Российская академия сельскохозяйственных наук
ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ АГРАРНЫХ ПРОБЛЕМ И ИНФОРМАТИКИ
ИМЕНИ А.А. НИКОНОВА (ГНУ ВИАПИ РОССЕЛЬХОЗАКАДЕМИИ)

УДК

№ госрегистрации

Инв. №

УТВЕРЖДАЮ

Директор ВИАПИ им. А.А. Никонова
_____ С.О. Сиптиц

«_____» _____ 2012 г.

**ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ**

Задание 01.09.03. Разработать методологию государственной политики регулирования земельных отношений и повышения эффективности инвестиций в использование земель сельскохозяйственного назначения

по теме:

**01.09.03.02. РАЗРАБОТАТЬ ФОРМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И МЕТОДЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**
(промежуточный)

Научный руководитель НИР,
д.э.н.

_____ Н.И. Кресникова

Москва 2012

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Ответственные
исполнители темы:

д-р экономич. наук, доцент

Н.И. Кресникова (Введение; 4.1; 4.3;
6.2; Заключение)

д-р экономич. наук, профессор

С.Б. Огнивцев (5)

канд. экономич. наук

Л.С. Корбут (2; 6.1; Заключение)

М.А. Алиев (3; 4.2)

А.М. Белякова (1; Заключение)

Реферат

Отчет 171 с., 16 табл., 29 источников.

ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, ЗОНА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ, СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ, СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ, ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЗОНА

Объектом исследования является сфера сельскохозяйственного землепользования на разных административно-территориальных уровнях управления (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

Цель исследования состоит в научном обеспечении государственной политики регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве, направленной на повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и защиту земельных интересов представителей аграрного сектора.

Работа включает обобщение мировой практики управления земельной собственностью. Анализируются основные нормы и деятельность по осуществлению земельной политики в соответствии с принципами международных организаций, включая Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО ООН). Дана оценка изменений площади отдельных категорий земель Российской Федерации. Изложена новая концепция режима земель в стране, включая методические положения трансформации земель при образовании зон сельскохозяйственного назначения. Разработана методика выполнения процедуры по оформлению неостребованных земельных долей в собственность Воронежской области. Приводятся методы формирования показателей статистики и данных мониторинга использования земель сельскохозяйственного назначения в России.

Содержание

Введение	6
1 Мировая практика управления земельной собственностью	8
1.1 Методы и способы правового регулирования земельных отношений за рубежом.....	8
1.2 Системы планирования сельскохозяйственного землепользования в отдельных зарубежных странах	14
1.3 Консолидация земель и ограничения чрезмерной концентрации земли в одних руках.....	23
1.4 Экологическая защита земель и налоговые льготы для землепользователей в зарубежном законодательстве.....	28
1.5 Выводы.....	31
2 Основные нормы и деятельность по осуществлению земельной политики в соответствии с принципами международных организаций	33
2.1 Управление использованием земель и другими природными ресурсами согласно рекомендациям Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО ООН).....	33
2.2 Использование земельных ресурсов и обеспечение общемирового роста производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия	43
2.3 Система представлений о стратегических целях и приоритетах государственной земельной политики в сельском хозяйстве России.....	50
2.4 Выводы.....	54
3 Изменение площади отдельных категорий земель Российской Федерации	56
3.1 Земли сельскохозяйственного назначения.....	56
3.2 Земли лесного фонда.....	65
4 Новая концепция режима земель в Российской Федерации	68
4.1 Многофункциональность сельскохозяйственного землепользования.....	68
4.2 Оценка некоторых положений предлагаемого механизма правового регулирования землепользования в стране.....	86
4.3 Методические положения трансформации земель при образовании зон сельскохозяйственного назначения.....	90
4.3.1 Современные тенденции в системе сельскохозяйственного землепользования.....	90
4.3.2 Основные характеристики развития территории при введении института зонирования земель.....	92
4.3.3 Реализация концепции зонирования земель.....	95
5 Методика выполнения процедуры по оформлению невогребованных земельных долей в собственность Воронежской области	103
5.1 Организация оказания юридических услуг по оформлению невогребованных земельных долей на территории муниципальных районов в собственность области	103
5.2 Сбор и анализ исходных данных.....	108
5.3 Выявление земель сельскохозяйственного назначения, не вовлеченных в гражданско-правовой оборот, и утверждение списков собственников	

таких земель в соответствии с действующим законодательством.....	110
5.4 Организация ведения судебных процессов, связанных с реализацией государственной политики Воронежской области в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения.....	116
5.5 Формирование земельных участков в счет не востребованных земельных долей, оформляемых в рамках государственного контракта, проведение межевых работ и работ по постановке вновь образованных земельных участков на государственный кадастровый учет.....	127
5.6 Организация проведения работ по передаче части земельных участков из муниципальной собственности в собственность Воронежской области....	135
6 Статистика и мониторинг данных использования земель сельскохозяйственного назначения в России.....	139
6.1 Система показателей и индикаторов, используемых в федеральных целевых программах Министерства сельского хозяйства Российской Федерации для мониторинга проблем в сфере землепользования.....	139
6.2 Организация информационного фонда государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.....	152
Заключение.....	160
Список использованных источников.....	166
Приложения.....	169

Введение

Проект № 50654-6 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» кардинально изменяет регулирование земельных отношений в Российской Федерации.

Цель данного исследования — научное обеспечение государственной политики регулирования земельных отношений в аграрном секторе экономики, направленной на повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения и защиту земельных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Для достижения поставленной цели решены следующие *задачи*:

1. Исследованы и обобщены основные принципы, нормы и деятельность по осуществлению земельной политики и регулированию земельных отношений в зарубежных странах;

2. Изучены и оценены с точки зрения применения в России рекомендации международных организаций по оптимизации использования земельных ресурсов в целях обеспечения общемирового роста производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

3. Проведен сравнительный анализ и дан прогноз площади земель сельскохозяйственного назначения и земель других категорий в свете зонирования территории Российской Федерации;

4. Дана оценка эффективности правовых институтов проекта № 50654-6 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» как механизма реализации земельной политики;

5. Разработаны предложения по формам совершенствования и методам регулирования земельных отношений в аграрном секторе экономики страны.

