основу землеустройства. Причем для нужд сельского хозяйства нужны карты более крупного масштаба, чем для схем территориального планирования, разрабатываемых под эгидой Минрегиона России;

в-пятых, субъектам Российской Федерации целесообразно расширить практику установления предельных максимальных цен кадастровых работ (этим правом они обладают согласно статье 47 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости", но слабо им пользуются), а также заключать соглашения с саморегулируемыми организациями кадастровых инженеров с целью стабилизации цен и создания системы страхования ответственности землеустроителей.

2. Важнейшей среднесрочной и долгосрочной задачей является **расширение мелиоративных работ**. С этой целью Минсельхоз предлагает федеральную целевую программу по сохранению и восстановлению плодородия почв на период до 2012 года дополнить компенсацией из федерального бюджета на условиях софинансирования из бюджетов Российской Федерации части затрат сельхозтоваропроизводителей на восстановление внутрихозяйственных мелиоративных сетей.

В перспективе же к 2020 году, по расчетам специалистов Минсельхоза и Россельхозакадемии, в целях получения гарантированных урожаев и уменьшения зависимости от погодных условий площадь мелиорированных угодий должна быть расширена в два раза и составить 18 млн. га, в том числе 10 млн. га орошаемых земель и 8 млн. га осушенных, что в совокупности составит около 15% площади пашни.

3. Актуальным направлением является **более тесная координация земельной и структурной политики в сельском хозяйстве** с целью перехода земли во владение ответственных и эффективных собственников и пользователей и в конечном счете для вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель, роста почвенного плодородия и эффективности земледелия. Решению этих задач будет способствовать агропродовольственная политика в целом, зафиксированная в госпрограмме, а также изложенные выше меры по совершенствованию земельных отношений. Однако это не исключает принятия ряда специальных мер.

Вовлечению в оборот новых земель способствовало бы введение налогового вычета для сельскохозяйственных организаций и фермеров, приобретающих в собственность земельные участки для своей производственной деятельности, а также переход к погектарному распределению субсидий, выделяемых для поддержки растениеводства. В отношении субсидий на минеральные удобрения и стимулирование посевов рапса погектарное распределение уже, как известно, используется. После анализа его эффективности целесообразно рассмотреть вопрос о распространении погектарного механизма по всем растениеводческим выплатам.

Актуальным является обеспечение равного доступа к земле для всех форм организации сельскохозяйственного производства в соответствии с принципом многоукладности аграрной экономики. Этому будут содействовать изложенные выше меры по упрощению землеустроительных и кадастровых процедур. Целесообразно также дополнительно рассмотреть вопрос о предоставлении крестьянским (фермерским) хозяйствам, относящимся к микропредприятиям (с объемом реализации до 60 млн. рублей), специальных кредитов на покупку земли. Такое предложение высказывают многие представители фермерского сообщества.

Необходимы дальнейшие шаги по развитию земельно-ипотечного кредитования, механизм которого успешно апробирован Россельхозбанком в ходе реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК". К настоящему времени объем кредитов банка под залог земли составил более 7 млрд. рублей, общая площадь залогового фонда земель — более 300 тыс. га. Развитию ипотеки будут содействовать меры по стимулированию оформления земельных участков, а также принятие подготовленного Правительством закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования земельно-ипотечных отношений в сельском хозяйстве". Целесообразно также проработать вопрос о создании с участием государства ипотечной структуры второго уровня (агентства или банка), которая будет аккумулировать (выкупать) залоги, проводить эмиссию и реализацию ценных бумаг и осуществлять на этой основе рефинансирование банков — участников ипотечных схем.

Эти и ряд других предложений среднесрочного и долгосрочного характера, а также краткосрочные меры в области земельной политики рассмотрены на заседаниях коллегии Минсельхоза России 14 июля 2008 года и Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса 5 августа 2008 года и изложены в концептуальном документе "Основные направления совершенствования организационно-экономического и правового обеспечения регулирования земельных отношений в части земель сельскохозяйственного назначения".

Министр сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеев 10 ноября 2008 года утвердил План действий Минсельхоза России по реализации этого концептуального документа.

Сегодня уже можно говорить о ходе выполнения намеченных мероприятий.

Минсельхозом России разработаны концепция и проект технического задания на разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения" и направлены на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

Концепция предусматривает:

- упрощение процедуры формирования земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок;
- установление критериев ненадлежащего использования земельных участков;
- продление сроков приведения в соответствие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации договоров аренды земельных долей;
- конкретизацию понятия особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий.

Срок внесения подготовленного законопроекта в Правительство Российской Федерации — I квартал 2009 года.

Ведется работа по согласованию проекта федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования земельно-ипотечных отношений в сельском хозяйстве" с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и Минэкономразвития России.

В целях сохранения, предотвращения выбытия и вовлечения неиспользуемых земель в сельскохозяйственное производство, усиления земельного контроля и эффективного использования земель министерством разработан проект постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга земель, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства".

Мониторинг сельскохозяйственных земель направлен на решение следующих задач:

а) систематическое обследование и наблюдение за состоянием, плодородием и эффективным использованием сельскохозяйственных земель как основного ресурса сельскохозяйственной деятельности;

б) своевременное выявление изменений состояния сельскохозяйственных земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов, повышению плодородия сельскохозяйственных земель;

в) ведение реестра плодородия почв сельскохозяйственных земель, включающего данные о географическом расположении и основных характеристиках элементарных земельных участков, используемых или предназначенных для ведения сельского хозяйства как единое целое и занятых однородной растительностью;

г) формирование государственного информационного ресурса сельскохозяйственных земель в целях сбора данных, анализа, прогноза и выработки государственной политики в сфере земельных отношений и эффективного использования сельскохозяйственных земель.

В решении этих задач предусматривается существенная активизация роли федеральных государственных учреждений агрохимической службы, подведомственных Минсельхозу России.

В настоящее время данный проект постановления согласовывается с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Необходимо отметить, что активизирована работа министерства по всем направлениям совершенствования организационно-экономического и правового обеспечения регулирования земельных отношений. Координирует эту деятельность рабочая группа министерства по земельной политике, мониторингу и земельному контролю, которая в этих целях проводит рабочие совещания еженедельно.

С.Н. Волков,

*доктор экономических наук,
ректор Государственного университета
по землеустройству*

О влиянии современной системы территориального планирования на использование земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

Осуществление новой градостроительной политики государства на основе Градостроительного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ), Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", Федерального закона от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в условиях неисполнения законодательства о землеустройстве, об охране природы, Лесного, Водного кодексов и других нормативных правовых документов, регулирующих развитие землепользования в Российской Федерации, изменили характер планирования и организации рационального использования земель и их охраны в стране и существенно увеличили риски дальнейшего значительного сокращения площадей категории земель сельскохозяйственного назначения и вывода из оборота особо ценных сельскохозяйственных угодий и пашни.

Если ранее законодательство Российской Федерации, исходя из оправдавшего себя многолетнего отечественного и зарубежного опыта, предусматривало планирование использования земель на основе землеустроительной документации (Гене-

ральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, региональных и муниципальных схем землеустройства), которые балансировали земельно-имущественные интересы всех отраслей экономики государства с учетом требований охраны природы, то с принятием Градостроительного кодекса, входящего в противоречие с земельным законодательством, стали разрабатываться *документы территориального планирования*, изменившие характер планируемого развития землеустройства и землепользования на перспективу.

Особенно быстрыми темпами документы территориального планирования стали разрабатываться с 2007 года по инициативе Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованных в ускоренном перераспределении земель.

Введенная при этом система территориального планирования имеет следующие существенные недостатки, не позволяющие осуществить научно обоснованное планирование и организацию рационального использования земель и их охраны.

1. *Принятая концепция территориального планирования исходит из интересов развития поселений*, а также в некоторой части — из планируемого размещения объектов капитального строительства промышленного, транспортного, энергетического и иного назначения. Данная концепция в свое время (конец 60-х — начало 70-х годов прошлого века) превалировала и в экономически развитых зарубежных странах, прежде всего в Западной Европе. Это приводило к хаотичной застройке, росту городов и в условиях дефицита земель и высокой плотности населения — к нарушению экологической стабильности территории.

Однако в последней четверти XX века концепция территориального планирования за рубежом стала ориентироваться на общественные ценности, первоочередное служение общественным интересам, руководствуясь девизами "Экология для всех", "Охрана природы и создание устойчивого производства", а в сельской местности — "Социально-экономическое развитие сельских территорий и поддержание экологической устойчивости местности". При этом затрагиваются незыблемые до этого устои частной собственности на землю и другую недвижимость, а во главу угла ставятся национальные и общественные интересы, происходят процессы "социализации землепользования".

Территориальное планирование в зарубежных странах проводят на основе государственных, региональных и муниципальных планов использования земель и их охраны с учетом зонирования территории. Планы обязательны, и обсуждают их всенародно, причем в зависимости от уровня планирования и территории (сельские и городские) виды и содержание планов существенно различаются. Кроме того, если на городские территории документацию по планированию их развития разрабатывают архитектурно-планировочные органы, то на сельские территории — обязательно землеустроительные организации или частные землеустроители, уполномоченные от имени государства решать эти вопросы и несущие ответственность за это.

2. *Документы территориального планирования, устанавливаемые Градостроительным кодексом Российской Федерации, в отличие от землеустроительной документации по планированию использования земель и их охраны рассматривают землю (территорию) лишь в качестве объекта градостроительной деятельности*, что на практике может привести к неоправданной и нерегулируемой застройке земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и т. п.

Уход от необходимых землеустроительных процессов и процедур по планированию развития землепользования привели в период с 1990 по 2007 год к значительным потерям земель сельскохозяйственного назначения, особенно сельскохозяйственных угодий и пашни. Так, в этот период ежегодно из сельскохозяйственного обо-

рота выводилось в среднем по 1,5 — 2,0 млн. га за счет перевода земель в другие категории (земли поселений, промышленности, транспорта, иного несельскохозяйственного назначения), самовольного захвата земельных участков, зарастания кустарником, мелколесьем, деградации вследствие "обезлички" в использовании.

По предварительным данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, до 1995 года и в период с 1995 по 2006 год прекратили сельскохозяйственную деятельность 30,5% крупных и средних сельскохозяйственных организаций, 37,7% малых предприятий, занимающихся сельскохозяйственным производством, 27,5% подсобных хозяйств несельскохозяйственных организаций, 48,9% крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей. Общее число юридических и физических лиц, прекративших свою сельскохозяйственную деятельность за этот период, составило 129,9 тысячи единиц. Только за последние 4 года под процедуру банкротства попали 20 тысяч сельскохозяйственных организаций.

Учитывая то, что за крупными и средними сельскохозяйственными организациями закреплено (переписано) 321,9 млн. га земель, за малыми сельскохозяйственными предприятиями — 75,9 млн. га, за подсобными хозяйствами несельскохозяйственных организаций — 4,3 млн. га, за крестьянскими (фермерскими) хозяйствами — 26,3 млн. га и за индивидуальными предпринимателями — 3,4 млн. га, то общая площадь обезличенных, а значит, фактически не используемых в сельском хозяйстве земель составит 142,5 млн. га (33,0% от площади рассматриваемых земель), в том числе 56,3 млн. га сельскохозяйственных угодий (35,6% от их общей площади в составе этих земель) и 34,3 млн. га пашни (34,7% в составе земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и земель индивидуальных предпринимателей)*.

Указанные данные коррелируют с официальными статистическими сведениями по посевным площадям, когда за период с 1990 по 2007 год они снизились более чем на 40 млн. га, а также по снижению площадей пашни в Российской Федерации со 131,8 млн. га в 1990 году (по данным Роснедвижимости) до 102,2 млн. га в 2006 году (по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи)**.

3. Учитывая то, что *градостроительные регламенты* как составные части Правил землепользования и застройки согласно пункту 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации вообще *не устанавливаются для земель лесного, водного фондов, земель запаса, большей части особо охраняемых природных территорий* (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), *сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения*, более 90% всех земель страны *не могут быть охвачены соответствующими нормами и правилами землепользования*, а следовательно, находиться в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. Поэтому для всех выше-названных категорий земель, не охватываемых градостроительными регламентами, планирование использования земель и их охраны должно являться областью землеустроительной деятельности, осуществляться на основе землеустроительной документации и землеустроительных регламентов.

Это доказывает также то, что градостроительное зонирование является лишь частью территориального землеустроительного зонирования, которое значительно шире по содержанию и распространяется не только на территорию, где устанавливаются градостроительные регламенты, но на все земли нашей страны.

* См.: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года (предварительные итоги). Вып. 1. Сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства — Электронный ресурс (www.gks.ru Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года (предварительные итоги). Табл. 1, 2.

** Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства России. // Отделение экономики и земельных отношений. М.: Россельхозакадемия, 2008. С. 6, 11.

4. *Территориальное планирование* — это инструмент проведения земельной политики государства. Поэтому оно должно быть сквозным, то есть иерархически взаимосвязанным на различных уровнях государственного управления, должно реализовывать и увязывать федеральные, региональные и местные интересы через систему логически, информационно и технологически взаимосвязанных документов территориального планирования. Во всем мире документы территориального планирования разрабатывают от общего к частному как по вертикали (государство — регион — муниципалитет), так и по горизонтали (вся экономика — отрасли экономики). В связи с этим и территориальное планирование должно являться или комплексным, или отраслевым.

Вместе с тем Градостроительный кодекс Российской Федерации (статьи 9—19) не предусматривает разработки комплексных документов территориального планирования, что внесет серьезные трудности при балансировании развития отраслей и составлении сводной экспликации земель обустройства территории. Кроме того, различные виды документов территориального планирования, относящиеся к разным уровням управления, не согласуются между собой ни по названию, ни по содержанию.

Предусмотренные же статьей 19 Градостроительного кодекса документы территориального планирования муниципальных образований имеют разное назначение, а следовательно, должны иметь и разное содержание: схемы территориального планирования муниципальных районов — это документы территориального планирования, а генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов — это предпроектные документы. Поэтому можно сделать следующие выводы.

1. Градостроительная деятельность в виде территориального планирования, а также Правила землепользования и застройки распространяются на категории земель, подпадающие под действие градостроительных регламентов, а именно на земли городов и населенных пунктов, промышленности, транспорта и на часть иных категорий, где земельные участки заняты объектами капитального строительства.

Градостроительное зонирование, осуществляемое в рамках градостроительной деятельности, правомочно решать вопросы использования земель лишь в той мере, в какой оно может быть обеспечено информацией о качестве земель, соответствии качества целевому назначению земель и об организационно-хозяйственных предпосылках развития землепользования. Это свидетельствует о том, что территориальная специфика землепользования, отображаемая на градостроительных схемах, вторична, то есть является результатом территориального зонирования земель, которое должно быть осуществлено в рамках землеустройства, поскольку изучение земель находится в его компетенции.

Таким образом, территориальное планирование должно быть объектом не градостроительной, а землеустроительной деятельности. *Все документы территориального планирования, за исключением генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов (см. статью 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации о документах территориального планирования муниципальных образований), должны относиться к землеустроительной документации.*

Прообразом схемы территориального планирования муниципального образования в Российской Федерации служит схема районной планировки. Составляли их землеустроительные организации на территории всех административных районов нашей страны в 1960-х — начале 1970-х годов для совершенствования системы расселения, размещения по территории района производительных сил, территориальной организации производства и размещения объектов производственной и социальной инфраструктуры (объектов капитального строительства местного значения).

Всего в этот период было разработано более 2 тысяч схем районной планировки. В последующем в развитие этих схем на территории административных районов землеустроительными организациями были составлены схемы землеустройства, в которых детализировались вопросы освоения, трансформации и мелиорации земель, развития агропромышленного комплекса районов и охраны природы.

2. Отношения, касающиеся зонирования территорий вне черты поселений, должны регулироваться не Градостроительным кодексом Российской Федерации, а земельным законодательством. В связи с этим необходимо разработать и принять федеральный закон "О зонировании территорий" и внести дополнения и изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О землеустройстве" и другие нормативные правовые акты, содержащие положения о зонировании территорий. 3. В связи с тем что при установлении черты поселений сталкиваются интересы различных административно-территориальных образований, собственников земельных участков, изменяются границы категорий и правовой режим земель, определяются приоритеты развития разных видов землепользования (городского, сельскохозяйственного, лесного, водного и др.), установление черты поселений следует включать в состав землеустроительных, а не градостроительных действий, что обеспечивает независимое и объективное решение этих вопросов. Данное положение уже имело место в нашей стране и оправдало себя на практике. В условиях развивающегося рыночного оборота земель это обеспечит прозрачность, обоснованность и социальную справедливость принимаемых решений.

Поэтому соответствующим образом следует изменить пункт 2 статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации.

4. Учитывая то, что из 19,1 млн. га земель поселений под застройкой и дорогами занято всего 5,2 млн. га (27,3%), а остальные площади составляют: сельскохозяйственные угодья — 9,1 млн. га (47,6%), лесные земли и участки под древесно-кустарниковой растительностью — 2,6 млн. га (13,6%), другие земли и водные объекты — 2,2 млн. га (11,5%), организация использования незастроенных территорий должна осуществляться на основе планов земельно-хозяйственного устройства городов, относящихся также к землеустроительной документации. Порядок разработки и содержание таких планов, оправдавших себя в практике организации рационального землепользования в городах, хорошо известны в землеустройстве.

В целом для научно обоснованного решения и регламентирования всех вопросов территориального планирования необходима корректировка вновь принятого градостроительного и существующего земельного законодательства, определяющего основные положения планирования рационального использования земель и их охраны в системе землеустроительной документации.

В связи с тем что на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая вопросы, связанные с устойчивым развитием сельских территорий, охраной и повышением плодородия почв, в целях предотвращения дальнейшего вывода земель из сельскохозяйственного оборота при реализации документов территориального планирования данному исполнительному органу государственной власти *необходимо осуществить следующие меры.*

1. Во исполнение Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве" инициировать и осуществить разработку Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, включающих вопросы территориального зонирования, а также установление режимов и правил землепользования, ограничения и обременений, выполнение которых обеспечивает устойчивое развитие сельских территорий, охрану и рациональное использование продуктивных земель.

2. Для обеспечения успешного осуществления мероприятий, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включить в состав данного документа и финансово обеспечить выполнение следующих первоочередных землеустроительных мероприятий:

— проведение инвентаризации земель сельскохозяйственных предприятий, находящихся в непосредственном подчинении Минсельхоза России и Россельхозакадемии, с целью выявления и формирования фондов неиспользуемых, нерационально используемых и используемых не по целевому назначению земель и вовлечению их в активный экономический оборот;

— оказание землеустроительной помощи хозяйствам Минсельхоза России и Россельхозакадемии, а также хозяйствам, включенным в приоритетные национальные проекты, в постановке их земельных участков на государственный кадастровый учет с проведением мероприятий по разграничению (отграничению) государственной собственности на землю;

— проведение территориального землеустройства в границах сельскохозяйственных организаций, задействованных в государственной программе, с целью перераспределения земель между эффективными собственниками;

— разработку и реализацию на практике серии пилотных проектов внутрихозяйственного землеустройства для сельскохозяйственных предприятий Министерства сельского хозяйства, находящихся в различных экономических зонах России, с целью выработки адаптивных к рыночным отношениям методов рационального использования земель.

О.Б. Лепке,

доктор экономических наук,

первый заместитель директора по научной работе

Всероссийского научно-исследовательского института экономики, труда и управления в сельском хозяйстве

Оборот земель сельскохозяйственного назначения: состояние, проблемы и пути решения

Российская Федерация обладает огромными территориальными земельными ресурсами. Однако, входя в пятерку мировых лидеров по площади пашни на душу населения, Россия по эффективности использования сельскохозяйственных угодий значительно отстает от многих стран мира. Располагая 9% площадей сельскохозяйственных угодий мира и 55% черноземных почв, мы производим лишь немногим более 1% валового внутреннего продукта мирового сельского хозяйства. В расчете на 1 га пашни в России производится продукции сельского хозяйства почти в 32 раза меньше, чем в Нидерландах, в 10 раз меньше, чем в ФРГ, и в 2,4 раза меньше, чем в США.

Мирохозяйственная практика показывает, что эффективность аграрной экономики в определенной степени связана с развитием оборота и капитализацией земли. Казалось бы, для этого в ходе земельной реформы были созданы все необходимые условия: сформирована правовая база, проведена масштабная приватизация сельскохозяйственных угодий. Однако сельскохозяйственные земли пока не стали надежным аккумулятором капитала в сельском хозяйстве и практически не используются в качестве средства обеспечения кредитов.