Методика проведения исследования основывалась на рабочей гипотезе, согласно которой отмена категорий земель, переход к образованию территориальных зон приведет к значительному сокращению земельного потенциала сельского хозяйства Российской Федерации. При этом из сельскохозяйственного оборота могут быть изъяты большие площади лучших плодородных хорошо обустроенных в инфраструктурном отношении сельскохозяйственных угодий, имеющих высокую кадастровую стоимость.

В ходе проверки данной гипотезы были разработаны *методические положения* трансформации земель, позволяющие прогнозировать вероятные изменения площадей при переходе с разделения земель на категории по принципу целевого назначения на территориальное зонирование, при котором для каждой территориальной зоны устанавливается определенный перечень видов разрешенного использования. Кроме этого, предлагается *методика* выполнения процедуры по оформлению невосстребованных земельных долей в собственность Воронежской области.

Внедрение предлагаемых мероприятий по формам совершенствования и методам регулирования земельных отношений в аграрном секторе экономики будет способствовать принятию обоснованных решений по вопросам управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве страны.

Работа включает шесть разделов. В первом обобщается мировая практика управления земельной собственностью. Во втором анализируются основные нормы и деятельность по осуществлению земельной политики в соответствии с принципами международных организаций, включая Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО ООН). Третий раздел исследования посвящен оценке изменений площади отдельных категорий земель Российской Федерации. В четвертом разделе излагается новая концепция режима земель в Российской Федерации. Методике выполнения процедуры по оформлению невосстребованных земельных долей в собственность Воронежской области посвящен пятый раздел работы. В шестом разделе приводятся методы формирования показателей статистики и данных мониторинга использования земель сельскохозяйственного назначения в России.

1 Мировая практика управления земельной собственностью

1.1 Методы и способы правового регулирования земельных отношений за рубежом

Земле как одному из важнейших экономических ресурсов принадлежит центральное место в мировой политике и стратегии экономического развития каждого, отдельно взятого государства. Рациональная земельная политика – основа успешного устойчивого развития человечества.

Занимая уникальное ключевое положение в общественно-политической и экономической деятельности людей, земля имеет свойственные только ей особенности. Во-первых, земля представляет собой сложный хозяйственный объект, находящийся во всех сферах деятельности человека. Во-вторых, земная поверхность пространственно ограничена и не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей. Это порождает общественную потребность в её рациональном использовании. В-третьих, земля является частью экологической системы планеты, одним из главных элементов биосферы. Далее, земля обладает природной неоднородностью, что ведёт к функциональной дифференциации её использования. Кроме того, земля обладает ценностью, отличающейся от ценности обычного имущества: при правильном использовании земли, её верхнего почвенного слоя или в целом как территории, её стоимость постоянно возрастает. Ценность земли может существенно повыситься при изменении её целевого назначения. Наконец, земля как уникальный объект общественно-политической и экономической деятельности подлежит обязательной государственной регистрации, земельные отношения подконтрольны государству и регулируются практически всеми отраслями права. В мировой практике существует институт «верховного собственника» на землю, которым является само государство, так как в отношениях, связанных с землёй, на первом месте не могут стоять вопросы индивидуального интереса, а, исходя из интересов национальных, вопросы территориальной целостности и безопасности государства.

Земля, прежде всего, природный ресурс, однако по мере развития производительных сил земля превращается в главное средство производства в сельском хозяйстве, пространственный базис размещения всех отраслей хозяйства, объект недви-

жимости и т.д. Именно как экономическая категория земля выступает объектом земельных отношений. При этом земельные отношения следует рассматривать как отношения между гражданами, юридическими лицами, местными органами самоуправления и органами государственной власти по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами (участками земли) [7].

Во всем цивилизованном мире сформировалось твердое убеждение, что являясь, с одной стороны, властной политической организацией, а с другой, – собственником земли, государство должно регулировать земельные отношения и заниматься управлением земельными ресурсами, чтобы обеспечить их рациональное использование и содействовать экономическому развитию. Ни одна страна не может сохранять стабильность в пределах своих границ или поддерживать устойчивое социальное и экономическое развитие без четкой земельной политики, целостной системы законов о земле и недвижимости, признающих права и обязанности индивида и общие интересы групп населения, защищенности собственности граждан и коммерческих предприятий. И в каждой стране свод законов о землевладении, землепользовании, землеустройстве в виде земельного кодекса выступает как один из столпов законодательства и инструментов выражения земельной политики, направленной на повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения ее социального, инвестиционного и производственного потенциала.

Термин «управление земельными ресурсами» используется в данном контексте для обозначения процессов учёта и распространения информации о праве собственности, стоимости и использовании в отношении земли и связанных с ней ресурсов [4]. Такие процессы включают в себя установление и оформление правовых титулов на землю, съёмку земель и описание недвижимости, регистрацию земель, оценку земель, контроль и управление землепользованием, а также предоставление соответствующей информации для поддержки земельных рынков. Управление земельными ресурсами играет ключевую роль в реализации земельной политики. Ибо, чтобы создать основу для устойчивого развития, земельная политика должна опираться на соответствующую информацию о праве собственности на землю, её стоимости и использовании.

В современном обществе под термином «земельная политика» подразумевают, с одной стороны, целый комплекс социально-экономических и правовых предписаний, которые определяют, как должна использоваться земля и как должны распределяться доходы от её эксплуатации таким образом, чтобы удовлетворить нужды настоящего времени, не ставя под угрозу потребности будущих поколений [4]. С другой стороны, земельная политика - это деятельность органов власти по распоряжению и управлению землёй для оптимизации её использования в соответствии с различной экономической, градостроительной, сельскохозяйственной ценностью для достижения условий комфортного проживания, производственной деятельности и социокультурного развития в целях большего удовлетворения потребностей общества [8].