Сложная ситуация в сфере оборота земель во многом обусловлена отсутствием надлежащей государственной земельной политики, недооценкой содержания и специфики земельных преобразований в аграрном секторе. Земельная реформа в сель-

ском хозяйстве проводилась в рамках общих механизмов регулирования земельных отношений и оборота объектов недвижимости. Оборот сельскохозяйственных земель между физическими лицами, между физическими лицами и юридическими лицами и между собственно юридическими лицами имеет сугубо ограниченный характер. Доля приобретаемых сельхозпредприятиями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами земель вне населенных пунктов для целей ведения сельскохозяйственного производства составляет сотые доли процента. Арендными отношениями охвачено не более 20% всей площади земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Всего юридическими лицами в год в среднем совершается около 2 тысяч различных сделок с земельными участками, предназначенными для ведения сельскохозяйственного производства. Площадь вовлекаемых в эти сделки земель не превышает 50 тыс. га.

Что же служит ограничителем развития полноценного оборота сельскохозяйственных земель?

Реформирование земельных отношений и становление оборота земель неотделимы от процесса формирования сельскохозяйственного землепользования нового типа, которое, в свою очередь, базируется на перераспределении земель между различными категориями сельскохозяйственных товаропроизводителей и правах на них. На этом направлении основной болевой точкой в решении накопившихся проблем был и остается вопрос, связанный с реальной приватизацией земель.

Несмотря на то что разгосударствление земельной собственности и перераспределение земель в сельском хозяйстве шло более высокими темпами, чем в других отраслях народного хозяйства (за достаточно короткий промежуток времени было приватизировано почти 65% всей площади сельскохозяйственных угодий), современное сельскохозяйственное землепользование характеризуется крайне неустойчивой и несбалансированной структурой земельной собственности, неопределенностью организационно-правовых форм.

Из общей площади земель сельскохозяйственного назначения (402,6 млн. га) в частной собственности находится 126,2 млн. га (31,2%), в том числе: в собственности граждан — 120,3 млн. га (95,3%), в собственности юридических лиц — 5,7 млн. га (1,4%). В государственной собственности продолжает оставаться 276,5 млн. га, или 68,8% всей площади земель сельскохозяйственного назначения.

Из используемых сельскохозяйственными организациями сельскохозяйственных угодий в их собственности находится лишь 0,6%, около 0,4% арендуется у иных юридических лиц и 16% предоставлено в аренду или постоянное (бессрочное) пользование из государственной и муниципальной собственности. Остальная площадь земель (более 83%), используемых этой категорией товаропроизводителей, арендуется у собственников земельных долей на различных условиях, в том числе: с государственной регистрацией договоров — 1,4 млн. га (13%); без государственной регистрации договоров (в простой письменной форме) — 54 млн. га (50%); на правах представительства (не востребованные земельные доли) — 24 млн. га (21%).

Это означает, что у основных сельскохозяйственных товаропроизводителей землепользование как индивидуализированный и юридически территориально оформленный земельно-имущественный комплекс, как объект земельного и имущественного права не сформировано. Если до реформы каждое сельскохозяйственное предприятие имело единое, технически и юридически территориально оформленное землепользование, то сегодня в составе одной сельскохозяйственной организации находятся в среднем более 300 владельцев земельных долей, а в отдельных хозяйствах — до 1 тысячи и более.

Не менее существенным ограничением в решении накопившихся проблем в сфере земельных отношений был и остается вопрос о правовом статусе земельных долей. В своей основной массе (110,1 млн. га, или 91,5% всех сельскохозяйственных

угодий) земельная доля продолжает оставаться условной единицей, имеющей усредненное количественное выражение в праве общей долевой собственности. К настоящему времени из 12 миллионов собственников земельных долей государственную регистрацию прав прошли всего лишь 1,4 миллиона. В натуре выделено 18 млн. га, или немногим более 16% от общей площади земель, находящихся в общей долевой собственности. Почти треть сельскохозяйственных угодий, находящихся в частной собственности, приходится на не востребуемые земельные доли, а это означает, что почти четвертая часть всех земельных долей де-факто перешла в разряд бесхозяйного имущества.

Отсутствие зарегистрированных прав на земельные участки, государственного реестра земельных участков и прав на них создали предпосылки к появлению таких проблем, как неопределенность месторасположения земельных участков, неконтролируемая скупка, несанкционированный перевод их в другие категории и т. д. Структурная проблема в данном случае заключается в том, что в частную собственность граждан передавались в основном наиболее продуктивные земли — сельскохозяйственные угодья. В результате почти 200 млн. га, или почти 80% общей площади земель сельскохозяйственного назначения, остаются бесхозными.

Подавляющая часть площади сельскохозяйственных земель в настоящее время не может быть вовлечена в оборот, поскольку, чтобы стать полноценным объектом оборота, земельный участок должен иметь дееспособного собственника, быть сформирован, поставлен на государственный кадастровый учет, а права на него должны быть зарегистрированы. Для большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей из-за их слабого финансового состояния это становится непреодолимой проблемой. Стоимость проведения всего комплекса работ для сельскохозяйственного предприятия площадью 3 тыс. га в среднем составляет 2,5—3 млн. рублей.

Большие надежды возлагались на закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", который вступил в силу в 2003 году. Предполагалось, что его реализация сможет сделать рынок сельскохозяйственных земель прозрачным и дать старт формированию рыночных цен на землю. Но с самого начала и по настоящее время этот закон решал поставленные проблемы весьма неоднозначно. Мало того, что в нем изначально было заложено много неясных и противоречивых положений и норм, но и внесенные в него последующие изменения и дополнения не только не улучшили ситуацию, а наоборот, усложнили ее.

Закон не создает необходимых стимулов для организации действительно эффективной системы оборота. Многие его позиции носят спорный характер и не закрывают возможностей для социально не оправданной концентрации земли у узкого слоя граждан и несанкционированного вывода сельскохозяйственных земель из хозяйственного использования. Отсутствие законодательно закрепленных требований к квалификации лиц, имеющих право на приобретение земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, дает возможность приобретать сельскохозяйственные угодья лицам, имеющим целью не занятие сельскохозяйственным производством, а получение прибыли с приобретаемых земель путем их перепродажи, перепрофилирования либо получения нетрудового дохода в виде ренты. За рамками закона остался приобретающий сегодня особую актуальность вопрос регулирования ипотеки (залога) земельных участков, с тем чтобы законодательно обеспечить необходимые условия для привлечения инвестиционных ресурсов в сельское хозяйство. Неясным остается и вопрос о том, какие механизмы должны применяться в случае нерационального использования или неиспользования сельскохозяйственных земель по целевому назначению вообще.

Как развивающаяся страна мы находимся на этапе спекулятивного рынка. Социальное расслоение в стране, нарушение макроэкономических пропорций в экономике, зачаточное состояние фондового рынка и ограниченные возможности на-

копления фамильного капитала классическим путем заставляют частный капитал вкладывать средства в землю. Коммерческие структуры широко используют возможности, предоставленные законом для скрытой концентрации земель и спекулятивных операций с земельными участками. Приобретая сельскохозяйственные земли, они в основной своей массе не склонны рассматривать их как актив, повышающий капитализацию их компаний. Рассчитывать на быстрый рост прибыли можно, если только переводить сельскохозяйственные угодья в другие категории, обладающие более высокой инвестиционной привлекательностью. Для этого используются различные схемы — от простой скупки по заниженным ценам свидетельств на земельные доли до преднамеренных банкротств сельскохозяйственных организаций. На этом рынке уже сформировалась своя теневая инфраструктура, включающая многочисленные юридические, консалтинговые, риелторские, строительные, землеустроительные и иные компании-посредники.

Ярким свидетельством этого может служить состояние земельного рынка в Московском регионе, где спрос формируется крупными ресурсными компаниями, приобретающими земельные участки в целях дифференциации вложения своих капиталов. За последние 5 календарных лет общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в области сократилась на 37 тыс. га, то есть темп сокращения в среднем составил 7,5 тыс. га ежегодно. По оценке экспертов, цены на земельные участки формируются в зависимости от перспективности бизнеса. К примеру, цена на земли сельскохозяйственного назначения, примыкающие к федеральным трассам в пределах 15-километровой зоны от МКАД, которые могут в перспективе использоваться под складские терминалы, объекты дорожного сервиса, торговые объекты и т. д., достигают 2500—3000 долларов за сотку. Эта же земля, уже переведенная в категории "земли поселений" или "земли промышленности", продается по 3500—5000 долларов за сотку (по данным портала www.prostory.ru). Затраты, связанные с переводом земельных участков сельскохозяйственного назначения в другие категории, составляют до 30% от их стоимости. Если учесть, что в большинстве случаев стоимость подобной процедуры составляет не менее 500 долларов за сотку, реальный ежегодный объем рынка подобных теневых услуг в Подмоскowie составляет 50—75 млн. долларов, а потенциальный (по заявкам на перевод около 70 тыс. га) — не менее 3,5 млрд. долларов.

Анализ зарубежного опыта функционирования земельного рынка в части земель сельскохозяйственного назначения позволяет сформулировать основные принципы, на которых должен базироваться регулируемый оборот земель сельскохозяйственного назначения:

- признание особой социальной функции собственности на земли сельскохозяйственного назначения;
- максимальное ограничение оборота этой категории земель сферой сельскохозяйственного производства;
- строго целевое использование сельскохозяйственных земель и ответственность за их ненадлежащее использование;
- государственный контроль над сделками с земельными участками и их оборотом;
- квалификационные требования к покупателям, определяющие приоритеты при приобретении земельных участков;
- прозрачность сделок с земельными участками через открытые торги, понятные и безопасные юридические схемы заключения сделок;
- запрет на отчуждение земельных участков и изменение их целевого назначения всеми способами на фиксированный срок с момента их приобретения;
- ограничения по сделкам с земельными участками, предоставленными из состава государственных земель на безвозмездной основе;

— жесткая регламентация порядка отчуждения для несельскохозяйственных целей особо ценных сельскохозяйственных земель и введение экономически значимой платы за изменение их целевого назначения;

— бесплатное или льготное, — с поэтапной выплатой или дифференциацией процентов, — приобретение земельных участков из состава государственных земель в регионах, где имеются трудности с их распределением.

Современное состояние российского рынка сельскохозяйственных земель не отвечает ни одному из этих принципов.

По нашему твердому убеждению, ни один закон не сможет решить накопившихся проблем, если государство будет и дальше занимать выжидательную позицию и рассматривать земельный ресурс лишь как источник бюджетных поступлений. В условиях переходного периода государство должно играть активную роль организатора и регулятора рыночных отношений, поскольку продолжает оставаться крупнейшим земельным собственником. Рынок на всех стадиях его развития требует четкого и компетентного контроля, достаточно гибких и эффективных экономических методов регулирования, как это принято во всех экономически развитых странах.

Исходя из национальных интересов государства, представляется политически, социально и экономически целесообразным восстановление государственного управления землями сельскохозяйственного назначения и контроля над их использованием. Организация оборота сельскохозяйственных земель и их охраны — это не просто внутренняя социально-экономическая проблема Российского государства. В контексте национальной безопасности и продовольственной независимости это проблема геополитического значения. Сельскохозяйственные угодья являются определяющим фактором производства продуктов питания. Однако их площадь в расчете на душу населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению. Только за 1970—2006 годы в мире она уменьшилась в 1,7 раза. Если в 1980 году на одного жителя планеты приходилось 0,40 га пахотных угодий, то сегодня этот показатель составляет всего 0,23 га. Вместе с тем для устойчивого обеспечения продовольствием на каждого жителя планеты необходимо иметь 0,30—0,50 га сельскохозяйственных угодий. По экспертным оценкам, мировая резервная площадь земель, которая может быть дополнительно вовлечена в сельскохозяйственное производство, составляет всего около 450 млн. га. Освоение этих земель весьма проблематично и сопряжено с большими затратами на их обустройство из-за климатических условий, рельефа, необходимости обеспечения водой и т.п.

Таким образом, темпы роста населения на планете и ограниченность земельных ресурсов, пригодных для сельскохозяйственного производства, выводят проблему обеспечения продовольствием в разряд наиболее срочных задач. А это означает, что проблема сохранения и организации рационального использования сельскохозяйственных угодий с каждым годом будет возрастать.

На этом фоне Россия является одной из немногих стран, обладающих большим потенциалом плодородных земель, пригодных для земледелия (0,87 га пашни в расчете на душу населения). Однако страна обеспечена продовольствием собственного производства только на 67%, и, несмотря на это, площадь сельскохозяйственных земель продолжает сокращаться. Согласно статистическим данным за период с 1970 по 2006 год она уменьшилась на 54,4 млн. га, в том числе пашни — на 31,1 млн. га. При этом снижается плодородие почв. В результате только за 1997—2006 годы производство основной культуры — зерна — в расчете на 100 га земельной площади сократилось на 2%, а его валовой сбор снизился на 25%. Если Россия намерена кормить себя своей продукцией, необходимо изменить отношение к главному производственному ресурсу сельского хозяйства — сельскохозяйственным угодьям.

Мировой продовольственный кризис, недостаток продовольствия собственного производства требуют не только повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель, находящихся в обороте, но и принятия действенных законодательно закрепленных мер по их охране от перевода в другие категории. Последнее особенно актуально, поскольку значимость земельных ресурсов России в производстве продовольствия с учетом мировых потребностей с каждым годом будет возрастать, и здесь многое будет зависеть от того, в чьих руках они будут сосредоточены. Законодательное регулирование использования и охраны земель должно исходить из того, что земля независимо от форм собственности и форм хозяйствования на ней остается общенациональным достоянием, требующим особой охраны.

Каковы же пути решения этих проблем?

Наиболее очевидным, на наш взгляд, решением является проведена третьего, завершающего этапа земельной реформы. Инициировав реформу, государство обязано довести ее до логического конца. Главный недостаток предыдущих этапов заключается в том, что государство при приватизации сельскохозяйственных угодий, создав субъект собственности, не наделило его объектом собственности, то есть конкретным земельным участком, и, по сути, самоустранилось от осуществления дальнейших мер в этом направлении.

Федеральная целевая программа "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы", которой предусматривался целый комплекс работ по завершению земельных преобразований, по большинству позиций осталась невыполненной.

В связи с этим в состав мероприятий государственной программы развития сельского хозяйства страны на 2008—2012 годы целесообразно дополнительно включить ряд первоочередных работ по упорядочению сельскохозяйственного землепользования и вовлечению сельскохозяйственных земель в оборот, определив при этом их перечень, объемы, затраты, сроки, методы и формы реализации.

Во-первых, необходимо провести инвентаризацию земель сельскохозяйственного назначения, которой не было с 1989 года. Организацию и финансирование этой многоплановой и неотложной работы должно взять на себя государство, то есть оно должно довести начатое до логического конца. Инвентаризация может быть выполнена по упрощенной схеме с довольно небольшими затратами. Главная ее цель — получение достоверной информации о состоянии сельскохозяйственного землепользования и его структуре. В итоге должен быть составлен общероссийский реестр земельных долей, содержащий информацию о зарегистрированных правах на земельные участки и использовании земельных долей.

Во-вторых, надо осуществить меры по совершенствованию законодательной базы в части стимулирования рационального землепользования и пресечения использования земельных участков не по целевому назначению и разрешенному использованию. Для этого в Земельном кодексе Российской Федерации необходимо установить основные критерии нерационального использования земельных участков. Рациональному землепользованию будет содействовать также дифференциация ставок земельного налога в зависимости от рентообразующих факторов.

Необходимо также:

— закрепить решения по условиям выкупа земельных участков, которые позволят юридическим лицам переоформить права на землю на приемлемых условиях. Например, при покупке земельных участков из государственного фонда могут быть введены длительная рассрочка платежей (на 10—20 лет), беспроцентные кредиты на приобретение и т. п.;

— уточнить и упростить порядок выдела земельных долей в самостоятельные земельные участки и устранить правовую неопределенность в отношении невостребованных долей путем их обращения в государственную собственность;

— не менее важно установить четкий порядок отказа от права собственности на земельные доли и земельные участки и одновременного возникновения права собственности на них муниципального образования или субъекта Федерации. Эти меры также смогут активизировать оборот земель.

В-третьих, для решения проблемы земельных долей представляется целесообразным, а может, и необходимым на определенный период, пока не будет достигнута полная ясность по этому вопросу, приостановить сделки с земельными долями, кроме наследования и аренды. Необходимо реально оценить результаты более чем 15-летнего периода земельных преобразований в сельском хозяйстве, признав ошибочность проводимой земельной политики и ее крайнюю неэффективность. Примером для принятия такого решения служит опыт реформирования в Германии, когда, проявив политическую волю, правительство этой страны смогло буквально на втором году преобразований признать, что реализуемая программа приватизации восточных земель противоречит национальным интересам, и соответствующим образом ее скорректировать.

Важным элементом этих действий, имеющим огромное социальное и экономическое значение, является актуализация и выделение на местности земельных участков в счет земельных долей. С помощью этого механизма практически прозрачно можно решить проблему перехода от условных земельных долей к многоукладному сельскохозяйственному землепользованию.

При этом возможен следующий порядок перехода от условных земельных долей к многоукладному современному сельскохозяйственному землепользованию. В течение двух-трех лет провести повсеместно разработку проектов выделения земельных долей на местности и консолидации земель с целью концентрации земельных долей у эффективных работников сельскохозяйственных предприятий, а также — на основе невостребованных земельных долей — формирования фондов перераспределения для последующей продажи земельных участков или их аренды работникам сельскохозяйственных предприятий, крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям.

Для стимулирования концентрации земельных долей у эффективных работников сельскохозяйственных предприятий законодательно разрешить им выкупать до 10 и более земельных долей. Установить для этой категории лиц ряд льгот и упрощенный механизм приобретения в собственность земельных долей на основе гражданско-правовых соглашений.

Одним из возможных организационно-экономических механизмов, с помощью которого, по нашему мнению, можно достаточно быстро решить проблему земельных долей, их консолидации и формирования оборота сельскохозяйственных земель, может стать частичная социализация земли на основе возмездного обращения земельных долей в государственную собственность. Этот процесс должен носить сугубо добровольный характер и основываться на волеизъявлении собственников земельных долей. Перспективность этого направления подтверждается многолетним опытом Белгородской области. Для управления государственными землями сельскохозяйственного назначения в области создана специализированная организация — ОАО "Белгородский земельный фонд", основной функцией которой является организация оборота земель сельскохозяйственного назначения, преимущественно на основе долгосрочной аренды. Таким образом, реально присутствуя на земельном рынке, субъект Федерации активно способствует формированию его институциональной инфраструктуры, концентрации земли у эффективно хозяйствующих субъектов и стабилизации сельскохозяйственного землепользования.

Эти меры позволят:

— сократить количество собственников земельных долей с 11 миллионов до 2—3 миллионов, в результате чего можно будет оперировать земельными участками площадью более 100 га вместо современных 10 га;

— юридически разморозить земельную собственность, превратив ее из виртуальной (условные доли) в реальную (земельные участки с границами). Тем самым земельная собственность сможет полноценно выполнять социальную и экономическую функции, присущие ей в условиях рыночной экономики. Собственники земельных участков, сформированных из земельных долей, получают юридическую возможность в полной мере распоряжаться принадлежащими им земельными участками.

Указанная акция позволит привлечь и государство, которое в настоящее время на российском земельном рынке практически отсутствует.

В-четвертых, необходимо на основе данных инвентаризации провести зонирование земель по их функциональному и целевому назначению и разработать схемы территориального устройства земель сельскохозяйственного назначения.

В системе управления землями сельскохозяйственного назначения комплексное планирование использования земель играет первостепенную роль, поскольку позволяет обоснованно решать вопросы перераспределения земель по формам собственности и формам хозяйствования, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране земель, выявлять резервы земель для развития сельскохозяйственного производства. В связи с этим считаем необходимым отметить, что замена работ по планированию использования и охраны земель проведением работ по градостроительной деятельности является не только ошибочной, но и крайне вредной. Последняя имеет ведомственный характер, касается установления функциональных зон размещения объектов капитального строительства и расширения территорий городских и сельских населенных пунктов. Зонирование же или планирование использования территорий во всех странах является обязательным элементом управления муниципальными землями и планирования развития территорий. Как правило, оно имеет статус нормативного правового акта органа местного самоуправления и направлено на обеспечение баланса частных и общественных интересов. Поэтому решение об изменении целевого назначения любой категории земель принимается только после внесения в него в установленном порядке соответствующих изменений. Такое положение позволяет не только защитить ценные в хозяйственном отношении земли, но и в определенной степени предотвратить возможность спекулятивных сделок с земельными участками.

Результат не замедлит себя ждать. В экономический оборот практически сразу может быть реально вовлечено не менее 15 млн. га не используемых сегодня земель.

В-пятых, для усиления охраны и предотвращения использования сельскохозяйственных земель не по целевому назначению целесообразно:

— разработать концепцию системы охраны земель сельскохозяйственного назначения. Сегодня деятельность в этой важнейшей области земельных отношений регулируется на уровне подзаконных актов, которых явно недостаточно;

— конкретизировать основания перевода сельскохозяйственных угодий в другие категории в сторону их ужесточения и порядок определения компенсационных платежей;

— установить критерии отнесения земель к особо ценным и приступить к составлению общероссийского реестра особо ценных сельскохозяйственных земель страны, предоставив субъектам Российской Федерации право уточнять его с учетом региональных природно-климатических и иных условий;

— начать подготовительные работы по классификации сельскохозяйственных угодий по степени их пригодности для использования в сельском хозяйстве, а также работы по стандартизации и паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения;

— подготовить методические документы по разработке схем и проектов консервации малопродуктивных, деградированных и непригодных для сельскохозяйственного использования земель.