Для обеспечения рационального использования и охраны земель в большинстве экономически развитых стран государство, в качестве суверена, проводит земельную политику, основанную на следующих принципах [2]:

- 1) принятие на государственный счёт и осуществление работ по изучению и картографированию земель, их регистрации, земле- и лесоустройству;
- 2) составление государственного земельного кадастра;
- 3) выделение служб со специальными функциями по оперативному управлению государственной землёй и надзору за всеми землепользователями;
- 4) плановость в использовании земель, что выражается в следующих мероприятиях:
 - изучение спроса на землю и её распределение между претендентами;
 - резервирование земель для нужд будущих пользователей – с ограничением права застройки или иных трансформаций земель, налагаемым на наличных пользователей;
 - обеспечение комплексного использования полезных свойств земли, сведения к минимуму загрязнения поверхностных и подземных вод, обеспечение возможности для законопослушных граждан использовать незастроенные земли в качестве рекреационных территорий;

5) обеспечение сервитутов, т.е. такого комплекса соседских отношений, который позволяет с минимальными неудобствами для одной из сторон эффективно использовать оба смежных участка;

б) обеспечение правосудия в случае земельных споров.

Проводимая сегодня в развитых западных странах земельная политика основана на смешанном административно-экономическом механизме и включает следующие инструменты:

- рыночная купля-продажа земельных участков, выкуп и приватизация;
- экономическая оценка земли и составление ценовых карт территорий;
- налогообложение земли на основе её стоимости;
- планирование и организация пространства;
- функциональное зонирование территорий;
- правила землепользования и застройки, вырабатываемые на уровне муниципалитетов;
- разработка и использование генеральных планов развития;
- порядок проведения санации земельных территорий и др.

В мировой практике управления земельной собственностью накоплен значительный опыт регулирования земельных отношений. При этом следует отметить, что практически во всех цивилизованных государствах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

В целом, государственное регулирование земельных отношений осуществляется путём:

- регулирования и учёта землепользования,
- определения категорий земель в соответствии с целевым назначением,
- ведения земельного кадастра,
- предоставления и изъятия земельных участков, проведения землеустроительных работ,
- контроля за использованием земель,

- организации мелиорации и рекультивации земель,
- осуществления государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с нею,

- установления дифференцированных земельных платежей в соответствии с принципом платности землепользования.

Регулирование земельных отношений от имени государства осуществляют уполномоченные органы власти. Хотя методы и способы правового регулирования земельных отношений в зарубежных странах отличаются большим разнообразием, можно выявить их следующие общие принципы:

1. Любое действие с землёй регламентируется определённой нормой закона.

2. Земельный рынок выступает как основной экономический механизм распределения и перераспределения земель.

3. Платность землепользования.

4. Право собственности на землю не абсолютно, его реализация осуществляется с определёнными ограничениями.

5. Ограничение или невозможность покупки земли в собственность иностранными физическими и юридическими лицами.

6. Развитие института аренды земли и существенное расширение прав арендаторов.

Типичными правовыми инструментами государственного контроля за земельным оборотом в зарубежных странах служат:

1. Обязательность нотариального удостоверения сделок купли-продажи земельных участков.

2. Государственная регистрация возникновения, прекращения или изменения прав на земельные участки.

3. Обязательность получения разрешения для сделок, предметом которых является отчуждение сельскохозяйственного земельного участка (купля-продажа, мена, отчуждение доли в праве собственности, иногда - залог, дарение, наследование).

4. Право преимущественной покупки отчуждаемого земельного участка государством или органами муниципальной власти.

Земельные отношения в большинстве европейских стран относятся к типу развитых земельных отношений. Они характеризуются стабильностью, разработанностью рыночных институтов, прав и гарантий, отсутствием активных земельных преобразований. Современная аграрная политика этих стран связана, главным образом, с *экологическими* проблемами сохранения и улучшения качества земли, поддержания земельного ландшафта, а главное с обеспечением гарантий землепользований, защищающих права фермеров, стимулирующих их к инвестированию в улучшение земель и направленных на поощрение развития сельских районов [7].

Из всего многообразия проблем регулирования земельных отношений наибольший интерес представляет опыт зарубежных стран в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения.

Даже краткий анализ состояния и структуры мировых земельных ресурсов показывает, что хотя наша планета обладает большим земельным богатством, земли, пригодные для ведения сельского хозяйства ограничены, а свободных земель, пригодных для освоения практически не осталось. Об этом свидетельствует тот факт, что земельные ресурсы, которые практически полностью находятся в распоряжении человечества, составляют 26% площади поверхности Земли, а на собственно площади, на которых производится основная масса продовольствия (пашня, сады и плантации, луга, пастбища), приходится лишь 9% поверхности Земли. Территории поселений с каждым годом безгранично увеличиваются, и не существует законодательных ограничений для их дальнейшего разрастания [3].

Таким образом, *перед всеми странами мира сейчас стоят насущные задачи рационального использования земли и приумножения количества плодородных земель, пригодных для ведения сельскохозяйственного производства.*

Понимая это, многие страны вводят правовые, социально-экономические и организационно-технические нормы регулирования использования продуктивных земель и охраны сельскохозяйственных угодий.

В зарубежных странах разработан ряд мер земельной политики, который не даёт возможности утрачивать сельскохозяйственные земли посредством рыночного механизма, налоговых систем и разного рода сельскохозяйственных кредитов и субсидий для обеспечения устойчивости аграрного производства и развития сельскохозяйственного производства на неплодородных землях. Проводятся мероприятия, направленные на предотвращение деградации земель, улучшение плодородия почвы и её сохранение, рекультивация земель, а также укрупнение земельных хозяйств и фермерских хозяйств как наиболее конкурентоспособных и эффективных предприятий путем выкупа мелких сельскохозяйственных предприятий или в процессе их слияния.

Исходя из мирового опыта, можно выделить три основные проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения: рациональное использование земельных ресурсов; количественная и качественная охрана земельных угодий; формирование рационального ведения хозяйства [5]. Рациональное использование земельных ресурсов в сельском хозяйстве достигается посредством территориального планирования (зонирования) земельных участков. Это позволяет также обеспечить сохранность таких земель.