В-шестых, в целях защиты от нелегальных теневых сделок в спекулятивных целях необходимо введение механизмов экономического регулирования рынка сельскохозяйственных земель, выработанных мировой практикой и хорошо себя зарекомендовавших. Здесь может пригодиться опыт Швеции, где налоги с дохода от продажи земельного участка взимаются с суммы, превышающей оценочную стоимость участка, или цены, по которой он был приобретен, то есть применяется принцип базовой цены.

Мерой, ограничивающей несанкционированную скупку земель и возможности спекуляции ими, может также послужить введение прогрессивного налога с суммы, полученной при превышении цены продажи сверх установленного базисного уровня. В этом случае базовая цена будет носить антимонопольный характер, не препятствуя при этом функционированию рынка. Во многих странах с рыночной экономикой, где функционирует механизм получения прибыли от ускоренного рыночного оборота земельных участков, доходы от продажи земли при краткосрочном владении облагаются более высокими налогами, чем при долгосрочном. Например, в 1930 году в США на доходы от продажи земли, находившейся во владении до одного года, налог составлял 100%, до двух лет — 80%, до пяти лет — 60%, до десяти лет — 40%, свыше десяти лет — 30%.

Перечисленные меры носят краткосрочный характер и должны быть осуществлены в период до 2012 года. В результате в сельском хозяйстве будет создана прочная территориальная база для развития оборота сельскохозяйственных земель, в том числе и земельно-ипотечного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В мире помимо купли-продажи и аренды используются и другие формы совершения сделок с земельными участками с помощью различных финансовых инструментов — в частности, ценных бумаг (например, закладных). По мнению большинства экспертов рынка, перспективным направлением развития оборота земель, которое приемлемо для различных участников рынка, является земельная ипотека. В этом отношении Россия имеет богатую историю. В дореволюционный период в стране функционировала достаточно эффективная система ипотечного кредитования под залог земель. Наравне с государственными — Дворянским и Крестьянским земельными банками — в стране действовало 11 акционерных ипотечных (земельных) банков, проводивших масштабные операции с землей и недвижимостью. К 1915 году клиентами ипотечных банков состояли две трети частных владельцев.

Земельная ипотека, способствуя превращению земли в реальный актив с соответствующими стоимостными характеристиками, является достаточно эффективным инструментом формирования цивилизованного рынка земли и ее рыночной стоимости. Пока довольно высокий потенциал земельной ипотеки (15—20 млн. га), который можно использовать в целях инвестирования агропромышленного производства, остается незадействованным.

Наравне с общими причинами, сдерживающими оборот земель, развитие земельной ипотеки в сельском хозяйстве сдерживается несовершенством существующей нормативной правовой базы. Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" включают лишь отсылочные нормы к закону об ипотеке. Однако содержащиеся в нем пра-

новые механизмы главным образом ориентированы на жилищную ипотеку. Формирование и развитие земельно-ипотечного рынка в аграрном секторе имеет свои четко выраженные особенности, порожденные спецификой земли как объекта недвижимости, поэтому прямое применение общих норм, устанавливающих режим ипотеки, к залому земель сельскохозяйственного назначения в ряде случаев просто невозможно. Здесь с очевидностью просматриваются следующие недостатки правового регулирования:

- недостаточная урегулированность процедуры обращения взыскания и порядка перехода права на земельный участок в случае его реализации с торгов;
- правовая неопределенность распоряжения земельным участком, перешедшим к залогодержателю в порядке обращения взыскания на него в случае невыполнения залогодателем своих обязательств;
- неопределенность в отношении возможности залога части земельного участка и сохранения залога при изменении границ заложенного земельного участка;
- законодательно не обеспечивается соблюдение интересов залогодателя (сельскохозяйственного товаропроизводителя) и залогодержателя (кредитной организации) в случае принудительного отчуждения находящегося в залоге земельного участка или части его для государственных и муниципальных нужд;
- противоречие норм Земельного кодекса Российской Федерации нормам закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" и Гражданский кодекс Российской Федерации в отношении порядка обращения взыскания на находящийся в залоге земельный участок с расположенными на нем зданиями, строениями и сооружениями и т. д.

В связи с этим в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" целесообразно внести соответствующие дополнения, направленные на урегулирование этих вопросов.

Целесообразно также на основе концепции подготовить специальную целевую программу по созданию системы земельно-ипотечного кредитования в сельском хозяйстве. Целью программы должно стать создание основанной на рыночных принципах, эффективно работающей системы обеспечения среднего и мелкотоварного сельскохозяйственного бизнеса доступными долгосрочными внебюджетными финансовыми ресурсами.

В решении большинства проблем в сфере управления землями сельскохозяйственного назначения, организации их оборота и рационального использования, как свидетельствует отечественная и зарубежная практика, огромная роль принадлежит землеустройству. Посредством землеустроительных действий в комплексе увязываются правовые, экономические, экологические, социальные и технические условия формирования системы сельскохозяйственного землепользования и совершенствования существующих землепользований, законодательное оформление и обеспечение гарантий прав на пользование землей. Без проведения необходимого комплекса землеустроительных работ нельзя гарантировать достоверность земельно-кадастровой информации и осуществить переход к созданию современных земельно-информационных систем, что в конечном счете ведет к постоянному количественному уменьшению и качественному ухудшению потенциала земель сельскохозяйственного назначения. Все это говорит о настоятельной необходимости разработки и реализации целевой программы землеустройства, на основе которой должна осуществляться политика государства в области проведения землеустройства земель сельскохозяйственного назначения.

С этой целью по заказу Министерства сельского хозяйства России Всероссийским НИИ экономики, труда и управления в сельском хозяйстве совместно с Государственным университетом по землеустройству разработана концепция целевой программы "Землеустройство земель сельскохозяйственного назначения", в кото-

рой определены основные направления и приоритеты государственной политики в сфере землеустройства земель сельскохозяйственного назначения, состав и содержание видов землеустроительных работ и даны предложения по совершенствованию институциональной системы управления землеустройством в системе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Сроки реализации программных мероприятий совмещены со сроками реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы.

И последнее. Узловой экономической проблемой формирования рынка сельскохозяйственных земель является проблема ценообразования на землю, поскольку сегодня рыночный механизм, особенно ценовой, деформирован. Стоимость сельскохозяйственной земли всегда сопоставима с размером вложенных в нее средств. Реальная величина рыночной стоимости земельного участка зависит от дохода, остающегося после оплаты факторов производства, привлеченных к земельному участку для предпринимательской деятельности. Поэтому уменьшение или увеличение объемов производства в сельском хозяйстве означает и пропорциональное уменьшение или увеличение общей величины земельной ренты, а следовательно, и стоимости земли. В конечном счете потенциал увеличения стоимости сельскохозяйственных земель и развитие их оборота зависят от экономического состояния сельскохозяйственного производства и от того, насколько интенсивно государство защищает свой агропродовольственный рынок от экспансии импорта.

В.И. Таранин,
кандидат технических наук,
член Комитета Государственной Думы
по аграрным вопросам

Законодательные инициативы Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам по совершенствованию оборота земель сельскохозяйственного назначения

Уважаемые участники совещания! Уважаемые коллеги! Реформа, которая была проведена в 1992—1994 годах, оставила очень много вопросов, которые до сих пор не нашли своего решения. При реорганизации колхозов и совхозов 115 млн. га сельскохозяйственных угодий было передано в общую долевую собственность 12 миллионам граждан в виде земельных долей, но без определения границ.

По этой причине до сих пор затруднены кадастровый учет и государственная регистрация прав граждан на земельные участки.

Приватизация несельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения, площадь которых составляет 205 млн. га, не проводилась, и они были закреплены на праве постоянного (бессрочного) пользования за сельскохозяйственными организациями и опять без определения их границ на местности.

При этом 1 января 2010 года истекает срок, до которого сельскохозяйственные организации обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования на право собственности, но не безвозмездно, а за плату, или оформить право аренды. Однако до сих пор в законодательстве не определена цена выкупа несельскохозяйственных угодий в собственность, что не позволяет начать их приватизацию, хотя отпущенный на это срок истекает.

В результате к настоящему времени из 12 миллионов собственников земельных долей (115 млн. га сельскохозяйственных угодий) только 1,4 миллиона этих собственников (18 млн. га) прошли кадастровый учет и государственную регистрацию

своих прав на землю, выделили свои земельные доли в натуре для создания фермерских и личных подсобных хозяйств или передали их в уставные фонды (капиталы) сельскохозяйственным организациям.

Остальные земельные доли используются сельскохозяйственными организациями:

1) на правах аренды с государственной регистрацией договоров аренды — 14,3 млн. га;

2) на правах аренды без государственной регистрации договоров аренды, составленных в простой письменной форме, — 54,6 млн. га;

3) на правах представительства без оформления каких-либо документов (фактически самозахват земельных долей) — 24,5 млн. га.

В собственность сельскохозяйственных организаций оформлено всего 2,8 млн. га.

Для решения вышеуказанных проблем Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам внес изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Эти изменения направлены на упрощение процедуры согласования границ земельного участка, выделяемого (образуемого) в счет земельных долей, и постановки его на кадастровый учет:

1) общее собрание участников долевой собственности наделяется правом назначать лицо, которое будет действовать от их имени и совершать необходимые действия для кадастрового учета и регистрации прав на земельный участок, находящийся в долевой собственности, без нотариального удостоверения полномочий этого лица;

2) разрешается проведение общего собрания опросным листом путем заочного голосования;

3) участник долевой собственности наделяется правом выдачи другому участнику долевой собственности (или иному лицу) доверенности, удостоверенной главой местной администрации или специально уполномоченным должностным лицом органа местного самоуправления, в том числе доверенности на совершение действий по осуществлению кадастрового учета, участию и голосованию на общем собрании, подаче документов для государственной регистрации прав, совершенствованию разрешенных законодательством сделок с земельными долями и земельными участками, выделенными в счет земельных долей, включая передачу земельного участка в аренду;

4) устанавливается, что лицо, действующее на основании доверенности, вправе продолжать действия по межеванию, кадастровому учету и государственной регистрации прав на выделяемый земельный участок даже после смерти участника долевой собственности, выдавшего такую доверенность.

В этом случае при постановке земельного участка на кадастровый учет в реестре объектов недвижимости и при государственной регистрации прав в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основании свидетельства о смерти делается запись о том, что обладатель вещных прав на земельную долю временно неизвестен.

Временный статус кадастровых и регистрационных сведений о правообладателе земельной доли аннулируется при подаче наследниками умершего участника долевой собственности заявления о том, что они унаследовали земельную долю на основании свидетельства о вступлении в наследство.

Это самое принципиальное изменение законодательства, без которого все работы по межеванию, кадастровому учету и государственной регистрации прав (по времени они растягиваются более чем на год) после смерти в этот период одного из участников долевой собственности приходится начинать с нуля, каждый раз фор-

мируя новый земельный участок за вычетом земельной доли умершего. Порядок выдачи такой доверенности и случаи ее применения устанавливаются внесением изменения в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Ряд изменений законодательства направлены на упрощение процедуры предоставления земельных участков в аренду или собственность:

1) предоставляется преимущественное право сельскохозяйственной организации на заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов, право муниципальной собственности на который возникло при прекращении прав на не востребованные земельные доли при условии, что эта сельскохозяйственная организация надлежаще использовала этот участок в течение не менее 3 лет;

2) устанавливается, что по истечении 3 лет аренды и надлежащего использования такого земельного участка арендатор вправе приобрести его в собственность без торгов по цене, установленной законом субъекта Федерации для случаев приобретения в собственность сельскохозяйственных угодий при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения (то есть до 20% от кадастровой стоимости);

3) субъекты Федерации наделяются правом устанавливать порядок предоставления земельных участков в собственность для ведения личного подсобного хозяйства и крестьянского (фермерского) хозяйства без торгов.

Законопроектом также устанавливается порядок добровольного отказа от права собственности на земельную долю по аналогии с порядком добровольного отказа от права собственности на земельный участок, установленным Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ.

Законопроект восполняет имеющийся пробел в законодательстве по цене приобретения в собственность несельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения.

Предлагается наделить субъекты Федерации правом устанавливать эту цену в размере не более 5% кадастровой стоимости несельскохозяйственных угодий. Одновременно предлагается снизить цену выкупа из государственной и муниципальной собственности сельскохозяйственных угодий с 20 до 15% их кадастровой стоимости.

Кроме того, Комитет по аграрным вопросам принял еще две очень важные поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Первой поправкой предлагается освободить граждан от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию прекращения вещных прав на земельную долю, а также на земельные участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, вследствие добровольного отказа от таких прав.

Это позволит активизировать переход прав на эти земли в муниципальную собственность и предоставление их потом эффективным собственникам.

Вторая поправка. Как известно, в последнее время возросли темпы скупки сельскохозяйственных земель без намерения их дальнейшего использования. При этом налоги платятся такие же, как за земли используемые. Эта цена в среднем составляет по России 40 рублей за гектар в год.

Предлагаем увеличить эту сумму в 25 раз за неиспользование земель в течение двух лет подряд и после четырех лет применить коэффициент 50.

В.Г. Печаткин,
*заместитель председателя
Государственного Собрания Республики Мордовия,
председатель Комитета по аграрным вопросам,
природопользованию и строительству*

К вопросу об обороте земель

Земля всегда являлась не только территорией или объектом недвижимости, но прежде всего важнейшим средством производства сельхозпродукции. Значимость этого главного производственного ресурса еще более возросла в процессе реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК". В целях ускоренного развития сельхозпроизводства и насыщения продовольственного рынка России отечественными продуктами питания возникла реальная необходимость концентрации земельных долей в руках крупных инвесторов. Многим нашим хозяйственникам земля необходима как залоговая база, без которой невозможно в дальнейшем привлекать финансовые ресурсы в развитие сельского хозяйства республики.

Темпы жилищного строительства, предусмотренные национальными проектами, также требуют новых земельных участков под комплексную застройку новых жилых районов вокруг больших городов и для строительства малоэтажного жилья на селе.

Все вышесказанное невозможно без интенсивного использования земельных ресурсов, прежде всего земель сельскохозяйственного назначения. Для справки скажу, что у нас в Мордовии из 1,5 млн. га земель сельхозназначения более 1 млн. га, или 60%, числится в собственности граждан республики (другими словами, является паевыми долями населения). При этом только около 10% из них юридически оформлены и могут являться объектом залога, купли, продажи и, главное, налогообложения. Российская правовая система стала более строго следить за использованием земельных ресурсов собственниками. Если же земля надлежащим образом не оформлена в собственность, на того, кто ею пользуется, налагаются серьезные санкции.

За последние годы земельное законодательство Российской Федерации существенно обновилось. Много спорных вопросов удалось урегулировать с принятием Федерального закона № 141-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений".

Вместе с тем, к большому сожалению субъектов Федерации, *большая часть существенных предложений по совершенствованию земельного законодательства при окончательной доработке данного федерального закона не была принята.* В результате не была достигнута в полной мере основная его цель — создание целостной, понятной и удобной в применении законодательной базы в сфере земельных отношений. На сегодня законодательно-правовая база пока не способна в полной мере урегулировать земельные отношения и интенсивно использовать земельные ресурсы.

С большой надеждой мы ждали внесения поправок в статьи 10, 12, 13 и 14 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", прежде всего в части, регламентирующей оборот земельных участков, находящихся в долевой собственности. Среди них предложения, позволяющие снять напряжение в решении вопросов по вовлечению в оборот бесхозных земельных участков, находящихся в собственности граждан, в том числе из невостребованных долей. Прежде всего это упрощение процедуры добровольного отказа от права собственности на земельный участок, в том числе на земельные доли из земель сельскохозяйственного назначения. Сейчас это очень актуально, так как ныне брошено огромное количество дачных участков. Бывшим их владельцам накладно регистрировать право собственности для законного отчуждения, а желающих трудиться на бесхозной земле пугает правовая незащищенность.

Не нашла отражение в принятом законе норма, упрощающая процедуру принятия решения о владении, пользовании и распоряжении земельными участками, находящимися в долевом пользовании. Данная норма позволяла принимать такое решение не только *на общем собрании*, но и путем опроса, то есть без личного присутствия собственника. Также по решению участников долевой собственности можно было *назначать представителя*, который лишь *на основании выписки из протокола* общего собрания или *выписки из протокола* заочного голосования, заверенной органом местного самоуправления, вправе совершать сделку от имени собственника земельной доли.

Предлагалось также более четко определить термин *"неиспользуемая земля сельскохозяйственного назначения"*. Введение этой нормы было направлено и на упрощение процедуры изъятия земельного участка, если он не используется более трех лет.

Предлагалось изменить редакцию статьи 44 Земельного кодекса, которая определяет основания и порядок прекращения права собственности на земельные участки, и *четко прописать эти основания и порядок*. Кроме того, нами вносилось предложение дополнить эту статью *новой нормой, позволяющей решать в суде первой инстанции в порядке особого производства вопросы прекращения права собственности на земельные участки из невостребованных долей в случае, если наследники собственника земельного участка не вступили в права наследования в течение трех лет*. Это касается земельных участков, находящихся в долевой собственности, по которым не объявились наследники. Именно по ним у нас сейчас существуют большие проблемы (в части изъятия). Основную массу этих вопросов сегодня можно решать только в судебном порядке. Процедура эта очень длительная и сложная из-за несовершенства земельного законодательства. Поэтому введение данной нормы позволило бы решить эту проблему.

Это только часть предложений, дающих возможность регионам грамотно и быстро решать вопросы — например, такой вопрос, как передача в собственность неиспользуемой земли сельскохозяйственного назначения, которые, к сожалению, не нашли отражения в данном законе.

Сейчас на рассмотрении в Комитете Государственной Думы по строительству и земельным отношениям находится пакет законодательных инициатив о внесении изменений в земельное законодательство, в том числе законопроекты:

"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" — в части установления порядка вовлечения в хозяйственный оборот невостребованных земельных долей, внесенный Воронежской областной Думой;

"О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации" — в части установления порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства молодым специалистам, проживающим и работающим в сельской местности, внесенный Липецким областным Советом депутатов;

"О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" — в части полномочий по обеспечению выбора земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, внесенный группой депутатов Государственной Думы.

"О внесении изменений в статью 284 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 6 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" — в части изменения оснований изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения, не используемого для ведения сельскохозяйственного производства, внесенный группой депутатов Государственной Думы.

Наверное, не все эти предложения можно и нужно принимать. Но у нас есть возможность *доработать эти законопроекты с учетом предложений, высказанных на сегодняшнем выездном заседании Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу, а также включить в них нормы, не вошедшие в Федеральный закон № 141 при его окончательной доработке.*

Этот путь (через поправки профильного комитета) внесения изменений в действующее земельное законодательство гораздо короче и быстрее, нежели путь внесения законодательной инициативы, субъектом Российской Федерации.

Кроме того, в Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам находится на рассмотрении законопроект "О внесении изменений в статьи 333-33 и 333-35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" — в части снижения размера государственной пошлины, взимаемой с физических лиц и организаций за государственную регистрацию прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Данное предложение уже рассматривалось при подготовке Федерального закона № 141-ФЗ, но по каким-то причинам не было принято. Предлагаемые изменения в Налоговый кодекс направлены на снижение административных издержек физических лиц и организаций при оформлении прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения. Думаю, Комитету Государственной Думы по строительству и земельным отношениям при рассмотрении данного законопроекта необходимо поддержать эти предложения.

Эти и другие предусмотренные законопроектом изменения будут способствовать решению многих проблем в земельных правоотношениях. Надеюсь, наше решение о поддержке этого законопроекта позволит ускорить его прохождение в Госдуме.

Со своей стороны, в части совершенствования регионального законодательства мы также должны отрегулировать некоторые вопросы в сфере земельных отношений. Роль местного самоуправления в делах оформления земельных отношений чрезвычайно велика, но активности в этом процессе пока еще очень мало. Необходим действенный муниципальный контроль за состоянием и использованием земель. Надо гораздо предметнее заниматься формированием земельных участков из невостребованных земельных долей и в установленном законом порядке направлять в суды заявления о признании права собственности муниципальных образований на эти земельные участки. Эти и многие другие вопросы главы районов должны держать под личным контролем.

С.А. Шарипов,

*доктор экономических наук,
профессор ФГОУ "Татарский институт
переподготовки кадров агробизнеса"*

И.Г. Гайнутдинов,

*кандидат сельскохозяйственных наук,
доцент ФГОУ "Татарский институт
переподготовки кадров агробизнеса"*

А.П. Пухачев,

*кандидат сельскохозяйственных наук,
доцент Казанского государственного
аграрного университета*

Научное, кадровое и информационное обеспечение регулирования земельных отношений

С переходом к рынку и принятием целого ряда законодательных актов роль земли в стране не просто резко повысилась, земля превратилась в капитал, способный приносить ее владельцу доход. Теперь она может продаваться, покупаться, наследоваться, дариться, закладываться.

Земельная реформа в России была начата без выработки научно обоснованных прогнозов развития землевладения и землепользования в связи с осуществляемыми

земельными преобразованиями и без соответствующей информационной базы. В основе земельной реформы были не научные принципы и требования, а определенные политические установки, направленные на реформирование существующего земельного строя в интересах развития рыночных отношений.

В этих условиях актуальность научного, кадрового и информационного обеспечения регулирования земельных отношений не только не снижается, но в большинстве случаев приобретает еще большее значение.

В такой ситуации совместно с Правительством Республики Татарстан, органами землеустройства, земельного кадастра республики нами проводятся глубокие научные исследования и меры по научному сопровождению проблем оценки земель сельскохозяйственного назначения, обоснованию основных направлений совершенствования управления земельными ресурсами с целью повышения эффективности использования земли и решения глобальных вопросов устойчивого развития сельских территорий.

Изучением различных аспектов оценки качества и хозяйственной ценности земли, разработкой конкретных рекомендаций по эффективному использованию земли в разные годы занимались И. Буздалов, И. Карманов, Н. Комов, А. Варламов, П. Лойко, С.Н. Волков, В.В. Милосердов, В.А. Ключакич и другие.

В процессе научных исследований нами предусматривалось решение следующих конкретных задач:

- разработка на основе изучения теории и практики системы показателей, характеризующих уровень и эффективность использования земли;
- выявление основных недостатков в методических подходах к оценке качества и хозяйственной ценности земли, возникавших на различных этапах развития агропромышленного комплекса и экономической науки;
- обоснование основных направлений рационального использования земельных ресурсов в рыночных условиях с учетом результатов землеоценочных работ.

В результате установлено, что:

- одними из главных причин низкой эффективности экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе являются недостоверная оценка земли и сравнительно низкий уровень экономической эффективности ее использования;
- неэффективное и нерациональное использование производительной способности земель сельскохозяйственного назначения обусловлено снижением надзорных и контролирующих функций государства в связи с отсутствием единого государственного органа по контролю за использованием и охраной земель и соответствующей мотивации.

В результате исследований:

- предложено усилить роль кадастровой оценки земли в практике управления агропромышленным комплексом региона;
- определены основные факторы, влияющие на уровень и эффективность использования земли, оценена количественно степень их влияния;
- разработаны и научно обоснованы предложения по формированию среднего класса в сельской местности;
- обобщены опыт применения в хозяйствах республики хозрасчетных отношений и условия его распространения в новых условиях хозяйствования;
- определены потенциальные объемы ипотечных операций для различных типов сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- разработаны меры государственного регулирования оборота земель на региональном уровне;
- разработаны организационно-экономические методы охраны земель сельскохозяйственного назначения, которые обеспечивают сохранность земельных угодий в сельскохозяйственном производстве;

— разработаны методические рекомендации по формированию и совершенствованию организационно-экономического механизма эффективного землепользования в сельском хозяйстве.

Осуществляемая земельная реформа, появление новых собственников и землепользователей выдвигают новые задачи по разработке и научному обоснованию перехода к биологизированной системе земледелия, через повсеместное внедрение адаптивно-агрорландшафтных систем земледелия. Эти меры будут способствовать повышению эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и их защите от водной и ветровой эрозии.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что они приняты Правительством Республики Татарстан и включены министерством сельского хозяйства и продовольствия республики в соответствующие программы развития агропромышленного комплекса на перспективу.

Глубокие исследования с применением различных методов, в том числе экономико-математических, выявляют парадоксальную картину. Казалось бы, если земля такой сильный фактор, то ее вклад в развитие сельскохозяйственного производства должен быть решающим. Однако количественная оценка влияния земли на изменение объема сельскохозяйственного производства показала, что ее "вклад" колеблется в пределах 8—14%. Основной причиной такой ситуации послужило отсутствие достоверной информации о стоимости земли.

Заметим, что в ряде европейских стран и в США, где на высоком уровне проводятся земельно-кадастровые работы, арендная плата в 3—7 раз выше, и это при том, что качество земли там значительно хуже.

Выявлено, что серьезные институциональные изменения, вызванные переходом к рыночным отношениям, привели к смене устоявшихся в прошлом понятий понятиями интенсификации и уровня интенсивности сельскохозяйственного производства.

Интенсификацию сельского хозяйства можно охарактеризовать как процесс роста рациональных вложений средств производства и труда в расчете на единицу земельной площади за счет научно-технического прогресса и использования более совершенного механизма хозяйствования с целью увеличения объема производства продукции, повышения ее качества и снижения себестоимости.

Показатели уровня интенсивности сельского хозяйства в целом, по предприятию, по хозяйству независимо от формы их собственности характеризуются величиной затрат в расчете на гектар земельной площади, а по животноводству — на условную голову скота. Мерилом же эффективности интенсификации сельского хозяйства выступает дополнительная продукция, валовый и чистый доход, прибыль, полученные за счет добавочных вложений труда и средств с каждого гектара земли или в расчете на условную голову скота.

Освоение рыночных отношений в аграрном секторе экономики поставило на повестку дня необходимость использования рентных отношений в практике управления агропромышленным комплексом, что невозможно без правильного исчисления размера дифференциальной земельной ренты.

А ведь от этого напрямую зависят динамика процессов купли-продажи земли, степень заинтересованности арендаторов земельных участков и их владельцев и в конечном счете развитие рынка земельных ресурсов, качество государственного управления земельными ресурсами в стране, в каждом ее регионе.

На современном этапе развития АПК и национальной экономики неправомерно делать ставку только на инвестиции, тем более что их возможности ограничены. Есть более сильный и действенный механизм влияния на уровень и эффективность использования земли — человеческий фактор.

Многие недостатки и упущения в этом вопросе возникают из-за низкой обеспеченности высокопрофессиональными кадрами. В основном все должности в службе земельного кадастра сегодня занимают агрономы; к сожалению, в вузах в недостаточном объеме изучают эти острейшие проблемы.

В связи с принятием республиканской целевой программы "Развитие сельского хозяйства Республики Татарстан на 2008—2012 годы" в области научного, кадрового и информационного обеспечения регулирования земельных отношений ставится задача ускорения подготовки специалистов для работы в инфраструктуре обеспечения развития земельного рынка, особенно в сфере развития земельно-ипотечного кредитования и регулирования земельных отношений на данном рынке. В республиканской целевой программе "Развитие сельского хозяйства Республики Татарстан на 2008—2012 годы" предусмотрено за 5 лет увеличить рост производства сельскохозяйственной продукции на 25,1% за счет повышения производительности труда и освоения инновационных технологий. Для этого требуется привлечь инвестиции на сумму 252 млрд. рублей. В части привлечения инвестиционных ресурсов в сельское хозяйство велики роль и значение земельно-ипотечного рынка, отвечающего требованиям качественных структурных преобразований в аграрной экономике.

Для реализации данных задач ФГОУ "Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса" совместно с Государственным аграрным университетом осуществляет профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадров для работы в различных организациях инфраструктуры земельного рынка по следующим программам:

- "Организация технического учета в территориальных органах Роснедвижимости";
- "Государственный мониторинг земель";
- "Государственный земельный контроль";
- "Регистрация объектов недвижимости";
- "Профессиональная переподготовка специалистов по осуществлению кадастровой деятельности".

За последние 5 лет подготовлены и прошли повышение квалификации по проблемам регулирования земельных отношений более 900 руководителей и специалистов сельского хозяйства. Данные о специалистах, изучавших вопросы регулирования земельных отношений, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Сведения о профессиональной переподготовке и повышении квалификации специалистов по проблемам земельных отношений

Группы	Наименование программ	Количество специалистов				
		2003	2004	2005	2006	2007
Специалисты земельных и имущественных отношений районных УСХиП	Совершенствование государственного управления и контроля над использованием и охраной земель с/х. назначения	40	132	51	35	42
Руководители с/х. предприятий	Эффективное земледелие на основе системного подхода No-Till	213	112	112	115	98
Агрономы с/х. предприятий	Рациональное ведение системы земледелия на основе ресурсосбережения и системного подхода	124	116	140	120	43

Результатом последовательного проведения земельных преобразований, совместной работы ученых и практиков, специалистов Минсельхозпрода республики является рост производства продукции сельского хозяйства по всем категориям хозяйств (таблица 2).

Таблица 2

Стоимость и структура валовой продукции сельского хозяйства по отраслям производства и категориям хозяйств

(в фактически действовавших ценах, млрд. рублей)

	2003 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. (прогноз)				
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Хозяйства всех категорий								
Продукция всего:	46,4	100	77,2	100	101,4	100	117,1	100
в т.ч.:								
растениеводства	25,8	55,6	41,5	53,9	58,4	57,8	69,3	59,2
животноводства	20,6	44,4	35,6	46,1	43,0	42,2	47,8	40,8
Сельскохозяйственные организации								
Продукция всего:	23,7	51,2	37,6	48,7	48,7	48,2	58,3	49,8
в т.ч.:								
растениеводства	13,7	29,6	18,4	23,9	26,0	25,7	32,1	27,4
животноводства	10,0	21,6	19,1	24,8	22,7	22,5	25,2	21,5
Хозяйства населения								
Продукция всего:	20,8	44,8	35,1	46,5	47,9	47,4	52,9	45,2
в т.ч.:								
растениеводства	10,8	23,4	20,6	26,7	29,1	28,8	27,2	23,2
животноводства	9,9	21,4	15,2	19,8	18,8	18,6	24,3	20,7
Крестьянские (фермерские) хозяйства								
Продукция всего:	1,8	4,0	3,6	4,8	4,9	4,8	5,9	5,0
в т.ч.:								
растениеводства	1,2	2,6	2,4	3,2	3,4	3,3	3,9	3,3
животноводства	0,6	1,4	1,2	1,6	1,5	1,5	2,0	1,7

Использование земель сельскохозяйственного назначения говорит о высокой степени их освоенности, доля пашни (распаханность земель) в Республике Татарстан составляет 76,9%. Несмотря на интенсивные земельные преобразования, в республике на сегодня не имеется заброшенных земель, все земли сельскохозяйственного назначения на площади 4658,2 тыс. га обрабатываются и дают продукцию (таблица 3).

Таблица 3

Динамика изменения площади земель сельскохозяйственного назначения в Республике Татарстан

Наименование угодий	1991 г.		2001 г.		2007 г.		Разница + (-) 2007 к 1991 г.
	площадь, тыс. га	% к общей площади	площадь, тыс. га	% к общей площади	площадь, тыс. га	% к общей площади	
Общая площадь	4699,7	100	4667,0	100	4658,2	100	-41,5
Сельскохозяйственные угодья	4337,2	92,3	4367,9	93,59	4346,6	93,31	+ 9,4

Наименование уго- дий	1991 г.		2001 г.		2007 г.		Разница + (-) 2007 к 1991 г.
	площадь, тыс. га	% к общей площади	площадь, тыс. га	% к общей площади	площадь, тыс. га	% к общей площади	
в том числе: пашня	3624,7	77,1	3365,7	72,1	3343	71,8	-281,7
залежь	0,3	—	0,1		0,6		-0,2
многолетние наса- ждения	5,7	0,12	25,6	0,55	24,8	0,53	+ 19,1
естественные кор- мовые угодья	706,5	15,0	976,5	20,9	978,2	20,9	271,7

Однако негативные процессы в земледелии республики начиная с 1991 года, то есть в период проведения земельной реформы, вызывают озабоченность. Это прежде всего падение почвенного плодородия в связи с проявлением водной и ветровой эрозии, недостаточное применение минеральных и органических удобрений; медленно решаются вопросы внедрения адаптивно-агротландшафтных систем земледелия. В настоящее время эти проблемные вопросы решаются на уровне правительственных органов, учитываются при подготовке и переподготовке кадров в нашем институте.

В республике активизировался рынок земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, увеличивается количество сделок, совершаемых с земельными участками.

Потребность в специалистах, обладающих навыками в области регулирования земельных отношений, земельно-ипотечного кредитования, умеющих принимать конструктивные решения, вызвала необходимость усиления преподавания соответствующих дисциплин.

Результативность управления земельными ресурсами, оперативность и качество принимаемых решений во многом зависят от наличия, полноты и достоверности информации, которыми владеют собственники, землевладельцы и землепользователи. В связи с этим необходимо обеспечить качественно новый уровень получения информации как для обучающихся специалистов, так и для обучаемых. Внедрение новых технологий в образование позволяет получить доступ к большому объему информации, качественно повысить уровень используемых знаний. Использование современных технологий и методов дистанционного обучения, интернет-ресурсов в учебном процессе позволяет преподавателю в полной мере решать поставленные перед ним задачи: повысить качество учебного материала, разнообразить формы и методы работы со слушателями, усилить образовательные эффекты за счет дополнительных информационных возможностей.

Одной из основных проблем научного обеспечения регулирования земельных отношений является правовая неурегулированность взаимоотношений в области правового обеспечения земельной реформы между федеральным и региональным законодательствами. Многие вопросы правового обеспечения относятся к сфере федерального законодательства, поэтому необходимо вносить изменения и дополнения для его совершенствования и передачи части полномочий на уровень субъектов Федерации. Нами совместно с министерством сельского хозяйства и продовольствия республики неоднократно инициировались следующие предложения по внесению изменений в законодательные акты. На уровне Российской Федерации ускорить принятие поправок:

1) в Федеральный закон № 101 "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения";

в статьи 12 и 13 — о безвозмездном отказе собственников от прав на земельные участки в пользу государства, о продаже или дарении собственниками своей земельной доли субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию;

— в статью 6 — об уточнении определения случаев и сроков ненадлежащего использования сельскохозяйственных угодий;

— в статью 17.1 — об установлении расценок на проведение работ по землеустройству;

2) в Земельный кодекс Российской Федерации:

— в статьи 44, 45, 54 — об указании сроков, необходимых для освоения земельного участка;

— в статьи 23, 56, 57 — о введении понятия возмещения убытков за создание неудобств;

— о восстановлении статьи 58 "Возмещение потерь сельскохозяйственного производства" — о возмещении потерь за перевод земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в другие категории земель;

3) в Гражданский процессуальный кодекс — об упрощении процедуры судов производства по переводу невостребованных земель в государственную и муниципальную собственность;

4) в постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 "О государственном земельном контроле" — о передаче контроля за использованием земель в один уполномоченный орган.

Таким образом, совершенствование нормативно-правовой базы регулирования земельных отношений, дальнейшее усиление работ по научному, кадровому и информационному обеспечению процессов регулирования земельных отношений позволят избежать повторения многих ошибок, сделанных в предыдущие годы, будут способствовать эффективному управлению земельными ресурсами и их рациональному использованию как на федеральном, так и в региональном уровне.

О.Я. Одинцова,
*генеральный директор ОАО "Орловская
инвестиционно-земельная компания"*

Практика реализации современного земельного законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Устойчивые негативные последствия принятых законодательных актов в данной сфере

Земельный вопрос вновь и вновь встает на селе как самый главный.

Вновь — потому, что проблема собственности на землю относится к числу вечных проблем цивилизации, то есть таких, какие не могут быть решены раз и навсегда, и потому на каждом этапе исторического развития требуют конкретного решения.

В данный момент мы находимся на этапе, когда земли сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, составляют в России более 35 % от их общей площади. Что же касается доли сельскохозяйственных угодий, то есть тех земель, на которых ведется сельскохозяйственное производство, то она составляет 64,5 %. Причем последняя цифра возникла не сегодня, а в период с 1992 по 1994 год, когда государство сознательно передало гражданам в результате приватизации землю в частную собственность в виде земельных долей.

Принятие Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и, соответственно, разблокирование действия этой части Земельного кодекса Российской Федерации, казалось, привели к тому, что земельная реформа на селе, начатая еще в 1990 году перешла из сферы идеологического и политического противоборства в сферу экономико-правовых мероприятий. Земля, которая была и есть средой обитания, национальным богатством, основным средством производства в сельском хозяйстве, стала еще и недвижимым имуществом, с которым могут быть совершены все гражданско-правовые сделки с учетом ограничений, вводимых законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Таким образом, сейчас земли сельскохозяйственного назначения не только выделяются в участки для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства, долгосрочной аренды вплоть до 49 лет, но также активно продаются и покупаются, закладываются в банки, являются объектом для капитализации средств (что стало особенно модным).

В данной ситуации *запрещать, ограничивать, вводить в определенные рамки* оборот земель сельскохозяйственного назначения бессмысленно, так как это приведет к спекуляциям, мошенничеству, черному рынку и другим нарушениям законодательства.

Говоря о невозможности запретить или ограничить, я вовсе не имею ввиду полную бесконтрольность оборота со стороны государственных органов, поскольку речь все-таки идет о национальном богатстве...

Теперь о том, что, собственно, является объектом оборота, так как *разграничить данные понятия особенно важно*:

— **земельная доля** в праве общей собственности на земельный участок
и

— **земельный участок**, находящийся в общей долевой собственности граждан.

Что касается **земельной доли** в праве общей собственности на земельный участок, то приобрести ее может только участник долевой собственности, то есть сосособственник данного участка, либо сельскохозяйственная организация, использующая данный земельный участок по договору аренды. Что касается сторонних (третьих) лиц, то им может быть продан только участок, сформированный в счет долей, предварительно предложенный для покупки коллегии области.

Земельный участок, находящийся в общей долевой собственности граждан, можно передать в аренду, продать, внести в уставный капитал и т.д. Но до того, как распорядиться земельным участком тем или иным образом, его необходимо сформировать в счет долей граждан, пожелавших совершить ту или иную сделку. А это наиболее сложная процедура как с организационной, так и с правовой точки зрения. Кроме того, по времени это очень длительный период (иногда год и больше). Бывает, что люди, выразившие свою волю сформировать и передать земельный участок в аренду, до регистрации договора аренды не доживают. А раз в сформированном участке есть умершие, то аренду регистрировать невозможно, все приходится начинать заново, и так до бесконечности.

Получается парадокс: если хозяйствующий субъект обрабатывает землю без зарегистрированного договора аренды — он преступник, потому что самовольно захватил землю, хотя аренду он при всем желании зарегистрировать не может — закон не позволяет. Собственники земельных долей хотят сдать землю в аренду, но оформить это не могут, и их земля считается невостребованной.

За последнее время наметилась тенденция притока капиталов в сельскохозяйственное производство. Привлечение инвестиций в сельскохозяйственные организации обуславливается в том числе предоставлением инвестору гарантий его прав пользования землей. Эти требования продиктованы прежде всего довольно длительным сроком окупаемости инвестиций в сельском хозяйстве. Естественно, инвесто-

ры стараются заручиться соответствующими гарантиями, а это возможно только при покупке земли в собственность, поскольку законодатель не доработал законную процедуру, позволяющую оформить аренду.

Что касается разговоров о бесконтрольной скупке земли, принадлежащей крестьянам, то, основываясь на знаниях, полученных за весь период приватизации земли в России, и на 15-летнем опыте ее практической реализации, могу сделать вывод о том, что сейчас гораздо опаснее лица физические, чем юридические.

Объясню почему. У юридического лица есть место нахождения и регистрации, есть учредители, исполнительные органы управления, материально-технические средства; все покупки, в том числе земли, осуществляются через банк и путем расчетно-кассовых операций, а контроль банков в наше время покруче налогового. Таким образом судьбу приобретенного участка всегда можно отследить: не получилось эффективного производства у одного инвестора — передаст другому, зарегистрировав при этом сделку в органах ФРС, при продаже испросив разрешения в области. Есть четко определенный налогоплательщик, с которого можно спросить за нерациональное использование земли, есть, кому предъявить санкции.

А вот лица физические, приезжающие в села с чемоданами денег (неизвестного происхождения, имеющие иногороднюю прописку) и покидающие села, поменяв деньги на генеральную доверенность на право распоряжения земельными долями, вызывают, мягко говоря, изумление: кто купил, что купил, для кого?

Бесконтрольному обороту земель сельскохозяйственного назначения также способствуют:

- бесконечные реорганизации госорганов, осуществляющих управление и контроль за использованием земельных ресурсов;

- отсутствие единой процедуры реализации закона об обороте земель. За пять лет — восемь изменений, и каждый ищет свои собственные ходы-выходы;

- то обстоятельство, что если раньше был земельный кадастр в масштабе государства, в котором содержалась информация, о площади, границах и кадастровой стоимости любого земельного участка, то сейчас земли сельскохозяйственного назначения рассматриваются как некий общегражданский объект, по значимости приравненный к комнате в коммунальной квартире, а по сложности регистрации прав на них — к лестничной клетке общего пользования.

Таким образом, основной проблемой является противоречивость многих норм, содержащихся в различных законах и подзаконных актах.