1.2 Системы планирования сельскохозяйственного землепользования в отдельных зарубежных странах

Анализ зарубежного законодательства показывает, что в целом ряде стран сельскохозяйственное землепользование включено в систему планирования, при этом земли сельскохозяйственного назначения выделяются как отдельная категория земель. Несмотря на тот факт, что применяются разные термины: в Великобритании – «планирование городской и сельской территории», в Германии – «упорядочение территорий», во Франции – «устройство территории»; использование земли собственниками должно строго соответствовать правовому режиму земли [6].

Так, например, в *Великобритании* земли сельскохозяйственного назначения являются одной из 24 категорий землепользования [11]. К данной категории земель относятся: 1) сельскохозяйственные земли, занятые под площади, засеянные сель-

скохозяйственными (зерновыми) культурами, сады и пастбища; 2) земли, занятые под сельскохозяйственные постройки.

Современная система Великобритании планирования землепользования (для всех типов земель) была создана в 1947 году и закреплена Актом по планированию городских и сельских территорий. С течением времени закон усовершенствовался, но его базовая структура и принципы остаются в силе.

Согласно Акту о планировании городских и сельских территорий от 1947 года основной принцип планирования земель состоит в том, что вся ответственность по данной проблематике возлагается на местные органы власти, которые избираются на местном уровне и наделены полномочиями контролировать весь процесс планирования развития земель [10].

В Великобритании, чтобы осуществить любое строительство, прокладку инженерных сетей и коммуникаций, разработку и добычу полезных ископаемых, а также для внесения существенных изменений в использование любого здания или участка земли требуется соответствующее разрешение, без которого невозможны никакие действия как на или внутри поверхности земли, так и над или под ней.

Таким образом, британская система планирования не подразумевает специальных условий для сохранения сельскохозяйственных угодий. Вместо этого решение данной проблемы является частью комплексного подхода к управлению земельными ресурсами в целом.

В США при зонировании территорий в отдельную категорию земель выделяют не только земли сельскохозяйственного назначения, но также существует и понятие «сельского зонирования» [12]. Целью сельскохозяйственного районирования (зонирования) является сохранение экономической жизнеспособности сельскохозяйственного производства сельских общин, лимитирование плотности застройки и ограничения, налагаемые на несельскохозяйственное использование земель. Во многих постановлениях о сельскохозяйственном районировании плотность застройки контролируется фиксацией верхней планки минимального размера жилого строения и может варьироваться в зависимости от типа проводимых сельскохозяйственных работ. Сельскохозяйственное районирование защищает фермерские общины от раз-

дробленности ввиду увеличения жилищного строительства. Во многих штатах сельскохозяйственное районирование необходимо для реализации федеральных программ добровольного стимулирования, программ субсидирования, а также программ, предусматривающих дополнительные льготы по налогообложению.

Понятие «сельское зонирование» используется для фермерских хозяйств и ранчо. В некоторых регионах США это понятие включает в себя и территории, предназначенные для выпаса лошадей и крупного рогатого скота [12].

Акт о политике защиты сельскохозяйственных земель (FPPA), принятый Конгрессом США в 1981 году, провозгласил насущную необходимость внедрения срочных мер федеральной аграрной политики, призванной защитить сельскохозяйственные угодья и предотвратить их необратимый перевод для городского и промышленного использования [9]. Согласно закону для того, чтобы определить участок земли как сельскохозяйственное угодье, собственник должен подать заявление в соответствующие органы для сохранения сервитута, в результате документально устанавливается статус конкретного земельного участка как земли сельскохозяйственного назначения.

Учитывая тот факт, что ежегодно миллионы акров земель выводятся из сельскохозяйственного оборота, правительства большинства штатов Америки пришли к выводу о необходимости проведения политики по защите сельскохозяйственных земель, борьбы с разрастанием городских территорий и связанных с этим чрезмерным потреблением электроэнергии и природных ресурсов.

В законодательстве многих стран содержатся специальные нормы, обязывающие земельных собственников использовать землю в соответствии с её категорией. Например, в *Германии* согласно нормативным актам все собственники сельскохозяйственных угодий обязаны обрабатывать землю под угрозой её экспроприации.

Растущий и зачастую конфликтный спрос на использование земель привёл к широкомасштабному планированию немецкого землепользования. В результате принятый Федеральный закон о территориальном планировании сформулировал принципы, обязательные для учёта при планировании использования и охраны земель на всех уровнях: от федеральных земель до местных территорий [7]. В отно-

шении сельскохозяйственных земель Закон определил важность политики ограничения перевода сельскохозяйственных угодий для других видов использования и зафиксировал основополагающий принцип сельскохозяйственного производства. А именно: сохранение семейных хозяйств должно быть обеспечено как важная структурная единица национальной экономики Германии.

Развитое земельное планирование характерно для *Нидерландов*, хотя здесь и нет специальной программы по сохранению сельскохозяйственных угодий. Тем не менее, основная задача проводимой Нидерландами национальной земельной политики в области охраны земель сельскохозяйственного назначения – достижение такого уровня сельскохозяйственного производства, который обеспечит полное самообеспечение страны в производстве сельскохозяйственной продукции [10]. Один из главных принципов земельной политики Нидерландов можно считать осуществление «агрессивной» поддержки сельскохозяйственного сектора экономики страны.

Следует отметить, что наиболее важной составляющей структуры планирования использования земель является так называемый План распределения, утверждаемый на местном уровне власти. В соответствии с ним, чтобы получить разрешение на строительство любого объекта, необходимо иметь специальное разрешение, которое соответствует принятому на местном уровне Плану распределения данной территории (однажды принятый он не подлежит изменениям). В целом, выделение земельных участков под строительство может осуществляться только в пределах земель городских поселений. Создание новых городских территорий или расширение уже существующих возможно только при условии, что муниципалитет выкупает земельный участок с целью расширения границ муниципалитета или строительства нового города.