Так, нормы закона "О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", а также подзаконных актов, регламентирующих его применение, практически несовместимы с нормами Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", что и создает основные проблемы по регистрации прав на земельные участки, выделенные в счет долей, а также регистрации сделок с земельными участками, находящимися в общей долевой собственности. Закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" — это закон, существующий сам по себе.

Последним ударом по обороту земель сельскохозяйственного назначения стало введение в действие Федерального закона № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости". Фактически остановилось формирование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения как собственниками земельных долей — для заключения договоров аренды и купли-продажи, так и государством — для продажи участка или оформления права его аренды. Вновь вступивший в силу законодательный акт на территории Российской Федерации полностью ликвидировал понятие единого землепользования в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Под единым землепользованием понимается земельный участок значительной площади (100 га, 1000 га и более) (массив) — единый объект недвижимости, с одним адресом и кадастровым номером, состоящий из отдельных агрономических харак-

теристик (севооборотов, полей, рабочих участков и др.), созданный по воле собственника или собственников, принявших в установленном законом порядке решение о выделении единого земельного участка (в том числе в счет земельных долей).

Случившееся недопустимо, так как Россия — это страна, земельные ресурсы которой являются одним из ее главных национальных богатств. Причем возможность ведения сельскохозяйственного производства на значительных площадях увеличивает экономическую ценность российского землепользования.

Помимо этого закон, который должен вводить правила технического учета, на самом деле содержит нормы, ограничивающие волю собственников в части владения, пользования и распоряжения собственностью, тем самым он противоречит Конституции Российской Федерации, Гражданскому и Земельному кодексам Российской Федерации. Нормы же Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" не учитываются вовсе.

Введение в действие нового закона повлекло за собой принятие множества нормативных и ведомственных актов, а также разработку нового программного продукта, ставшего основой для осуществления технического учета для кадастровых служб на местах.

Помимо того, что закон нарушает саму систему землепользования, он содержит множество других несоответствий, например, таких, как возможность заявить о постановке на кадастровый учет со стороны любого лица, имеющего при себе копии свидетельств и межевое дело, вне зависимости от воли собственников; отсутствие возможности внесения изменений в кадастровый учет без регистрации прав собственников на учтенный участок и т. д. В связи с этим, предлагаем:

— рассмотреть и принять изменения и дополнения в Федеральный закон № 221-ФЗ "О государственном кадастре объектов недвижимости";

— отсрочить его вступление в силу для осуществления учета земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

— до устранения недостатков вернуться к техническому учету в рамках ранее применявшегося программного продукта.

При поиске подходов к совершенствованию земельного законодательства необходимо обратить особое внимание на тот факт, что нормативному регулированию подвергается один из сложнейших объектов, основа национального богатства — земельный участок, находящийся в общей долевой собственности нескольких сотен граждан, 70 % которых — это люди преклонного возраста. Поэтому общество нуждается в выработке четкого и понятного механизма реализации Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", представленного в виде инструкции либо методических указаний.

При этом необходимо признать, что существующая негативная тенденция по формированию крупных единоличных земельных собственников все-таки упорядочивает права собственности на земельный участок, который, имея четкого налогоплательщика, впоследствии может быть включен в рыночный оборот, а в случае нерационального его использования — изъят у конкретного собственника.

В связи с вышеизложенным хотелось бы отметить, что при совершенствовании земельного законодательства необходимо не только анализировать допущенные правонарушения, но и изучать позитивный опыт различных регионов и практические проблемы, с которыми они сталкиваются. Анализ проблем и результатов оформления прав и сделок (в процентах от общего количества земель сельхозназначения) с землями сельскохозяйственного назначения, сведения для которого должны быть взяты из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и следок с ним, — это материалы для раздумья Правительству Российской Федерации.

В.В. Дупак,
кандидат сельскохозяйственных наук,
депутат Московской областной Думы,
заместитель председателя Комитета
по аграрной политике, землепользованию,
природным ресурсам и экологии

Рационализация оборота земель сельскохозяйственного назначения

Правоприменительная практика законодательства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения выявила в нем значительное число правовых пробелов, несмотря на то что в этой сфере наблюдается активная законотворческая деятельность как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует признать, что в стране пока не сформировался цивилизованный оборот земель сельскохозяйственного назначения, под которым следует понимать переход права или набора прав на земельный участок от одних участников земельных отношений к другим в интересах сельскохозяйственного производства.

Практика показала, что значительная часть земель сельскохозяйственного назначения приобретает не производителями сельскохозяйственной продукции, то есть не для сельскохозяйственного производства, а с целью их капитализации, в ожидании повышения цены на землю и дальнейшей ее перепродажи или вывода из сферы сельскохозяйственного производства посредством изменения категории или целевого назначения.

Как предмет оборота, земли сельскохозяйственного назначения можно разделить как минимум на 3 группы.

Первая группа земель — это земли, являющиеся основным средством производства сельскохозяйственной продукции: земли сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств.

Вторая группа — земли, которые привлекательны для строительства и в отношении которых есть шанс выведения их из сельскохозяйственного оборота. Это земли вблизи городов, особенно крупных, и других населенных пунктов, а также земли местностей, перспективных для дачного строительства.

Третья группа земель, которая, по оценке специалистов, составляет около 30% от общей площади сельскохозяйственных угодий, зарастает кустарником и лесом, то есть практически не используется в сельском хозяйстве, но числится как земля сельскохозяйственного назначения.

Названные группы земель имеют общие правовые проблемы и проблемы специфического характера.

Для собственников (пользователей) **первой группы земель**, являющихся производителями сельскохозяйственной продукции, существует общая проблема оформления земельных участков в собственность или аренду для осуществления сельскохозяйственной деятельности. Основная причина этого — высокий уровень транзакционных издержек (*издержек, связанных с заключением сделок, оформлением кадастровых планов, землеустроительных дел, получением разрешений, согласований и т.п.*). Это препятствует переходу земли в руки более эффективных товаропроизводителей и, соответственно, повышению результативности использования земли в постприватизационный период.

Большинство сельскохозяйственных организаций используют землю, поделенную на доли, но их права как пользователей и права собственников земельных долей

надлежащим образом не оформлены. По данным доктора экономических наук Н.И. Шагайда*, оборот сельскохозяйственных земель является преимущественно неформальным. Преобладающая часть земель используется сельскохозяйственными организациями без каких-либо договоров с собственниками земельных долей. С правовой точки зрения такое пользование землей является нелегальным.

При этом для собственников земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения сохраняется проблема оформления их в собственность (выдела в натуре). Большие затраты времени и финансовых средств (высокие транзакционные издержки), а, главное, сопротивление пользователей земель, в состав которых входят земельные доли, не позволяют большинству владельцев долей выделить их в натуре и затем распорядиться по своему усмотрению.

Между тем часть земельных долей до вступления в силу Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" была передана в аренду на длительный срок без выделения в натуре (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года № 337 "О реализации конституционных прав на землю"). Действующее законодательство этого не допускает. К договорам аренды земельных долей, которые не будут переоформлены в срок до 27 января 2009 года (в соответствии с пунктом 2 статьи 16 закона), применяются правила доверительного управления имуществом. Причем регистрация таких договоров не требуется.

Применение правил договоров доверительного управления к договорам аренды, заключенным до вступления в силу Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", может привести к потере арендодателями прав на свою земельную долю.

Государственная Дума направила в субъекты Российской Федерации и Правительство Российской Федерации проект федерального закона, в соответствии с которым срок переоформления договоров аренды земельных долей увеличивается до 8 лет, то есть до 27 января 2011 года. На наш взгляд, было бы правильнее признать действительными договоры аренды земельных долей до окончания их сроков, так как они заключались в соответствии с действовавшими на момент заключения нормативными актами.

В общем можно сказать, что в отношении земель сельскохозяйственного назначения сложилась ситуация, при которой многие собственники (пользователи) земли не знают точных границ своих земель, — это следствие раздела земель сельскохозяйственных организаций на земельные доли, изъятия части земель в так называемый фонд перераспределения, смены собственников и высоких транзакционных издержек. С другой стороны, органы местного самоуправления также не знают реальных размеров земель запаса на территории муниципального образования и местоположения земельных участков, которыми они распоряжаются. Такая ситуация порождает условия для коррупции, создает возможность для вывода земель из сельскохозяйственного оборота — формально без нарушения действующего законодательства.

Для решения этой проблемы, на наш взгляд, необходимо:

упростить процедуры оформления земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения в собственность или аренду для осуществления сельскохозяйственной деятельности, в том числе сделать закрытыми перечни документов (согласований), для получения необходимых решений и сократить число операций, требующих нотариального удостоверения;

* *Шагайда Н.И.* Особенности оборота сельскохозяйственных земель в России: институциональный анализ. Российская академия сельскохозяйственных наук. Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова. Научное издание, 2006. Вып. 19.

сделать доступными для населения органы исполнительной власти, ответственные за ведение кадастрового учета земель и регистрацию прав на земельные участки.

Вторая группа земель, очевидно, занимает незначительную по площади долю в общей площади земель сельскохозяйственного назначения (официальных данных на этот счет нет), но за них идет настоящая битва, часто с криминальной составляющей. Эта же часть земель является, если можно так выразиться, коррупционно привлекательной.

Поскольку рыночная или даже кадастровая стоимость участков из земель сельскохозяйственного назначения в десятки или сотни раз ниже стоимости участков, отнесенных к категории "земли населенных пунктов", то, соответственно, неофициальная цена принятия решений об изменении категории земель или целевого использования очень высока. Для этой группы земель высокие транзакционные издержки оформления в собственность не являются проблемой.

Распространенным способом вывода земель из сельскохозяйственного производства является изменение разрешенного вида использования земель.

На землях сельскохозяйственного назначения гражданами могут быть организованы садоводческие товарищества, где допускается строительство жилых домов и где в соответствии с недавним постановлением Конституционного Суда Российской Федерации (от 14 апреля 2008 года №7-П) возможна регистрация граждан.

Кроме того, в Земельном кодексе Российской Федерации (статьи 27 и 81) и в других федеральных законах, регулирующих земельные отношения, заложены предпосылки использования земель сельскохозяйственного назначения для дачного строительства. По сути дела, организация садоводческих и дачных объединений граждан является практикой использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения для малоэтажного строительства без изменения их категории.

При этом названные процессы протекают в ситуации, когда в федеральном законодательстве вопросы изменения разрешенного вида использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, не урегулированы.

Законодательство регулирует эти вопросы, хотя и недостаточно четко, только для земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или земель, собственность на которые не разграничена.

Третья группа земель возникла как результат экономического упадка и разорения сельскохозяйственных организаций. В одних случаях заросшие земли представляют интерес как перспективный объект купли-продажи для целей, не связанных с сельским хозяйством, в других случаях они просто никем не востребованы.

Для земель, которые остаются в сельскохозяйственном производстве, общей проблемой является снижение их плодородия вследствие нарушения технологии возделывания культур, нехватки удобрений, агрохимикатов и др.

Земельный кодекс (статья 54), Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (статья 6) и Гражданский кодекс (статьи 284 и 285) предусматривают возможность принудительного изъятия у собственника в судебном порядке земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, который не используется в течение трех лет в соответствии с его назначением или используется с грубым нарушением правил рационального использования земли.

Однако эти нормы практически не работают. Это можно было бы объяснить слабым, неэффективным земельным контролем, который возложен на федеральный

исполнительный орган государственной власти, подчинявшийся до недавнего времени Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации. Но, очевидно, главная причина в другом. Изъятими землями нужно грамотно распорядиться. Прежде всего для этого нужно, чтобы на них был спрос как на средство производства сельскохозяйственной продукции. Иначе земли от одного спекулянта перейдут к другому спекулянту там, где на земли есть спрос. С другой стороны, законодательством не предусмотрены случаи, когда земельные участки, изъятые у собственника и выставленные на публичные торги, не будут востребованы.

На наш взгляд, более эффективной мерой, побуждающей собственника использовать по назначению имеющиеся у него земли сельскохозяйственного назначения, может быть увеличение земельного налога за их неиспользование в соответствии с назначением. Однако необходимо конкретизировать и унифицировать в разных законодательных актах критерии, свидетельствующие о нарушении законодательства при каждом виде нарушения.

Пока законодательные инициативы органов законодательной власти некоторых субъектов Федерации, например Законодательного Собрания Тульской области, в этом направлении не нашли поддержки в Государственной Думе.

Другой мерой, направленной на сокращение объема вывода земли из сельхозоборота, может быть запрет на продажу земель сельскохозяйственного назначения банковским структурам и иным юридическим и физическим лицам, не являющимся непосредственными производителями продукции. Во многих странах мира процесс купли-продажи сельскохозяйственных угодий контролируется и ограничивается государством. В ряде стран даже наследник не может вступить в права наследования, если не имеет специального сельскохозяйственного образования.

Имеются правовые проблемы, связанные с реоформлением права постоянно-бессрочного пользования или пожизненного наследуемого владения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения на право собственности или право аренды.

Законодательство не учитывает специфики двух составляющих земель сельскохозяйственного назначения — это сельскохозяйственные угодья и иные земли (овраги, участки леса, земли под зданиями сооружениями, дорогами, коммуникациями и др., используемые в сельскохозяйственном производстве или находящиеся на землях сельскохозяйственного назначения). Причем иные земли составляют около 50 % земель сельскохозяйственного назначения.

Так, на федеральном уровне установлен верхний предел выкупной цены для сельскохозяйственных угодий (не более 20% от кадастровой стоимости). Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" устанавливает цену при выкупе из государственной собственности участков со зданиями, строениями, сооружениями. При этом особенности продажи участков по категориям земель (земли населенных пунктов, земли сельскохозяйственного назначения или земли промышленности и т. д.) не установлены. По иным же видам земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения никаких регламентирующих норм земельное законодательство не содержит.

Поэтому следует дополнить законодательство нормами, учитывающими специфику двух составляющих земель сельскохозяйственного назначения.

Из числа других проблем оборота земель сельскохозяйственного назначения можно назвать проблему строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Закон Российской Федерации от 22 ноября 1990 года № 348-1 "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" предоставлял право гражданину, имеющему земельный участок для ведения крестьянского хозяйства, возводить на нем жилые дома наряду

с производственными и бытовыми помещениями (подпункт "в" пункта 1 статьи 10). В соответствии с названным законом значительное число фермеров реализовали это право.

Однако в новой редакции Федерального закона "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", принятой в июне 2003 года, правовая норма, разрешающая строительство жилого дома на участке, предоставленном для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ), была исключена. Это привело к ряду негативных последствий:

органы государственной регистрации отказывают фермерам в регистрации права на их жилой дом, возведенный на участке, предоставленном для ведения фермерского хозяйства;

фермеры, желающие построить жилой дом на участке, предоставленном для ведения фермерского хозяйства, не могут теперь получить на это разрешение (это особенно актуально для фермеров, нуждающихся в жилье и проживающих во временных сооружениях);

молодые фермеры, имеющие право на субсидирование строительства жилья в соответствии с национальным проектом "Развитие АПК" и Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы, не могут быть участниками проекта в связи с отсутствием разрешения на строительство жилого дома на участке, предоставленном для ведения фермерского хозяйства;

местные бюджеты теряют доходы от налогов на имущество физических лиц, если построенный жилой дом официально не введен в эксплуатацию и не зарегистрирован в органах госрегистрации.

Практика строительства отдельно стоящих фермерских усадеб широко распространена во многих странах мира. Она способствует заселению, обустройству сельских территорий, сохранению национальных традиций государства, трудовому воспитанию молодежи.

Необходимо, на наш взгляд, внести изменения в Федеральный закон "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" и Градостроительный кодекс Российской Федерации, которые позволяли бы строить *на определенных условиях* жилые дома на земельных участках, предоставленных для ведения КФХ.

В заключение можно сказать следующее. Законодательство в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения требует дальнейшего совершенствования. Более других мер, на наш взгляд, необходимо упрощение процедур оформления земельных участков в собственность. При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны организовать инвентаризацию земель на соответствующих территориях, привлекая для этого бюджетные средства.

Совершенно очевидно, что наступления городов или поселков на земли сельскохозяйственного назначения избежать полностью не удастся, однако изменение категории земель должно осуществляться не по инициативе заинтересованных лиц, а в строгом соответствии с генеральными планами развития городов и зонированием территорий, — как в населенных пунктах, так и за его границами. Должны быть обозначены зоны отдыха, зоны, предназначенные для садоводства, огородничества, дачного строительства, выпаса скота и т. д. Эта информация должна быть доступной и понятной для населения. Это будет способствовать снижению уровня коррупции в сделках с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения.

П.С. Русинов,
*доктор географических наук,
директор Центрально-Черноземного филиала
ФГУП "Госземкадастръемка" — ВИСХАГИ (г. Воронеж)*

Е.Д. Серебрякова,
*кандидат сельскохозяйственных наук,
заместитель директора по науке
Центрально-Черноземного филиала
ФГУП "Госземкадастръемка" — ВИСХАГИ*

Т.Ю. Евтушенко,
*кандидат сельскохозяйственных наук,
старший научный сотрудник отдела экологического
мониторинга земель, чрезвычайных ситуаций
и контроля природной среды Центрально-Черноземного
филиала ФГУП "Госземкадастръемка" — ВИСХАГИ*

С.П. Русинов,
*главный инженер Центрально-Черноземного филиала
ФГУП "Госземкадастръемка" — ВИСХАГИ*

Изучение современного состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения в Центральном федеральном округе на основе методов дистанционного зондирования земель: перспективы и пути решения

Необходимость реанимирования мониторинговых исследований прозвучала в докладе вице-президента Россельхозакадемии, академика А.Л. Иванова [1], в котором он говорит, что "самоустранение государства от контроля за состоянием земельных ресурсов, разрушение сервисных служб, экстенсивный характер хозяйствования привели к тяжелым социально-экономическим последствиям, угрожающей деградации почвенного покрова", а также обращает внимание на необходимость организации постоянно действующей системы мониторинга за состоянием земель сельскохозяйственного назначения. В России мониторинг земель сложился как самостоятельный вид земельно-кадастровых работ со своими методиками, особенностями, затратами и рентабельностью.

Предварительный расчет показал: для того чтобы в настоящее время развернуть рентабельный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения в масштабе Центрального федерального округа, необходимо ориентировочно 180 млн. рублей. Если же подобный проект развернуть на уже существующей базе, на полигонах, созданных около 20 лет назад, если опираться на научно-практические наработки и опыт ранее действовавшей системы институтов мониторинга земель и экосистем (ЧИМЗ), включая созданные методики и технологии, базовые маршруты, обширную базу картографических данных, то потребуется 24 млн. рублей с тем же экономическим эффектом.

Обращаясь к историческому аспекту образования Центрально-Черноземного филиала ФГУП "Госземкадастръемка" — ВИСХАГИ, хотелось бы отметить, что он был создан в 1985 году по решению Министерства сельского хозяйства СССР на базе Всесоюзного научно-исследовательского центра по созданию и эксплуатации экспериментальной автоматизированной информационно-управляющей системы "Агроресурсы" (г. Москва) и назывался Воронежский отдел аэрокосмических и те-

матических изысканий ВНИЦ "АИУС-агроресурсы" (затем Центральный филиал ВНИЦ "АИУС-агроресурсы"). Главной его задачей являлось совершенствование информационного обеспечения.

Воронежский отдел аэрокосмических и тематических изысканий ВНИЦ "АИУС-агроресурсы" занимался эксплуатацией самолетов-лабораторий ТУ-134 СХ, оснащенных современным на тот момент летно-съёмочным оборудованием: мультиспектральным сканером "Матра", аэрофотосъёмочными системами МСК — 4 и ТАФА-20, радиолокационной системой РАСБО — "Нить", которые позволяли оперативно выполнять комплексные аэросъёмочные сельскохозяйственные разведочные работы, включая оценку состояния земельных ресурсов, сельскохозяйственных полей и угодий, а также последствий стихийных бедствий.

В декабре 1991 года по решению Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Главный центр ВНИЦ "АИУС-агроресурсы" (г. Москва) был преобразован в Российский институт мониторинга земель и экосистем (РосИМЗ) с региональными подразделениями, соответственно в Воронеже на базе Центрального филиала ВНИЦ "АИУС-агроресурсы" был образован Черноземный институт мониторинга земель и экосистем (ЧерноземИМЗ).

Для сельского хозяйства данным структурным подразделением выполнялись следующие виды работ:

- ресурсная оценка пашни с использованием технологий дистанционного зондирования по критериям агрохозяйственной контрастности почвенного покрова, его состояния и качества продукции растениеводства;

- комплекс опытно-производственных работ по обследованию состояния сельскохозяйственных культур и сельскохозяйственных угодий с использованием дистанционных методов и оперативного наземного сопровождения с целью оценки свойств почв и почвенного покрова, прогноза засоренности и оценки урожайности сельскохозяйственных культур;

- дистанционное измерение с применением самолетного СВЧ-радиометра "Влагомер" влажности почвогрунтов сельскохозяйственных угодий;

- разработка методических рекомендаций по применению методов дистанционного зондирования для совершенствования оценки земель (на примере Воронежской области);

- ресурсная оценка, агроэкологическая характеристика и типизация пахотных земель и качества продукции растениеводства с использованием дистанционных методов в условиях нарастающего переувлажнения земель;

- агроэкологические особенности и мониторинг почв лугового ряда, их типизация и рациональное использование земель в условиях нарастающего переувлажнения.