В Нидерландах собственник земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, не вправе изменить категорию использования земли, переводя её из категории земель сельскохозяйственного назначения в иную. Земли, предназначенные для сельскохозяйственного использования, *не подлежат* переводу в другую категорию. Однако допускается экспроприация земли, если это необходимо для развития территорий, на возмездной основе. При этом выплата

стоимости реквизируемого имущества рассчитывается исходя из ценности сельскохозяйственного участка.

Интересной особенностью голландского законодательства о выплате компенсаций является тот факт, что фермер-собственник, чья земля приобретена муниципальными органами власти, имеет право сразу на два вида компенсации: во-первых, за потерю самой земли и зданий, расположенных на ней; во-вторых, за упущенную выгоду, которая может составить сумму, равную упущенному доходу сроком до 12 лет. Фермер-арендатор, в свою очередь, также имеет право на компенсацию за упущенную выгоду [10].

Правительством *Швеции*, наряду с Нидерландами, было принято решение о проведении политики полного самообеспечения сельскохозяйственной продукцией [10]. Одним из путей достижения поставленной цели является поддержание высоких цен на сельскохозяйственную продукцию и поощрение более эффективного способа ведения сельскохозяйственного производства. Последнее было достигнуто через введение курса на государственную консолидацию земель для обеспечения большей капиталоемкости и эффективности сельского хозяйства.

Принципы земельной политики Швеции нашли своё отражение в следующих законодательных актах: Резолюция по аграрной политике (1947 г., 1967 г.), Акт о защите сельскохозяйственных земель (1969 г.), Закон о приобретении земель (1979 г.) [10]. В соответствии с вышеперечисленными государственными актами регулирование сельскохозяйственного землепользования основывается на:

- поддержке внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию;
- установлении пошлин на импортируемую сельскохозяйственную продукцию;
- рационализации ведения фермерских хозяйств за счёт технологических инноваций, консолидации земель, товарной специализации, опытного и эффективного управления;
- создании специального фонда для покупки фермерских хозяйств у пожилых фермеров в обмен на пенсионную помощь;

- запрете любых изменений в землепользовании, в том числе: прекращение использования сельскохозяйственных земель по целевому назначению, снижение интенсивности сельскохозяйственного производства, ухудшение плодородия земель;

- продажа сельскохозяйственных земель начинающим фермерам на льготных условиях ипотечного кредитования.

Кроме того, в Швеции, как и в Нидерландах, созданы специальные программы покупки земель через государственные земельные учреждения с целью активного предотвращения разрастания городских территорий и управления ростом количества городских поселений.

Более половины всех муниципалитетов *Франции* разрабатывают карты зонирования территорий с целью запрета строительства на сельскохозяйственных землях. Гражданский кодекс Франции предусматривает возможность изъятия земельных участков у собственников с выплатой компенсации, если земли не обрабатываются или их использование привело к снижению плодородия почвы [10].

Франция также санкционировала создание организаций, занимающихся покупкой сельскохозяйственных земель, сельскохозяйственных земельных банков и специализированных учреждений по развитию землепользования и сельскохозяйственных предприятий (SAFER), которые обладают преимущественными полномочиями на управление землями сельскохозяйственного назначения. Подсчитано, что около 60% сельскохозяйственных земель входит в юрисдикцию преимущественных прав SAFER.

SAFER продают большую часть земель фермерам. Однако цель сделки заключается не в том, чтобы продать земельный участок по наиболее высокой цене, а в том, чтобы продать его наиболее эффективному фермеру. Преимущество отдаётся фермерам, владеющим небольшими земельными наделами, тем, кто готов повысить эффективность сельскохозяйственного производства, фермерам, земли которых были изъяты для общественных целей, а также молодым фермерам, нуждающимся в стартовом капитале. После совершения сделки купли-продажи с участием SAFER земля подлежит сельскохозяйственному использованию как минимум в течение 15 лет, за исключением чрезвычайных ситуаций и с одобрения SAFER. В целом, дан-

ные учреждения приобретают около 12% сельскохозяйственных земель, которые затем поступают в оборот земельного рынка [10].

Другое направление земельной политики заключается в том, чтобы объединять мелкие хозяйства, занятые в сфере сельскохозяйственного производства, в более крупные, обладающие более высоким экономическим потенциалом. Эта процедура широко используется и известна как санация. Она вполне успешно помогает осуществить контроль за возможными спекуляциями земель и способствует защите сельскохозяйственного производства.

Следует отметить, что рациональное использование земли за рубежом должно строго соответствовать правовому регулированию. Так, например, согласно *норвежскому* Закону о земле, если фермер использует земли не по целевому назначению или не поддерживает плодородия почв, его могут заставить сдать участок в аренду (сроком до 10 лет) более эффективному пользователю. А в некоторых случаях государство может изъять данный участок земли и передать её другим собственникам. Кроме того, согласно данному закону, для осуществления сделок, приводящих к дроблению хозяйства, требуется официальное разрешение, в котором будет отказано, если это может негативно повлиять на эффективность хозяйства [6].

В Британской Колумбии (*Канада*) площадь сельскохозяйственных земель незначительна. Всего лишь приблизительно 4% всех площадей приходится на земли сельскохозяйственного назначения. Возможно, именно по этой причине меры, принимаемые по защите сельскохозяйственных земель, намного строже, чем в канадской провинции Онтарио. Например, Британская Колумбия ввела мораторий на любые изменения в использовании земель сельскохозяйственного назначения площадью более 2 гектаров [10].

Под действие моратория попали земли, используемые в сельскохозяйственном производстве; земли, районированные (выделенные) под сельскохозяйственное назначение; земли, классифицирующиеся как земли сельскохозяйственного назначения для целей налогообложения, и земли 1-4 классов в соответствии с Канадской системой классификации почв и инвентаризации земель. Далее, в законодательном порядке было закреплено создание специальной земельной комиссии, что внесло

существенные коррективы в систему планирования сельскохозяйственного землепользования. Согласно законодательству главным направлением деятельности данной комиссии является создание резервов сельскохозяйственной земли, на территории которых допускается лишь сельскохозяйственное производство.

В другой провинции Канады, Квебеке, был принят Акт о защите сельскохозяйственных земель (ALPA), который действует параллельно с Законом о планировании территорий Квебека [10]. В соответствии с данным Актом была создана Комиссия по защите сельскохозяйственных земель в Квебеке (СРТАQ), которая обладает правом создания сельскохозяйственных зон, известных как зелёные зоны. Все остальные территории относятся к так называемым белым зонам. Акт ограничивает площадь расширения городских территорий, давая точную дефиницию понятия «сельскохозяйственные зоны», вследствие чего под расширение границ поселений отводятся только свободные белые зоны. В свою очередь, Комиссия по защите сельскохозяйственных земель обладает исключительным правом на решение всех вопросов, касающихся зелёных зон, а именно: возможность использования земельного участка, относящегося к зелёным зонам, в несельскохозяйственных целях; перевод земли из одной категории в другую; восстановление первоначальной категории земли. При этом Канадская Конституция чётко указывает на тот факт, что регулирование вопросов земельной собственности не подлежит компенсации.

В целом, в Квебеке достаточно эффективно решается вопрос как о прекращении перевода земель из одной категории в другую, так и возвращения незанятых, свободных земель в категорию сельскохозяйственного назначения.

Остров Принца Эдварда – самая маленькая из провинций Канады, 70% земель которой принадлежат к категории сельскохозяйственных. Экономика острова во многом зависит от сельскохозяйственного производства. Однако иностранцы, привлечённые красивой природой и пейзажами острова, готовы предложить за сельскохозяйственные земли суммы, которые значительно превышают сельскохозяйственную значимость земельного участка. В результате, дачные коттеджи на побережье, являющиеся частной собственностью иностранных граждан, и спекуляции с землёй собственников-приезжих уже давно вошли в противоречие с сельскохозяйственным

сектором канадской провинции, что в последнее время наряду с неконтролируемым разделом побережья привело к постепенному уничтожению природных зон острова и застою в сельскохозяйственном производстве.

Для решения насущных проблем местное законодательство ограничило размер участка, который могут приобрести в собственность иностранные граждане, 10 акрами. Кроме того, для приобретения земельного участка они должны получить разрешение в местном органе власти, так называемом Совете правительства.

Современная земельная политика данной канадской провинции, связанная с защитой земель сельскохозяйственного назначения, основывается на эффективном функционировании созданной на местном уровне Общественной корпорации земельного развития (LDC) [10]. LDC выступает в качестве государственного земельного банка, призванного помочь фермерам в процессе купли-продажи земли. Корпорация имеет право покупки земельных участков у собственников сельскохозяйственных земель, является держателем земли, а также перепродаёт её, отдавая преимущественное право выкупа земли прежнему землевладельцу. Целью данной программы является защита фермеров от необходимости продавать свои основные сельскохозяйственные земли в периоды плохой конъюнктуры и спада рынка.

В рамках своих программ Корпорация земельного развития также содействует укреплению и расширению неэффективных фермерских хозяйств таким образом, чтобы наладить их более продуктивное сельскохозяйственное производство. Таким образом, к основным целям земельной политики острова Принца Эдварда относятся: сохранение сельскохозяйственных земель в сельскохозяйственном производстве; поддержание наиболее эффективного и высоко продуктивного сельскохозяйственного сектора экономики провинции; содействие более эффективному использованию земель.

Япония, в свою очередь, решает проблему защиты сельскохозяйственных земель с помощью различных прямых и косвенных мер. Традиционно, пожалуй, самой эффективной из этих косвенных мер являлось ограничение на импорт риса. Это обеспечивало высокую закупочную цену рисовой крупы и, как результат, высокую стоимость земли, используемой в производстве риса.

В современной Японии планирование территорий имеет длинную историю – это целый ряд законов и актов, начиная с Акта о городском планировании 1919 года, а также: Закон по оценке недвижимого имущества, Акт о городском планировании от 1968 года, Закон о публикации цен на землю и Закон о национальном планировании землепользования [10]. Целью довольно жёсткой национальной земельной политики была борьба с разрастающимися городскими территориями и со стремительной инфляцией цен на землю в период экономического бума, начавшегося в Японии в 1950 году, когда цены на землю выросли в результате в 14 раз, со средним увеличением на 19,2 процента в год, и достигли высокого уровня (42,5 процента в год) в 1960 и 1961 годах.

В настоящее время спекуляция на земельном рынке практически отсутствует. Это объясняется тем фактом, что спекулятивные инвестиции в землю не выгодны в наши дни, так как неконтролируемый рост цен на землю сдерживается, с одной стороны, Законом о национальном планировании землепользования, а с другой, крупным налогом на прибыль от продажи земельных участков.

Принимая во внимание всё выше сказанное, можно сделать вывод о том, что главным аспектом регулирования земельных отношений, объединяющим все развитые государства, является то, что оборот земли осуществляется под жестким государственным и общественным контролем.

Практически во всех странах, государство налагает обязательство добросовестной и рациональной обработки землевладельцами сельхозугодий, что свидетельствует о том факте, что право собственника на землю законодательно регулируется государством. Особенно активно государство вмешивается в вопросы касающиеся продажи и аренды сельскохозяйственных земельных участков и их наследования.

1.3 Консолидация земель и ограничения чрезмерной концентрации земли в одних руках

Государственная заинтересованность в регулировании земельного оборота необходима для того, чтобы создать такие модели землевладения и землепользования, которые бы способствовали эффективному использованию земельных угодий. С

этой целью во всех развитых странах государственная политика направлена на увеличение средних размеров хозяйств и консолидацию земель. Для этого осуществляется выкуп мелких хозяйств, для последующей перепродажи их более крупным, устанавливается возрастной предел для фермеров, по достижению которого, они вынуждены реализовать землю, которая также используется для укрупнения других ферм, проводятся мероприятия, способствующие ликвидации чересполосицы.