Базой мониторинговых исследований в Центрально-Черноземном регионе с 1991 года являются полигоны федерального значения: Докучаевский № 71А "Каменная Степь", № 71 "Рамонь", полигон "Усманский" по мониторингу переувлажненных земель, с 1996 года — полигон "Хлебенский" по изучению земель федерального значения, процессов эрозии и оползнеобразования), объединенные в комплексный Рамонско-Усманско-Хлебенский полигон мониторинга земель и экосистем, являющийся репрезентативным для всего Центрального федерального округа. На их базе нашими специалистами разработан целый ряд уникальных авторских методик и технологий в области мониторинга земель. Часть из них получила патенты на изобретения, в том числе "Способ агромониторинга земель сельскохозяйственного назначения", "Способ картографирования земель", "Способ актуализации картографических материалов территорий", "Способ обнаружения и картографирования переувлажненных земель".

Частью проводимых на полигонах работ являлась разработка методологии ресурсной оценки пашни с применением аэрокосмических дистанционных методов исследований и наземным полевым и аналитическим сопровождением. Несмотря на крайне недостаточное в последние годы финансирование мониторинговых исследований, работы на полигонах Центрально-Черноземного региона не были свернуты, они проводились в инициативном порядке.

Центральный федеральный округ России располагает ценнейшими земельными ресурсами, являющимися национальным богатством страны. Однако их нерациональное использование привело к развитию целого ряда негативных процессов (эрозия, переувлажнение, подтопление, заболачивание, засоление, загрязнение) и в конечном счете к снижению плодородия почв. Деструктивные процессы, происходящие на землях сельскохозяйственного назначения, ведут к тому, что общество несет потери как за счет недобора урожая, так и за счет выпадения земель из сельскохозяйственного производства вследствие их деградации. Основной задачей повышения эффективности сельскохозяйственного производства в условиях трансформации земельных отношений и введения различных форм хозяйствования является проведение мер, направленных на повышение продуктивности агроландшафтов и улучшение земельных угодий. Неудовлетворительное состояние их и постоянно снижающееся плодородие почв является одной из главных причин низкого уровня и неустойчивого развития сельского хозяйства.

Следует отметить, что за последние 30 лет в регионе произошли изменения почв не только по видовым признакам, но и на типовом уровне, зачастую в сторону ухудшения их свойств. Проведенный анализ картографических материалов, находящихся в государственном фонде данных, показал, что 82% всех картографических материалов требует актуализации [2].

Уровень наших знаний о земле устарел, малодостоверен и неинформативен, в особенности когда речь идет о состоянии и качестве сельскохозяйственных угодий, а существующий понятийный аппарат, набор показателей государственной статистической отчетности и имеющаяся картографическая база не могут обеспечить реальную политику рационального землепользования как в отдельных регионах, так и в стране в целом. Этот вопрос был поднят нашим сотрудником, старейшим исследователем с 50-летним стажем, кандидатом сельскохозяйственных наук В.П. Паршиковым в Обращении к Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронову.

Мониторинговые исследования, проведенные нами в Черноземной зоне методами дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) за 15-летний период, вскрыли критическое состояние пашни целого ряда субъектов Федерации, высокий уровень ее разнокачественности, широкомасштабные неучитываемые процессы деградации почвенного покрова, которые породили несоответствие границ почвенных контуров названиям почв, их реальным свойствам и уровню плодородия. До сих пор работы по государственной кадастровой оценке земель и ее актуализации базируются на крайне старых материалах, полученных 20 и более лет назад региональными структурными подразделениями РосНИИземпроект. Более того, значительная часть картографической базы в настоящее время утеряна в результате многочисленных реформирований и перемещений.

Отсутствие информации о характере происходящих изменений и тенденциях развития негативных процессов затрудняет принятие обоснованных управленческих решений. В этих условиях первостепенное значение приобретает получение современной, объективной и достоверной информации о состоянии и использовании земель, что может быть обеспечено только посредством организации постоянно действующей системы агроэкологического мониторинга земель сельскохозяйственного назначения (агромониторинг) на основе методов ДЗЗ и оперативного на-

земного сопровождения. Использование аэрокосмических материалов обеспечивает высокую точность, достоверность и объективность получаемой информации, оперативность выполнения работ.

Коллективом филиала разработана технология комплексной оценки современного состояния и использования посевных площадей по результатам оперативного контроля с применением методов дистанционного зондирования, позволившая проводить мониторинговые наблюдения за состоянием и использованием посевных площадей, а также создать в 2001 году автоматизированную информационную систему по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения и посевных площадей сельскохозяйственных культур (агромониторинг) на территории Воронежской области. Это позволило создать базу данных, необходимую для своевременного принятия управленческих решений.

Нашими специалистами выполнен пилотный проект "Разработка рекомендаций по предотвращению эрозионных процессов в Воронежской, Курской и Белгородской областях" (2005 г.) и апробирована методика "Оценка качества и классификации земель по их пригодности для использования в сельском хозяйстве", которая легла в основу мониторинговых исследований земель сельскохозяйственного назначения в Тамбовской (2006 г.), Липецкой (2007 г.) областях и Ставропольском крае (2008 г.). Таким образом, силами филиала за истекшие четыре года схемы использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения разработаны на территорию шести субъектов Российской Федерации, что дало возможность сделать анализ развития доминирующих негативных процессов на землях сельскохозяйственного назначения субъектов Федерации и причин, их вызывающих; разработать рекомендации по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения, подверженных влиянию негативных процессов; оценить экономический ущерб, вызванный ухудшением состояния земель; рассчитать стоимость противозерозионных работ, объемы и очередность их выполнения, а также наметить работы по коренному улучшению, консервации и освоению новых земель; рассчитать экономическую эффективность от реализации запроектированных мероприятий.

Полученные материалы содержат объективную, актуализованную информацию для решения целого ряда вопросов мониторинга и землеустройства для регионов Центрального федерального округа, а именно для:

- уточнения производственной специализации хозяйств;
- проведения мероприятий по повышению плодородия сельскохозяйственных угодий;
- определения пригодности использования земель под различные виды сельскохозяйственных угодий;
- трансформации пашни в менее продуктивные виды угодий;
- выявления малопродуктивных земель;
- оптимальности размещения посевов сельскохозяйственных культур;
- формирования севооборотных массивов (подбор типа и вида севооборота);
- выделения и охраны особо ценных земель;
- осуществления мероприятий по поддержке сельскохозяйственных производителей;
- определения инвестиционных вложений в сельскохозяйственное производство.

Проведенные исследования позволили составить соответствующие документы территориального устройства, которые направлены на информационное обеспечение региональных и местных программ по улучшению рационального землепользования и выработке механизмов эффективного использования земель межселенных территорий путем совершенствования системы землепользования, учитывающей

соорганизованность технологий, свойств почв и экологических ограничений ландшафта, а также состояние земель в изменяющихся климатических условиях.

Полученные в результате проведенных мониторинговых исследований материалы востребованы в России — в частности, используются организациями сельскохозяйственного профиля, ГУЗом и другими заинтересованными учреждениями и организациями.

Подводя итоги обсуждения особо значимой проблемы изучения современного состояния и использования земельного фонда России, хотелось бы вспомнить высказывание Федора Михайловича Достоевского: "Земля все, а уж из земли и все остальное: и свобода, и жизнь, и честь, и детишки, и порядок, и церковь".

Список литературы

1. Иванов А.Л. О научном обеспечении организационно-экономического и правового регулирования земельных отношений и контроля за использованием и состоянием земель сельскохозяйственного назначения. — Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 11. С. 7—10.

2. Лойко П.Ф. Современное многоукладное землепользование. — М., 2006.

В.В. Безрукова,

*начальник правового управления министерства
сельского хозяйства и продовольствия Московской области*

Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Московской области

Уважаемые участники заседания! Уважаемые коллеги! Задачами министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области являются государственное управление в сфере сельского хозяйства и продовольствия, а также создание условий для развития сельских территорий.

Обсуждаемые сегодня проблемы являются исключительно актуальными, так как затрагивают вопросы экономической, политической и социальной стабильности в Московской области.

На практике приходится сталкиваться с проблемами применения земельного законодательства.

В ходе земельной реформы было принято значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения. Земельное законодательство было в те годы и остается сегодня крайне противоречивым, что не позволяет в полном объеме реализовать основную задачу — создать необходимые условия для развития и жизнедеятельности сельских территорий.

Наиболее важной и сложной проблемой остается решение вопроса о законном владении и использовании земельных участков сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности на земельные участки земель сельскохозяйственного назначения (земельных долей). В результате споры о праве на земельные доли ведут к социальной напряженности на селе.

Согласно законодательству, действовавшему до вступления в силу Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", собственник земельной доли должен был использовать ее или распорядиться ею одним из способов, определенных законодательством.

В результате несвоевременного и нечеткого исполнения нормативных правовых актов, а также некоторых противоречий, присутствующих в них, сегодня имеем следующее: не все лица, имеющие такое право, включены в списки; не все смогли рас-

порядиться своим правом своевременно; при распоряжении правом на землю были допущены нарушения установленных нормативными правовыми актами процедур; присутствовал элемент противоправных действий со стороны круга лиц, являющихся сегодня основными крупными собственниками земли сельскохозяйственного назначения.

Подавляющее большинство собственников земельных долей практически сразу стали участниками вновь создаваемых сельскохозяйственных кооперативов, акционерных обществ и т.д. Становясь участниками указанных предприятий, владельцы земельных долей, как правило, вносили их в качестве учредительного (вступительного) взноса в уставный (складочный) капитал. Таким образом, с момента внесения земельной доли в уставный капитал вновь образованного юридического лица ее собственником становится данная организация. Но в связи с нечетко установленной процедурой, внесение долей в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации происходило формально, что дает сегодня право оспаривать законность перехода прав на землю к юридическим лицам.

Документы о праве собственности на земельную долю (свидетельства) были выданы гражданам чуть позже, и многие, не зная, что с ними делать, продолжали их хранить, хотя на практике их право на распоряжение земельной долей ими было уже реализовано. Однако свидетельства о праве собственности на земельную долю остались "на руках" у бывших собственников, а право владения (собственности) на данную земельную долю закреплено в установленном законодательством порядке за новым собственником — вновь образованным кооперативом, акционерным обществом либо юридическим лицом иной организационно-правовой формы. Достаточно часто свидетельства граждан, подтверждающие право на землю, не были погашены, хотя и утратили силу правоудостоверяющего документа. То есть на практике на один и тот же земельный участок до настоящего времени реально существуют два документа у различных субъектов — один у юридического лица, другой у гражданина, что также породило большое количество судебных споров.

Имеют место случаи недовольства граждан, ранее распорядившихся земельными долями и сегодня требующих денежной компенсации за них либо выделения им земельного участка. Также имеются граждане, не распорядившиеся своим правом и не имеющие реальной возможности это сделать.

Конечно же, в результате процесс реорганизации, приватизации и оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения не обошелся без нарушения законодательства в части неправомерного приобретения земельных долей, подделки документов, других противоправных действий.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области принимает меры в пределах своих полномочий по разъяснению ситуации и оказанию гражданам правовой помощи в решении вопросов, возникших при распоряжении земельными долями. Но возможностей помочь, к сожалению, у нас не много. Безусловно, этот процесс легче шел бы в случаях нормативно установленного взаимодействия государственных органов, участвующих в данном процессе. Мы пытались отрегулировать эти вопросы путем заключения соглашений о взаимодействии с областными структурами Роснедвижимости и другими государственными органами, но пока понимания нет. В результате у селян ограниченные возможности развития в силу отсутствия залоговой базы для включения в сельскохозяйственный оборот земель, стоящих уже второе десятилетие не использованными.

Сегодня не существует единого мнения о том, как достойно, не нарушая законодательство, выйти на решение проблемы, возникшей при реорганизации сельскохозяйственных предприятий и в последующие годы при оформлении прав на землю.

Хочется отметить, что решение вопросов восстановления права владения, пользования и распоряжения земельными долями возможно только в правовом поле, то

есть либо с использованием механизма переговоров, либо в судебном порядке с привлечением в необходимых случаях органов прокуратуры, милиции.

Некоторые недобросовестные граждане, а также политические и общественные объединения, используя селян отнюдь не с целью помочь собственникам земельных долей правовым способом решить существующие проблемы, в своих корыстных целях нагнетают обстановку, проводя протестные мероприятия, зарабатывая себе политические дивиденды.

Складывается впечатление, что многие забыли, для чего проводилась земельно-аграрная реформа в России. А ведь ее основная цель — дать земле рачительного хозяина, создать оптимально комфортные условия для работы и жизни на селе, с тем чтобы использовать землю как основное средство производства при обеспечении продовольственной безопасности.

Похоже, что те, кому земля в ходе проведения земельно-аграрной реформы передавалась как основное средство производства бесплатно, сегодня видят в ней только товар, за который можно получить деньги.

Остановимся немного на вопросах, связанных с осуществлением контроля за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, то есть земельного контроля.

Земельный кодекс Российской Федерации определил следующие виды земельного контроля: государственный, муниципальный, общественный, производственный.

Основными полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля наделено Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Отдельными специальными полномочиями в сфере земельного контроля наделены также Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы.

На примере Московской области сегодня можно с уверенностью сказать, что не хватает ресурса для осуществления надлежащего контроля за использованием земель, в частности земель сельскохозяйственного назначения.

Значительные площади земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области сосредоточены в руках нескольких крупных землевладельцев, которые рассматривают земли как объект инвестиций в связи с постоянным ростом цен на них, а не как необходимое средство для развития сельскохозяйственного производства.

Законодательством предусмотрена ответственность землепользователей не только за неправомерное использование земель, но и за неиспользование земель по их целевому назначению.

Но для выявления указанных случаев необходимо вести постоянный контроль в виде выездных проверок. Субъекты Российской Федерации в данном вопросе оказываются практически беспомощными, поскольку, как уже отмечалось, основные полномочия по земельному контролю отданы в руки федеральных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

В данном случае немаловажную роль играют органы местного самоуправления муниципальных образований, которые также уполномочены фиксировать случаи неиспользования земель сельскохозяйственного назначения для дальнейшего возбуждения искового производства по изъятию земельных участков у недобросовестных землепользователей.

Необходимо передать субъектам Российской Федерации полномочия по осуществлению государственного земельного контроля и законодательно закрепить критерии неиспользования земель.

Еще одним блоком нерешенных задач в сфере земельных отношений остается на сегодняшний день перерегистрация прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, связанные с ней вопросы межевания таких земель вне зависимости от форм собственности и постановки их на кадастровый учет.

В период земельной реформы земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставлялись гражданам и юридическим лицам нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований, которые регистрировались в местных земельных комитетах. Как такового межевания, четкого определения границ не существовало. Границы земельных участков наносились на картографическую основу.

В настоящее время Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости ведет учет всех земель в государственном кадастре недвижимости. Для государственной регистрации прав на земельные участки сегодня необходимо изначально сформировать данный участок, то есть определить его координаты, четко описать все границы и поставить его на кадастровый учет.

Указанные работы по межеванию земельных участков и государственной регистрации прав на него являются платными услугами. К сожалению, не все землепользователи, изъявляющие желание заниматься сельскохозяйственным производством, в состоянии оплатить все указанные выше расходы.

Это в первую очередь связано с тем, что земли одной сельскохозяйственной организации могут состоять из нескольких десятков отдельных полей. В законодательстве пока нет понятия о едином землепользовании, в различных субъектах Российской Федерации его трактуют по-разному. Тем самым один землепользователь вынужден для государственной регистрации прав на земельные участки платить пошлины за десятки свидетельств вместо одного.

В итоге государственный кадастр недвижимости не дает в полной мере адекватной картины по имеющимся землепользователям и распределению земель по формам собственности, а землепользователи, обрабатывающие земли сельскохозяйственного назначения, не могут оформить свои права. И это касается не только земель, находящихся в частной собственности, но и государственных и муниципальных.

Необходимо законодательно снизить затраты на межевание, упростить процедуру постановки на кадастровый учет.

В настоящее время необходимо также законодательно определить четкий механизм изъятия земель в связи с неиспользованием или ненадлежащим использованием земель сельскохозяйственного назначения, выработать критерии неиспользования земель и, возможно, передать отдельные полномочия по уточнению таких критериев субъектам Российской Федерации.

В отдельный крупный блок правовых проблем, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области, следует выделить изменение вида разрешенного использования. В последние годы, особенно на территориях, примыкающих к Москве, возросли потребности в жилищном строительстве. Широкое распространение получило индивидуальное жилищное и дачное строительство. Для ведения жилищного строительства требуется перевод в категорию земель населенных пунктов, а для дачного строительства — только изменение вида разрешенного использования.

Инвестиционная привлекательность земель для ведения дачного хозяйства пока не имеет себе равных, поскольку данные земли, оставаясь землями сельскохозяйственного назначения, требуют небольших расходов по их содержанию по сравнению с землями других категорий ввиду незначительных ставок земельного налога и упрощенной процедуры изменения вида разрешенного использования.

Создание садоводческих или дачных кооперативов и партнерств является правовой лазейкой для размещения крупных коттеджных поселков.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в иные категории относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представляет собой довольно трудоемкую и длительную процедуру. Изменение же вида разрешенного использования — полномочие органов местного самоуправления, и это требует меньшего пакета документов и осуществляется в более короткие сроки.

Наряду с этим кварталы индивидуального жилищного строительства входят в границы муниципального образования, данные территории управляются органами местного самоуправления и обеспечиваются всей необходимой инфраструктурой за счет средств бюджета муниципального образования.

Вопросы же развития инфраструктуры в дачных поселках ложатся полностью на дачные кооперативы, партнерства и т.д. В итоге на территории области существует масса таких поселков, больших по площади, но не оснащенных подъездными дорогами, канализацией, водоснабжением, системой утилизации твердых отходов и т.д. В итоге мы имеем низкий уровень развития инфраструктуры, при этом повышенное воздействие на окружающую среду.

Как уже отмечалось, дачное строительство идет на землях сельскохозяйственного назначения, но фактически эти земли используются под дачное жилищное строительство и тем выводятся из сельскохозяйственного оборота. Кроме того, заявители стремятся при выборе земельного участка размещать дачные кооперативы и товарищества на сельскохозяйственных угодьях: пашнях, пастбищах и сенокосах. Ранее под садовые, огороднические и дачные хозяйства предоставлялись неудобья, например болота.

Процедура изменения вида разрешенного использования при этом не предполагает согласование уполномоченного органа, отвечающего за распорядительную деятельность в сфере сельского хозяйства, в частности за рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Полагаем, что необходимо внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан". Целесообразно законодательно определить различия между садовыми и дачными хозяйствами.

Г.Ф. Федоров,
*кандидат экономических наук,
председатель исполнительного комитета
Ассоциации экономического взаимодействия
субъектов Российской Федерации Центрального
федерального округа "Центрально-Черноземная"*

Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения и эффективное землепользование

27 января 2009 года исполнится 6 лет со дня вступления в силу Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Действующая редакция закона является девятой и, по всей видимости, не последней, поскольку, по данным информационно-справочной системы "КонсультантПлюс", в настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится 11 законопроектов, предусматривающих внесение различных изменений в данный федеральный закон.

Вопрос оборота земель сельхозназначения непрост. Не все на практике осуществляется так, как это виделось при разработке и принятии в 2002 году первой редак-

ции данного закона. Именно этим можно объяснить и большое количество изменений, внесенных в этот закон, и новые обращения в Государственную Думу субъектов законодательной инициативы по дополнительному правовому регулированию данных правоотношений.

В числе правовых проблем реализации Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" можно выделить следующие тесно взаимосвязанные между собой четыре проблемы.

1. Истечение 27 января 2009 года шестигодичного срока приведения договоров аренды земельных участков в соответствие с действующим законодательством.

27 января 2009 года в очередной раз истекает ранее дважды продлевавшийся указанный срок. 7 ноября 2008 года Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона о продлении данного срока еще на 2 года, внесенный в порядке законодательной инициативы Воронежской областной Думой.

Необходимость продления срока заключается в том, что в настоящее время не более половины земель сельхозназначения (в Воронежской области — 50%) прошли кадастровый учет и права собственников и владельцев этих земель зарегистрированы в Едином государственном реестре прав в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Таким образом, за оставшееся до 27 января 2009 года время нереально осуществить постановку на кадастровый учет всех земельных участков из состава земель сельхозназначения.