Целью данного укрупнения является создание наиболее эффективных коммерческих сельскохозяйственных организаций. Поэтому в большинстве зарубежных государств существует запрет на раздел сельскохозяйственных угодий на участки меньше определённого размера [6]. Так, немецкий Закон об обороте земельных участков предусматривает запрет на совершение сделки с сельхозугодьями, если в результате формируется нерациональная структура землевладения и землепользования.

Гражданский кодекс *Италии*, устанавливает запрет на дробление земельных участков, которые по размеру меньше минимальной площади, обеспечивающей жизнеспособность хозяйства. При этом, существующее законодательство предусматривает минимальный размер земли как площадь, достаточную одной семье для сельскохозяйственной обработки. Минимальный размер земельного участка установлен также и законодательством *Франции*, согласно которому его величина должна обеспечивать «полную занятость двум работникам при условии рационального управления» и составляет в настоящее время 25 га.

В *Дании* требуется официальное разрешение на раздел хозяйства. Такое разрешение можно получить только при условии, что вновь образуемые хозяйства останутся экономически жизнеспособными. Более того, государство устанавливает приоритетные права на покупку земли фермером, если площадь земельного участка превысит 70 га.

Для того чтобы не допустить дробления земельных участков, во многих зарубежных странах предусмотрено государственное регулирование операций по наследованию сельхозугодий. Так, например, в *Германии, Австрии, Швейцарии, Дании, Греции* и во всех скандинавских странах с целью предотвращения неоправданной

фрагментации земельных угодий хозяйство переходит только к одному наследнику, доказавшему свою способность эффективно управлять им, остальные наследники получают компенсацию. В *Норвегии* преимущественные права по наследованию предоставляются старшему из наследников, при этом родственники имеют преимущественные права на покупку хозяйства, если наследник решит его продать.

С другой стороны, в *Бельгии, Люксембурге, Нидерландах, Италии, Португалии* и *Франции* все наследники имеют равные права. Однако чтобы не допустить дробления сельскохозяйственных земель, государство принимает меры по сохранению экономически жизнеспособных хозяйств, допуская в ряде случаев выбор судом одного наследника.

В свою очередь, в *Великобритании* и *Ирландии* преобладает принцип свободы завещания. Однако при наследовании земель сельскохозяйственного назначения требуется проведение оценки аграрной дееспособности наследника. При этом наследник вправе не выплачивать компенсацию сонаследникам, что позволяет предотвратить неоправданное дробление сельскохозяйственной земли и сохранить эффективное хозяйство.

Тем не менее, проводя политику укрупнения, большинство зарубежных стран имеют в своём законодательстве существенные ограничения, не допускающие чрезмерной концентрации земли и образования латифундий. Отсюда существование в ряде государств законов о максимальных размерах земельных владений [1].

Жёсткие меры, направленные на предотвращение неоправданного укрупнения сельскохозяйственных угодий, приняты в *Новой Зеландии*. Для совершения сделок при покупке или аренде земли более чем в 2 га в этой стране требуется официальное разрешение.

Существуют ограничения при покупке сельскохозяйственных угодий и во *Франции*. Законодательством этой страны не предусмотрен верхний предел для увеличения хозяйства. Однако если фермер намерен увеличить своё хозяйство как минимум в 2 раза больше общенационального показателя, понадобится разрешение от официальных властей. При этом предпочтение будет отдано фермеру, главным источником дохода которого является производство сельскохозяйственной продукции.

Максимальный предел земельных участков, которые можно приобретать в собственность, установлен в *Швейцарии*. Так максимальным по размеру хозяйством считается то, которое позволит обеспечить достаточный доход двум-трём сельскохозяйственным работникам. Если в результате покупки земли общая площадь хозяйства превышает установленный законодательством предел, сделка может быть запрещена.

Верхняя граница землепользования в *Дании*, как находящейся в собственности, так и арендованной, определена в 150 га. Исключения возможны лишь в том случае, если фермер сможет доказать, что приобретение большого количества земли требуется спецификой его производства.

В целом, устанавливая данные пределы в отношении размера земельных участков, зарубежные страны исходят из принципа, согласно которому земля должна находиться в руках тех, кто её обрабатывает.

Законодательство большинства развитых стран позволяет продажу сельскохозяйственных земель. Это связано с тем, что рынок земли является мощным средством стимулирования роста сельскохозяйственного производства, способствует привлечению инвестиций в сельскохозяйственное производство. Однако чтобы земельный оборот способствовал сосредоточению земельных ресурсов в руках наиболее эффективных пользователей, государство, через выработку законодательных норм, контролирует земельные отношения, вводя значительные ограничения при приобретении земли в собственность [3].

В большинстве развитых стран *юридические лица* имеют право приобретать землю в собственность, но их права как землепользователей существенно урезаны. В *Японии* юридическое лицо может приобрести земельный участок, если только оно занимается сельскохозяйственным производством. В *США* существует запрет на приобретение земли акционерными обществами, обществами с ограниченной ответственностью, пенсионными и инвестиционными фондами, товариществами с ограниченной ответственностью. Исключение составляют только семейные сельскохозяйственные кооперативы, исследовательские и экспериментальные хозяйства и фермы, созданные до 1973 г.

В ряде стран предъявляются жёсткие требования к *физическим лицам*, являющимся претендентами на приобретение в собственность земельных участков. К ним относятся: ограничения по возрасту, наличие профессионального образования, практики, обеспечивающей земледельческую, коммерческую и правовую опытность. В качестве примера можно привести ряд положений *датского* Закона «О сельскохозяйственном землепользовании», в соответствии с которыми собственником земли в этой стране может являться только физическое лицо. При этом земельный собственник должен самостоятельно вести хозяйство, проживать на его территории или вблизи, не более чем в десяти километрах от фермы и иметь сельскохозяйственное образование.