Вопрос об изменении срока приведения договоров аренды земельных долей в соответствие с требованиями законодательства сложен и важен не ради срока. Здесь увязан воедино целый комплекс проблем.

Во-первых, в аренду могут быть переданы исключительно земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет (пункт 1 статьи 9 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"), на такие договоры будут распространяться правила договоров доверительного управления имуществом.

Во-вторых, в Федеральном законе "О государственном кадастре недвижимости" отсутствует понятие единого землепользования, что практически остановило проведение всех работ по кадастровому учету земельных участков из состава земель сельхозназначения, находящихся в общей долевой собственности.

Таким образом, в кратчайшие сроки необходимо принять Федеральный закон "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" продлив как минимум на 2 года срок для приведения договоров аренды земельных долей в соответствие с действующим законодательством.

2. Распространение на договоры аренды земельных долей, не приведенных в соответствие с законодательством, правил договоров доверительного управления.

Договор доверительного управления земельной долей в существенной степени отличается от договора аренды земли.

Во-первых, собственник земельной доли не вправе претендовать на конкретную арендную плату, оговоренную договором, поскольку это не договор аренды. При этом зачастую арендатор берет на себя также возмещение расходов собственника земельной доли по уплате земельного налога. Конечно, в соответствии с пунктом 1 статьи 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору доверительного управления имуществом доверительный управляющий обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Но понятие "интерес учредителя управления" неконкретно. Кроме того, в сельском хозяйстве, где результаты во многом зависят от

природных условий, "интересом учредителя управления" можно объяснить любые размеры любых расходов.

Во-вторых, согласно пункту 2 статьи 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации, осуществляя доверительное управление имуществом, доверительный управляющий вправе совершать в отношении этого имущества в соответствии с договором доверительного управления любые юридические и фактические действия. Правда, при этом федеральный законодатель устанавливает, что такие действия должны быть совершены в интересах выгодоприобретателя. Но об интересах собственников земли, используемой в сельхозпроизводстве, говорить очень сложно, а уж соблюсти такой интерес еще сложнее. Нарушить же интересы собственников, на наш взгляд, совсем нетрудно, объяснив различные дополнительные расходы целесообразностью увеличения урожая и т.п. Однако юридически неграмотному и немолодому в основной своей массе сельскому жителю — собственнику земельной доли практически невозможно будет доказать в суде, что его интерес был нарушен.

В-третьих, договор доверительного управления может предусматривать условие о вознаграждении доверительному управляющему. Норма о вознаграждении доверительному управляющему не является императивной. Однако в условиях, когда сельскому жителю больше некому будет передать в аренду земельную долю, а доверительное управление возникло в силу закона (статья 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения") и доверительный управляющий настоятельно требует вознаграждения, представляется, что такой пункт договора (о вознаграждении доверительному управляющему) может быть принудительно навязан собственнику земельной доли.

В-четвертых, долги по обязательствам, возникшим в связи с доверительным управлением имуществом, погашаются за счет этого имущества (пункт 3 статьи 1022 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Таким образом, есть опасность, что собственник земельной доли может лишиться своей собственности в результате неэффективного осуществления доверительного управления.

Более того, пункт 3 статьи 1022 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что в случае недостаточности имущества, переданного в доверительное управление, взыскание может быть обращено на имущество доверительного управляющего, а при недостаточности и его имущества на имущество учредителя управления, не переданное в доверительное управление.

Таким образом, целесообразно нормы о применении правил договора доверительного управления в отношении договоров аренды земельных долей, не приведенных в соответствие с законодательством, исключить, признав пункт 2 статьи 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" утратившим силу.

3. Отсутствие в Федеральном законе "О государственном кадастре недвижимости" понятия "единое землепользование".

Приведение договоров аренды земельных долей в соответствие с требованиями действующего законодательства означает, что земельные участки, передаваемые в аренду (в том числе участки, находящиеся в общей долевой собственности), предварительно должны пройти государственный кадастровый учет (пункт 1 статьи 9 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения").

До 1 марта 2008 года, то есть до вступления в силу Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости", процесс межевания земельных участков, подготовки кадастровых планов (в настоящее время — кадастровые паспорта), постановки земельных участков на кадастровый учет и заключения договоров аренды

шел. Медленно, но все-таки шел. После вступления в силу указанного федерального закона поставить на кадастровый учет земельные массивы не представляется возможным ввиду того, что данный закон не содержит понятия "составные земельные участки" либо "единое землепользование". Между тем практически все земли сельхозназначения приватизировались не отдельными полями, а всем земельным массивом, куда входили как пашни, так и сенокосы, пастбища.

Поэтому в настоящее время для постановки на кадастровый учет земельных участков из земель сельхозназначения необходимо каждый конкретный участок пашни, каждый конкретный участок, используемый под сенокосы, и каждый конкретный участок, используемый под пастбища, закрепить за конкретными собственниками. Практически это новый передел собственности на землю. Такой передел повлечет за собой, во-первых, споры между собственниками, поскольку все участки являются различными по качеству и местоположению. Во-вторых, отдельное межевание каждого участка, его постановка на учет и государственная регистрация прав повлекут за собой дополнительные финансовые расходы, которые тяжелым бременем лягут на плечи бывших колхозников.

Таким образом, для дальнейшего оборота земель сельхозназначения необходимо дополнить Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" понятием "единое землепользование" и урегулировать порядок государственной регистрации такого объекта недвижимости, то есть внести соответствующие изменения в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

4. Отсутствие ограничения места проведения общего собрания собственников земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, местом расположения такого участка.

Отсутствие в Федеральном законе "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" территориального ограничения места проведения общего собрания собственников земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, дает возможность созывать такие собрания не только в сельских населенных пунктах, вблизи которых расположены земельные участки, но и в столицах субъектов Российской Федерации, а также на территориях сельских населенных пунктов, расположенных в других, не имеющих общих границ муниципальных образованиях. Так, например, не является нарушением вышеуказанного федерального закона созыв в Хабаровске собрания собственников земельных долей, расположенных в Воронежской области.

Отсутствие ограничения места проведения таких собраний на практике приводит к тому, что значительная часть собственников земельных долей, достигших преклонного возраста либо недостаточно материально обеспеченных, не имеет возможности принять участие в этих собраниях и повлиять на принимаемые решения.

Российское законодательство в ряде отраслей права содержит нормы, связывающие совершение определенных действий с местом нахождения, в частности, земельного участка. Так, в статье 30 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что иски о правах на земельные участки предъявляются в суд по месту нахождения этих участков. Статьей 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" определено, что государственная регистрация прав осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа. Исключения составляют, например, автомобильные дороги, расположенные в пределах нескольких регистрационных округов.

Соответствующая законодательная инициатива разработана Воронежской областной Думой и в ближайшее время будет внесена в Государственную Думу.

Таким образом, в целях защиты законных интересов малоимущих и престарелых собственников земельных долей представляется необходимым внесение изменения в статью 14 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", ограничивающего место проведения собрания собственников земельных долей пределами муниципального образования, в границах которого находятся соответствующие земельные участки.

Следует отметить, что в целом на совещании была дана объективная оценка действий на всех уровнях законодательной и исполнительной власти по решению проблем законодательного обеспечения и практики оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Все участники совещания единодушны в том, что в стране отсутствует система эффективного управления и регулирования земельных отношений. Такое положение не создает достаточных и стабильных условий для ведения конкурентоспособного сельхозтоваропроизводства и обеспечения продовольственной безопасности страны и не способствует развитию экспортного потенциала России по сельхозпродукции и продуктам питания.

К сожалению, в деловых, конструктивных сообщениях на состоявшемся заседании не было указано в качестве положительного примера ни одного субъекта Федерации.

Рабочая группа Ассоциации "Центрально-Черноземная" по мониторингу правоприменительной практики по земельным отношениям считает, что лучший опыт в этом отношении нарабатывается в Белгородской области. Неоднократно на заседаниях рабочей группы обобщалась эта практика с участием представителей законодательных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, специалистов хозяйствующих субъектов АПК, ученых, принимались решения о ее поддержке и широком распространении в субъектах Федерации.

Исполнительным комитетом Ассоциации "Центрально-Черноземная" все документы с нашими решениями и предложениями направляются в Правительство России, Государственную Думу и Совет Федерации, в исполнительные и законодательные органы государственной власти субъектов Федерации.

Необходимо как можно быстрее на всех уровнях государственного управления и хозяйствования понять, что земельный вопрос традиционно является одним из главных вопросов успешного развития России, ее продовольственной независимости.

Продовольственная безопасность должна стать рычагом создания эффективного механизма управления земельным фондом Российской Федерации.

Для эффективного использования в стране продовольственного потенциала необходим государственный подход, предполагающий разработку федерального закона "О продовольственной безопасности России", государственной программы по обеспечению продовольственной безопасности России и механизма ее реализации. По нашему мнению, в структуре Правительства России необходимо создать Государственный комитет по продовольственной безопасности России. Руководителем Государственного комитета должен быть Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации следует утвердить положение о комитете. Именно Государственный комитет по продовольственной безопасности страны должен быть заказчиком федеральной целевой программы "Продовольственная безопасность России".

Только такой подход смог бы объединить и скоординировать усилия министерств и ведомств, а также хозяйствующих субъектов АПК по созданию устойчивых условий для развития конкурентоспособного сельхозтоваропроизводства и

обеспечению продовольственной безопасности страны с высоким удельным весом экспортного потенциала.

Мы считаем, что необходимо в ближайшее время рассмотреть и одобрить на заседании Правительства России с участием губернаторов, глав администраций, председателей законодательных собраний субъектов Федерации работу исполнительных и законодательных органов государственной власти Белгородской области по ускоренному развитию сельского хозяйства, положив в основу инновационную модель развития и государственное отношение к земельному фонду и сельским территориям.

Не вызывает сомнений идея образования инициативной (рабочей) группы из представителей исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, Минсельхоза, Минэкономразвития, Минфина России, Росимущества, Государственной Думы и Совета Федерации, РАСХН, специалистов и менеджеров хозяйствующих субъектов АПК для более глубокого изучения состояния и тенденций развития сельского хозяйства и внесения предложений в Правительство по инновационной модели его развития, обеспечивающей стабильные условия для обеспечения конкурентоспособного сельскохозяйственного товарного производства и продовольственной безопасности страны.

Происходящие глобальные процессы в мировом сообществе, формирование единого экономического, информационного, образовательного, научного и технического пространства, общие проблемы сохранения и развития людского ресурса, улучшения демографической ситуации, решения вопросов продовольствия и другие требуют на современном этапе высокой активности и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления в проведении дальнейших институциональных преобразований как в экономике, так и в обществе, которые создали бы реальные механизмы стабильного развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

И.М. Кузьмин,
*заместитель начальника отдела гражданского
и природно-ресурсного законодательства
Правового управления Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации*

Правовое регулирование и проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации

Правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации (далее по тексту — ЗК РФ), Гражданским кодексом Российской Федерации (далее по тексту — ГК РФ), Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

1. Общие правила российского законодательства, касающиеся оборота имущества, в том числе земель сельскохозяйственного назначения

1.1. Нормы, касающиеся оборота имущества, в том числе земель сельскохозяйственного назначения, закрепленные в Конституции Российской Федерации

Статья 9

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Статья 15

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.
2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.
3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

1.2. Общие правила российского законодательства, касающиеся оборота имущества, в том числе земель сельскохозяйственного назначения, установленные Гражданским кодексом Российской Федерации

1.2.1. Отношения, регулируемые гражданским законодательством

Согласно статье 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления **права собственности и других вещных прав**, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие **имущественные и личные неимущественные отношения**, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

1.2.2. Оборотоспособность гражданских прав

Согласно статье 129 ГК РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

Виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается по

специальному разрешению (объекты, ограниченно оборотоспособные), определяются в порядке, установленном законом.

Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

1.2.3. Недвижимые вещи

Согласно статье 130 ГК РФ земельные участки относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости).

Согласно статье 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законами.

1.2.4. Право собственности

Согласно статье 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129 ГК РФ), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Собственник может передать свое имущество в доверительное управление другому лицу (доверительному управляющему). Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности к доверительному управляющему, который обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица.

1.2.5. Право государственной собственности

Согласно статье 214 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 ГК РФ.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ (статьи 294, 296 ГК РФ).

Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом.

В целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного срочного пользования у государственных академий наук и созданных такими академиями наук организаций;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

К собственности субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные в пунктах 2 и 3 настоящей статьи и расположенные в границах этих субъектов Российской Федерации.

К полномочиям Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся оборота земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в их собственности, относятся:

1. К полномочиям Российской Федерации — изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью).

2. К полномочиям субъектов Российской Федерации — изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации, управление и рас-

поряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

3. К полномочиям органов местного самоуправления — изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Согласно пункту 10 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Согласно статье 10 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, резервирование земель в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта регулируются Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не предусмотрено Федеральным законом "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

1.2.6. Право муниципальной собственности

Согласно статье 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 294, 296).

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

1.2.7. Оборот земель сельскохозяйственного назначения на территориях, на которых образованы особые экономические зоны

Оборот земель сельскохозяйственного назначения на территориях, на которых образованы особые экономические зоны, осуществляется в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом "Об особых экономических зонах в Российской Федерации".

1.2.8. Вещные права лиц, не являющихся собственниками земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Вещными правами наряду с правом собственности, в частности, являются:

право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (статья 268 ГК РФ);

право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию.

Согласно статье 20 ЗК РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут предоставляться государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются.

Юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

1.2.9. Приватизация государственного или муниципального имущества

Согласно статье 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные ГК РФ положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Что касается земель сельскохозяйственного назначения, то основы для их приватизации были заложены принятием 25 апреля 1991 года Верховным Советом РСФСР Земельного кодекса РСФСР, согласно которому по решению общего собрания работников сельскохозяйственного предприятия земли этого предприятия в пределах среднерайонной доли, сложившейся в данном районе в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве, но не более предельного размера земельного участка, предоставляемого для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, установленного субъектами Российской Федерации, передавались в коллективную совместную собственность граждан или коллективно-долевую собственность граждан.

Часть земель сельскохозяйственного предприятия, не закрепленная в коллективной совместной собственности граждан или коллективно-долевой собственности граждан, осталась в собственности государства и передавалась этому сельскохозяйственному предприятию на праве бессрочного (постоянного) пользования.

Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1767 было предусмотрено, что **граждане могут образовывать общую совместную или общую долевую собственность путем добровольного объединения принадлежащих им земельных долей (паев)**. Этим же указом было установлено, что каждому члену коллектива сельскохозяйственного предприятия, которому земля принадлежит на праве совместной или долевой собственности, выдается свидетельство на право собственности на землю по форме, утвержденной этим указом, с указанием площади земельной доли (пая) без выдела в натуре.

1.2.10. Основания приобретения права собственности

Согласно статье 218.2 ГК РФ право собственности на имущество, которое имеет собственник, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

В случае смерти гражданина право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом.

В случае реорганизации юридического лица право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит к юридическим лицам — правопреемникам реорганизованного юридического лица.

1.2.11. Приобретательная давность

Согласно статье 234 ГК РФ лицо — гражданин или юридическое лицо, — не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность).

Право собственности на недвижимое и иное имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает у лица, приобретшего это имущество в силу приобретательной давности, с момента такой регистрации.

1.2.12. Основания прекращения права собственности

Согласно статье 235 право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом.

Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся:

- 1) обращение взыскания на имущество по обязательствам (статья 237);
- 2) отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (статья 238);
- 3) отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (статья 239);
- 5) реквизиция (статья 242);
- 6) конфискация (статья 243);
- 7) отчуждение имущества в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 252, пунктом 2 статьи 272, статьями 282, 285, 293, пунктами 4 и 5 статьи 1252 ГК РФ.

По решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц.

Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном статьей 306 ГК РФ.

1.2.13. Отказ от права собственности

Согласно статье 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество.

Отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом.

1.2.14. Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника

Согласно статье 237 ГК РФ изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором.

Право собственности на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество.

1.2.15. Прекращение права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать

Согласно статье 238 если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок.

В случаях, когда имущество не отчуждено собственником в сроки, указанные в пункте 1 настоящей статьи, такое имущество, с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества.

1.2.16. Отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится

Согласно статье 239 ГК РФ, в случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду ненадлежащего использования земли невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов в порядке, предусмотренном соответственно статьями 279—282 и 284—286 ГК РФ.

1.3. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения Земельным кодексом Российской Федерации

Принятым 25 октября 2001 года Земельным кодексом Российской Федерации было установлено, что использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", за исключением земельных участков, предоставленных из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

ЗК РФ также определены земли, изъятые из оборота, и земли, ограниченные в обороте (статья 27 ЗК РФ).

Оборот полевого земельного участка личного подсобного хозяйства осуществляется в соответствии с нормами ГК РФ и ЗК РФ при условии его целевого использования.

1.4. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"

1.4.1. Общие положения

Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" был принят 24 июля 2002 года и устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения — сделкам, результатом со-

вершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

Согласно этому федеральному закону его действие не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

Имеются особенности, предусмотренные законом исключительно для сделок с земельными участками этой категории земель.

Так, иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями земельного законодательства.

1.4.2. Купля-продажа земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Согласно ст. 8 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, орган местного самоуправления имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем 90 дней.

Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

В случае если субъект РФ или, в соответствии с законом субъекта РФ, муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение 30 дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

При продаже земельного участка по цене ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение по вышеизложенным правилам.

Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

Объектом отчуждения могут быть земельные участки, прошедшие кадастровый учет.

1.4.3. Аренда земельных участков граждан или юридических лиц из земель сельскохозяйственного назначения. Аренда земельных долей

1.4.3.1. Аренда земельных участков граждан или юридических лиц из земель сельскохозяйственного назначения

Согласно статье 9 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в аренду могут быть переданы прошедшие государственный кадастровый учет земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельные участки, находящиеся в долевой собственности.

В случае передачи в аренду находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения договор аренды такого земельного участка заключается или с участниками долевой собственности, или с лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности и удостоверенных должностным лицом органа местного самоуправления или удостоверенных нотариально.

Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий сорок девять лет.

Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду.

В договоре аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть предусмотрено, что арендуемый земельный участок передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены с учетом особенностей, установленных статьями 8 и 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В случае, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

Площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается.

В пределах срока действия договора аренды при передаче арендатором арендных прав на земельный участок в залог согласие участников долевой собственности на это не требуется, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное.

Переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретен таким арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам для сенокосения и выпаса скота в аренду в порядке, установленном статьей 34 Земельного кодекса Российской Федерации. При этом выкуп такого арендуемого земельного участка в собственность не допускается.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Приобретение сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

1.4.3.2. Регулирование отношений, связанных с договорами аренды земельных долей, заключенными до вступления в силу настоящего Федерального закона

Согласно статье 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" договоры аренды земельных долей, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с правилами Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 9 Федерального закона в течение шести лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

В случае, если указанные в пункте 1 настоящей статьи договоры аренды земельных долей в течение шести лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона не приведены в соответствие с правилами Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 9 настоящего Федерального закона, к таким договорам применяются правила договоров доверительного управления имуществом. Регистрация таких договоров не требуется.

1.4.4. Предоставление гражданам и юридическим лицам в аренду или в собственность земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Согласно статье 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах).

Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Перечень категорий граждан, имеющих право на получение земельной доли, и порядок определения размера земельной доли устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться религиозным организациям в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды на срок не менее чем пять лет.

Приобретение сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права собственности на земельные участки, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации в размере не более 20 процентов кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

1.4.5. Наследование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

Согласно статье 11 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", в случае, если принятие наследства привело к нарушению требований, установленных его статьями 3 и (или) 4, к наследникам применяются требования, установленные статьей 5 этого Федерального закона.

1.4.6. Выделение земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения

Выделение земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения производится в соответствии со статьей 13 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" с учетом его статьи 14.

Участник или участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей для создания либо расширения личного подсобного хозяйства или крестьянского (фермерского) хозяйства, а также для передачи земельного участка в аренду или распоряжения им иным образом, если это не нарушает требований статьи 4 настоящего Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Образование земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, осуществляется на основании решения общего собрания участников долевой собственности.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации.

В случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде.

Земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (не востребованные земельные доли), подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости.

Образование этого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, на основании соответствующего решения муниципального образования.

Общее собрание участников долевой собственности вправе принять решение об определении местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, площадь которой равна сумме площади не востребованных земельных долей.

Сообщение о не востребованных земельных долях с указанием их собственников публикуется в средствах массовой информации, определенных субъек-

том Российской Федерации. Субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования на этот земельный участок.

1.4.7. Передача земельного участка, выделенного в счет земельной доли из земельного участка, находящегося в долевой собственности земель сельскохозяйственного назначения, в доверительное управление

Общее собрание собственников земельных долей определяет местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой выделяются земельные участки в счет земельных долей для передачи таких земельных участков в доверительное управление.

1.4.8. Залог земель сельскохозяйственного назначения

Согласно Федеральному закону "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об ипотеке (залоге недвижимости)". В пределах срока действия договора аренды при передаче арендатором арендных прав земельного участка в залог согласие участников долевой собственности на это не требуется, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное.

В соответствии со ст. 62 указанного Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" по договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки постольку, поскольку соответствующие земли на основании федерального закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

По договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, указанное в пункте 1 статьи 130 ГК РФ, права на которое зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в том числе:

земельные участки, за исключением земельных участков, указанных в статье 63 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)".

Если земельный участок передан по договору аренды гражданину или юридическому лицу, арендатор земельного участка вправе отдать арендные права земельного участка в залог в пределах срока договора аренды земельного участка с согласия собственника земельного участка.

Залог прав аренды на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, арендатором такого земельного участка допускается в пределах срока договора аренды с согласия собственника земельного участка.

При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет залог права аренды допускается без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

При общей долевой или совместной собственности на земельные участки ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу земельный участок, выделенный в натуре из земель, находящихся в общей долевой или совместной собственности.

Согласно статье 63 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" ипотека земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается, за исключением земельных участков, указанных в пункте 1 статьи 62.1.

Не допускается ипотека части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования.

1.5. Проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения

1.5.1. Фактическое правовое положение земель сельскохозяйственного назначения из состава приватизированных земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций

Следует отметить, что согласно указанным выше положениям законодательства о приватизации земель сельскохозяйственного назначения их правовой статус с момента начала приватизации фактически не менялся. Добровольных решений об объединении земельных долей в общую совместную или общую долевую собственность, как это было предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1767, в подавляющем большинстве случаев гражданами не принималось. Фактически земельные доли из приватизированных земель сельскохозяйственного назначения расположены в составе земель сельскохозяйственных организаций и до настоящего времени находятся, как это было определено Земельным кодексом РСФСР 1991 года, в общей коллективной собственности граждан или в коллективно-долевой собственности граждан. Правовое положение указанных форм собственности законодательством Российской Федерации не урегулировано.

Предположим, что указанный выше фактор не имеет значения и что приватизированные земли сельскохозяйственных организаций, находящиеся в их пользовании, были объединены в общую долевую собственность. В этом случае собственниками земли, находящейся в пользовании сельскохозяйственных организаций, являются граждане — собственники земельных долей, получивших их во время приватизации, а также государство, передавшее в пользование сельскохозяйственной организации часть земель сельскохозяйственного назначения, не распределенной во время приватизации. При этом границы земельных участков, которыми пользуются сельскохозяйственные организации, границы земельных участков, которые не были распределены во время приватизации и были переданы этим организациям государством в пользование, границы земельных участков, которые были приватизированы, документально и на местности не определены.

Такое правовое положение земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций, в большинстве случаев не допускает на законных основаниях выделения земельного участка в счет земельной доли, не допускает передачу таких земель в аренду ни собственниками земельных долей, ни сельскохозяйственными организациями, исключает возможность использования земель сельскохозяйственной организации в качестве залога под кредиты, делает невозможным расширение земель крестьянскими фермерскими хозяйствами, не допускает передачу в аренду или в доверительное управление собственниками земельных долей в соответствии со статьей 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Как говорилось на состоявшемся в ноябре 2008 года Земельном конгрессе, результатом принятия Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" явился фактический запрет оборота таких земель. Те организации, которые сделали попытку провести межевание земель сельскохозяйственного назначения, или разорились, или близки к этому в связи с дороговизной межевания; 85 процентов организаций такой попытки не делали.

Представляется, что правовое положение приватизированных земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций, является основным фактором, тормозящим развитие сельского хозяйства.

Н.И. Шагайда,
доктор экономических наук,
главный научный сотрудник ВИАПИ им. А.А. Никонова

Институциональные ограничения оборота сельскохозяйственных земель в России

Обобщение практики внесения изменений в законодательство позволяет сделать вывод о том, что она обеспечивает сохранение серьезных институциональных ограничений земельного оборота. Они обусловлены следующими обстоятельствами.

1. Отсутствие комплексности норм. В настоящее время на земельный оборот в меньшей степени влияют Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и региональные законы. В большей мере на него влияют другие законы и практика. Попытки снижения ограничений в одних законах малоэффективны, если не затрагивают всю цепочку связанных с этим законов. Например, Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" позволяет одному из участников, действующему на основании доверенности, заверенной в сельской администрации, подписывать договоры при сделках. Такая норма направлена на упрощение и удешевление сделок. Но сделки начинают действовать с момента государственной регистрации, а в отдел по регистрации прав по другому закону нужно идти всем собственникам лично или лично ехать в район и оформлять нотариальную доверенность. То есть длинный путь внесения и обсуждения поправок в комитетах и Госдуме оказался пройденным зря.

2. Отсутствие преемственности при изменении законодательства, норм, правил, практик. В бывшем земкоме скопились все дела по реорганизованным хозяйствам со списками, протоколами, перечнями участков, схемами перераспределения земель, копиями правоустанавливающих и выданных правоудостоверяющих документов на землю. Однако это фактически мертвый груз. Функции бывших земкомов разделили между тремя конторами, и теперь землепользователи должны обивать пороги этих контор, чтобы получить уже собранные в бывших земкомах папки.

Надо признать, что критикуемые нормы периода начала реформы оказались лучше, дешевле и проще в реализации, чем те, которые были якобы доработаны в последующие годы. Например, в начале реформы при выделении участка в счет доли кадастровый номер исходного участка сохранялся, оставались неизменными доли оставшихся участников в га или баллогектарах. Все разумно. Потом началась (иным словом не скажешь) свистопляска: сначала в 1998 году при внесении информации в новые реестры прав доли стало необходимо указывать в виде дроби. Кто должен ее устанавливать? Регистраторы посылали граждан в суды определять эту долю. При учете земельной доли в виде дроби после каждого выделения участка в счет нее изменялся размер всех долей оставшихся (из 605 вышел один с участком — у всех стала доля 1/604). Ранее выписанные дольщикам свидетельства становятся недействительными для заключения договоров, так как знаменатель доли меняется. С 2001 года еще "лучше": теперь при выделе одной доли ликвидировался исходный участок, кадастровый номер которого был указан в свидетельстве собственности на землю. То есть на руках у остающихся граждан имеются свидетельства, где и доля уже не та, и участка нет. Только в 2005 году вернулись к порядку ис-

числения доли, а в 2008-м — к сохранению кадастрового номера участка, как было в 1992 году, но какой ценой! И, кстати, без всяких последствий для тех, кто навязал ущербные нормы.

3. Введение механизмов, не учитывающих реалии. Примеры уже прозвучали. Теперь — аренда участка в долевой собственности. Передать участок в аренду можно только по единогласному решению всех участников долевой собственности. А их сотни, многие уехали, умерли. Теперь арендаторы должны отделять участки в счет земельных долей тех, кто согласен отдать участок в аренду, от иных. А это не только затраты средств, времени. Это еще и дело абсолютно бесперспективное в большинстве случаев, так как за период в 6 месяцев кто-то из группы граждан уезжает, умирает. Все нужно начинать сызнова: ищите нового желающего, если нет — выделяйте новый участок и т.п.

А тут с марта 2008 году новая практика Роснедвижимости — запрет на формирование составного участка, что широко практиковалось раньше. Теперь при отделении участка для аренды нельзя выделить один составной, в состав которого войдут как части рядом расположенные поля. Нужно выделять каждое поле как объект кадастрового учета. Это означает, что кратно числу участков каждый дольщик должен заплатить пошлину в 500 рублей в каждом участке, получить кратно числу участков число свидетельств, заключить кратно числу участков число договоров аренды, а арендатор — заплатить кратно числу участков сумму пошлин в 7,5 тыс. рублей. О последствиях нам уже рассказала О.Я. Одинцова.

4. Введение норм в настоящем, действие которых началось в прошлом. Пример: невостребованные земельные доли. Последнее изменение понятия в 2005 году: все доли, собственники которых не распорядились ими в течение трех лет с момента получения в собственность, — невостребованные. Но массовая приватизация была в 1993—1995 годах. Подавляющая часть земли все еще используется без юридического закрепления в соответствии с законом — в ЕГРП внесено не более 20% прав, остальные 80% — невостребованные. Закон об обороте земель ввел норму, которая не предусмотрена ГК РФ и нарушает интересы граждан-собственников, а также организаций, которые все эти годы исправно обрабатывали землю. В отношении граждан. По ГК РФ можно изъять землю без оплаты в случае реквизиции и конфискации. Можно отнять и продать, деньги вернуть собственнику, если он плохо ее использует. Можно забрать в федеральную собственность, если это вымороченное имущество, можно поставить на учет как бесхозяйное имущество и через год забрать в муниципальную собственность через суд. Все эти нормы есть в ГК РФ, зачем же приняли норму, которая может отнять землю у граждан, с которыми организации, например, отказывались заключать договора, хотя использовали землю? Теперь в отношении организаций. Сельскохозяйственные организации с 2007 года могли массово обращаться в суды с иском о признании своего права собственности на доли, собственники которых неизвестны, в силу приобретательной давности по статье 234 ГК РФ. Для этого были основания: они открыто пользовались землей, на их имя были выписаны свидетельства или государственные акты в 1992—1995 годах, они платили за эту землю земельный налог. Их этого права лишили, а теперь решается вопрос: как передать льготно эту землю сельхозорганизации?

5. Введение норм вне закона. Это нельзя контролировать вообще. Новая норма об отказе в объединении обособленных полей в один участок не закреплена прямо в

законе и даже противоречит Административному регламенту Роснедвижимости по исполнению государственной функции "Ведение государственного земельного кадастра" (пункт 25.4). Но к этому принуждаются миллионы граждан, точнее, сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства, которые хотят законно использовать землю этих граждан.

6. Отсутствие ответственности. Если участок поставили на кадастровый учет после проведения дорогостоящего межевания, то это не означает, что государство признало правильность определения границ. Через несколько лет будет ставить на учет свой участок сосед, и выяснится, что границы участка хозяйства определены неточно. В Федеральном законе "О государственном кадастре недвижимости" отсутствует ответственность специалистов кадастровых палат за свои действия: приемом участка на кадастровый учет не подтверждается достоверность границ, они просто принимают документы, проверяя комплектность! Только не должно быть это просто.

7. Отсутствие рутинной работы — мониторинга последствий введения законов, затрагивающих миллионы людей. В результате работа по совершенствованию законодательства фрагментарна. Кто-то докричится до законодателя, что-то услышат и бросаются исправлять. Но все это очень долгий процесс и не всегда получается лучше, чем было.

Что нужно делать? На наш взгляд, нужно услышать тех, кто занимается проблемами земельного оборота на практике. Уже сформулированы предложения о том, как и что нужно подправить. Много раз предложения передавались в разные инстанции, но ни разу чиновники или работники Аппарата Госдумы не спросили: "А почему вы ставите эту проблему?" Как не очевидна для них необходимость постановки проблемы, так не очевидны для них предложения по ее решению. И в этом также причина ограничения земельного оборота.

Н.Д. Козлов,
начальник управления АПК, руководитель постоянно действующей рабочей группы по мониторингу правоприменительной практики земельно-имущественных отношений Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа "Центрально-Черноземная"

О государственном регулировании земельных правоотношений

Эффективное управление земельными ресурсами является основой успешного сельхозтоваропроизводства и развития сельских территорий. Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" вместе с другими федеральными и региональными законодательными актами должен обеспечить условия эффективного использования земель.

Однако современное сельскохозяйственное землепользование характеризуется общей нестабильностью из-за неустойчивой структуры собственности на землю, следствием чего является снижение плодородия почв.

Для изучения правоприменительной практики на территории Центрального федерального округа (ЦФО) и формирования предложений по внесению в федеральное и региональное законодательство, регулирующие земельно-имущественные отношения в АПК, по инициативе органов исполнительной власти регионов ЦФО создана постоянно действующая рабочая группа Ассоциации "Центрально-Черноземная" по мониторингу правоприменительной практики земельно-имущественных отношений.

Членами рабочей группы была проанализирована практика реализации органами исполнительной власти Белгородской, Брянской, Курской, Липецкой, Тамбовской областей Федерального закона от 16.07.1998 "О государственном обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения".

Вопросы сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения отражены в региональных программах. Новых нормативных актов и конкретных механизмов исполнения закона не имеется.

В результате ускоренного реформирования организационных форм сельскохозяйственного производства, снижения управляемости и износа основных фондов произошло необеспечение агрохимических, фитосанитарных, противоэрозионных мероприятий, мелиоративных работ, приведшее к дефицитному балансу плодородия почв Центрального Черноземья.

Нарушения, связанные с бесхозяйственным использованием пахотных земель, привели к уменьшению площади сельхозугодий и пашни (сельхозугодья — от 3% в Воронежской области до 9% в Липецкой, пашня — от 5% в Воронежской до 8% в Липецкой области к уровню 1990 года). Кроме того, нарушены севообороты и снижена биологизация земледелия. Система государственных заказов на номенклатуру сельхозсырья носит несбалансированный характер, не стимулирует товаропроизводителей на возделывание культур, обеспечивающих бездефицитный баланс плодородия почв.

Уменьшились площади лесов в Воронежской и Липецкой областях к уровню 1990 года соответственно на 3,4 тыс. га и 15,7 тыс. га, за это время в областях на 12—28% сокращены площади водоемов, что, несомненно, усугубляет экологические проблемы и приводит к снижению плодородия черноземов.

Недостаточным является финансирование мелиоративных мероприятий (обеспечение — до 43%), научно-исследовательских учреждений, работ по агрохимическому обследованию земель (обеспечение — до 24%). Наибольшую опасность, по данным агрохимических обследований, представляет присутствие в почве цезия-137, которым загрязнено более 985 тыс. га в Центрально-Черноземном районе.

Приемы традиционных сельскохозяйственных технологий, такие как сжигание растительных остатков и механическая обработка почвы с оборотом пласта, используемые для борьбы с сорняками и подготовки семенного ложа, пагубно воздействуют на окружающую среду, поскольку значительно увеличивают деформацию почвы посредством уплотнения, способствуют возникновению эрозии почв и загрязнению рек. В дополнение к этому в атмосферу выделяется диоксид углерода (CO₂) и сокращается объем органического вещества в почве, все это приводит к глобальному потеплению.

Принятие минимальных технологий сельского хозяйства помогает избежать подобного конфликта. Приемы минимальных технологий направлены на воссоздание

естественных природных процессов благодаря формированию постоянного растительного покрова на поверхности почвы, состоящего из покровных культур и/или растительных остатков. Для достижения этой цели также можно применять такой прием, как агролесомелиорация. Для сокращения возможности изменения структуры почвы производится прямой посев или поверхностный посев культур и покровных культур (при этом прямой посев включает в себя такие понятия, как нулевая, или не вспаханная, технология). Тем не менее при правильном применении минимальная технология также может быть хорошей альтернативой прямому посеву. Правильно подобранные севообороты улучшают условия микросреды вокруг корней растений (структура, уровень содержания питательных веществ и влаги) и помогают избежать развития болезней и увеличения популяции вредителей. Консервирующие технологии оказывают минимальное воздействие на состав, структуру почвы и биологическое разнообразие, увеличивают инфильтрацию воды и сохранение влаги в почве, защищая почву от эрозии и размыва.

Будучи более чем просто приемами ведения сельского хозяйства, минимальные технологии представляют целостную концепцию сельского хозяйства, объединяющую основные характеристики производства с принципами сбережения. Это делает сельское хозяйство устойчивым и стабильным, а развитие села более практичным путем интеграции биоразнообразностей растений, комбинированной системы земледелия, многообразия, эффективного использования ресурсов в сельскохозяйственном производстве для обеспечения продовольственной безопасности и улучшения условий жизнедеятельности в сельской местности, особенно для женщин, так как они задействованы в выполнении многих сельскохозяйственных работ в дополнение к семейным, домашним обязанностям. Многочисленные экономические, социальные преимущества данной технологии, а также положительное воздействие на окружающую среду подтверждают фундаментальную переоценку общепринятой системы земледелия.

Практикой доказана правильность концепции минимальных технологий сельского хозяйства как инструмента, обеспечивающего длительность использования ресурсов почвы для получения продуктов питания, прочей сельскохозяйственной продукции и воды в течение неограниченного периода времени.

До настоящего времени в России земля не включена в активный финансовый оборот, имеет крайне низкую цену, в то время как большинство хозяйств, располагая земельными ресурсами, не имеет средств, чтобы вовремя приобрести горючее, удобрения, сельскохозяйственную технику, не говоря уже о модернизации технологий, проведении мелиорации и других нуждах.

Сложность заключается в том, что в настоящее время больше всего в ипотечном кредитовании нуждаются сельскохозяйственные организации (это бывшие колхозы и совхозы, которые сегодня продолжают существовать в других организационно-правовых формах и все имущество которых заложено-перезаложено, а также вновь создаваемые на руинах сельскохозяйственные организации, нуждающиеся в кредитовании для становления сельхозбизнеса).

Естественно, в данном случае самым главным объектом ипотеки являются земельные участки сельскохозяйственного назначения.

В настоящее время земли сельскохозяйственного назначения — сельхозугодья (большая их часть) находятся в собственности граждан в виде земельных долей. Из

этих долей земельные участки как объекты недвижимости на данный момент практически по всей России не сформированы. Кроме того, сельскохозяйственные организации не имеют в собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а используют землю в лучшем случае на праве аренды. Возникает вопрос: что мы будем отдавать в залог и кто будет выступать в качестве залогодателя, если кредит нужен сельскохозяйственной организации? Кроме того, в соответствии со статьей 62 Федерального закона "Об ипотеке (залоге) недвижимости" при общей долевой или совместной собственности на земельные участки ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу земельный участок, выделенный в натуре из земель, находящихся в общей долевой или совместной собственности.

Таким образом, в сельхозпроизводстве в настоящее время нет надлежащих объектов и субъектов ипотеки. Кроме того, не скоро банки решатся брать в залог право аренды земельных участков. Их интересует собственность на земельные участки и возможность после обращения взыскания на земельный участок переводить сельхозугодья в другие категории земель с последующей их продажей для несельскохозяйственных целей.

Учитывая то, что оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", от совершенства данного закона зависит появление как объекта, так и субъекта ипотеки.

Действующий ныне Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" дает возможность при желании, пусть и с большими сложностями, сформировать участки из земельных долей, позволяет юридическим и физическим лицам приобрести в собственность сельскохозяйственные угодья, которые могут быть объектом ипотеки.

Чтобы сохранить землю, обеспечить ее оборот, выгодный и для государства, и для крестьянина, и для сельхозтоваропроизводителя, необходим комплекс организационных, технологических, правовых и других мероприятий, рассчитанных на довольно длительную перспективу. Подтверждением этого является выращенный в 2008 году высокий урожай зерновых культур — большей частью низкого качества (фуражное зерно), реализация которого, например в Воронежской области, подрывает экономику товаропроизводителя. В сельском хозяйстве должны присутствовать технологии, используя которые можно было бы управлять производством сельхозпродукции как в количественном, так и в качественном плане при учете баланса потребления. Оборот земель даст нужный эффект там, где налажен агробизнес, организовано высокоэффективное производство сельхозпродукции, ее переработка, реализация, финансовое обеспечение.

Исходя из вышеизложенного рабочей группой были разработаны предложения по решению этих проблем и направлены в адрес Минсельхоза России и Правительства Российской Федерации.

По всем вопросам законодательного характера относительно подготовленных предложений рабочая группа направляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательную инициативу через законодательное собрание одной из областей, входящих в Ассоциацию "Центрально-Черноземная".

В практике управления земельной собственностью в субъектах Российской Федерации Центрального федерального округа накоплен значительный опыт регулирования земельных отношений, что дает возможность учета существующей методики при формировании основ и экономических механизмов управления земельными ресурсами в условиях становления в России экономики смешанного типа.

Во всех цивилизованных странах принципы, формы и подходы к правовому решению земельных проблем существенно различаются, однако практически фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является *государственное регулирование земельных правоотношений*.

С учетом сложившегося критического положения с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, экологического состояния среды обитания человека и животных возникает необходимость незамедлительно организовать работу на всех уровнях государственной власти по мониторингу, учету, оценке и вводу в оборот земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с научно обоснованными технологиями.

При этом необходимо привлекать к выполнению работ специализированные организации и учреждения, имеющие подготовленные кадры, необходимую технико-технологическую базу и опыт работы в современных условиях с применением наземных, воздушных и космических технических средств.

ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ПРОБЛЕМЫ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Материалы
выездного заседания Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и рыбохозяйственному комплексу
(совместно с бюро Отделения экономики
и земельных отношений
Российской академии сельскохозяйственных наук)

27—28 ноября 2008 года, г. Рязань

Материалы представлены Комитетом Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и рыбохозяйственному комплексу

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Редактор *Н.В. Ильина*

Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич, И.В. Шумская*

Компьютерная верстка и дизайн: *В.А. Тимофеева*