Для того чтобы приобрести или арендовать сельскохозяйственные земли в *Японии* необходимо иметь официальное разрешение, которое можно получить только при условии, что физические лица будут обрабатывать всю землю, находящуюся в их собственности, и хотя бы один член семьи должен постоянно заниматься сельским хозяйством. Кроме того, будущие собственники земли должны доказать свою способность эффективно вести сельскохозяйственное производство, при этом учитывается не только их профессиональная подготовка, но и материальное состояние. Наличие сельскохозяйственного образования или опыт ведения сельского хозяйства также является обязательным условием при покупке сельскохозяйственных земель во *Франции*.

Большинство государств предпочитает вводить те или иные ограничения на покупку иностранными гражданами, особенно это касается сельскохозяйственных земель. Данные ограничения могут варьироваться от полного запрета на покупку земли и даже её использования до уведомления в соответствующие органы о факте приобретения земли иностранцами. Ограничения могут распространяться как на все земли страны, так и только на определённые территории или отдельные категории земель, могут касаться всех иностранных граждан или представителей отдельных государств [6].

Запрет и ограничения на покупку земли иностранными гражданами содержится в законодательстве *Китая, Болгарии, Албании, Эстонии, Румынии, ряда американ-*

ских штатов и провинций Канады. С другой стороны, в этих странах не препятствуют использованию земли иностранцами, разрешая долгосрочную аренду.

В *Италии, Испании, Греции* и ряде других государств существуют ограничения на приобретение земли в собственность иностранными гражданами только в приграничных районах. *Ряд провинций Канады и некоторые штаты США* устанавливают ограничения на размер земельного участка, приобретаемого иностранными гражданами. В *Ирландии, Новой Зеландии, Австралии, некоторых штатах США, Франции, Японии, Лихтенштейне, Дании, Норвегии, некоторых провинциях Канады* при совершении сделок с землёй иностранными гражданами необходимо получить официальное разрешение или предоставить уведомление в соответствующие органы. Чаще всего подобные уведомления следует направлять до заключения сделки по приобретению земли.

В ряде государств разрешение на приобретение земли в собственность можно получить только при выполнении ряда условий. Так, например, в *Швейцарии*, земля может использоваться иностранцами только в соответствии с целями, указанными в заявлении. Если земля приобретена для сельскохозяйственных целей, её нельзя продать в течение 10 лет. На *Мальте, в Таиланде и Новой Зеландии* покупка земли иностранными гражданами разрешена только при условии вложения инвестиций в экономику этих стран. А в *Венгрии, Турции, некоторых штатах США, ряде провинций Канады* существует запрет в отношении продажи сельскохозяйственной земли и земли в сельской местности.

Таким образом, даже в тех странах, где на первый взгляд, не существует запрета на покупку земли иностранными гражданами, законодательно введено много ограничений, особенно касающихся сельхозугодий.

1.4 Экологическая защита земель и налоговые льготы для землепользователей в зарубежном законодательстве

Изучая опыт зарубежных стран по регулированию земельных отношений, необходимо особо подчеркнуть тот факт, что законодательство зарубежных государств уделяет большое внимание экологической защите земель, сохранению ланд-

шафтов, улучшению качества земельных угодий [6]. Так, например, в *Австралии*, *Новой Зеландии*, *Канаде* государство предоставляет фермерам субсидии для защиты земель от эрозии. В *Швеции* и *Великобритании* с целью экономического стимулирования экологического земледелия государство выплачивает хозяйствам специальные трансферты. В *Норвегии* компенсационные платежи и прямые субсидии выплачиваются по 40 схемам, многие – в рамках региональных, природоохранных и социальных проектов в сельской местности.

Часто меры прямого государственного субсидирования включают в себя выплаты производителям в районах с неблагоприятными климатическими и почвенными условиями: это системы поддержки доходов северной части *Финляндии*, заболоченных районов *Ирландии*, труднодоступных высокогорных районов *Австрии*. В *Финляндии*, например, в хозяйствах, расположенных выше 62° северной широты, государство выделяет производителям повышенные (в расчёте на гектар или голову скота) субсидии.

В *Германии* действуют специальные предписания, касающиеся правильного использования удобрений и химикатов в аграрном производстве. С целью охраны окружающей среды, если фермер обязуется применять экологически безопасные технологии в сельскохозяйственном производстве, ему выплачивают денежную компенсацию. Согласно законодательству Германии государство может ограничивать землепользование и даже конфисковать земельные наделы, если это необходимо для решения экологических задач. При этом если нарушение привело к серьёзным экологическим проблемам, компенсация собственнику может не выплачиваться.

Следует отметить, что в большинстве развитых стран Европы, Азии и Америки земельный налог является не только основным регулятором земельных отношений. Налоговая политика в области сельского хозяйства направлена на повышение эффективности сельскохозяйственного производства. Законодательство зарубежных стран в области налогообложения не ограничивается фискальной функцией, а является действенным инструментом государственной политики. Отличительной чертой налогообложения является использование различных льгот при оценке сельскохо-

зяйственных земель и предоставлении значительных льгот для землепользователей, занимающихся сельскохозяйственным производством.

Для исчисления земельного налога большинство зарубежных стран используют кадастровый метод. При этом ставки налога для сельскохозяйственных угодий невелики и, как правило, не превышают 1% от стоимости земли [3].

В *Японии*, в соответствии с Законом о земле, земельным налогом облагаются не только собственники земли, но и арендаторы. При этом налог всецело зависит от урожая. Например, если урожай является средним для данной территории, то ставка земельного налога равна нулю. Если урожай ниже среднего уровня, то ставка налога будет расти вместе с его падением.

Земельный налог в *Израиле* взимается только с дохода, полученного собственником земли, при продаже земельного участка. При этом ставка налога зависит от цели продажи. Если она продаётся для сельскохозяйственного производства, то ставка налога составляет 2,5%, а если для коммерческих целей – 33%.

Особенно интересным представляется опыт налогообложения и существующая при этом в *Канаде* система льгот по отношению к фермеру, которая выражается в серьёзных налоговых послаблениях, в особых методах оценки стоимости земли и строений. Согласно налоговому законодательству Канады из налоговой базы исключаются стоимость машин и оборудования, используемых для производства сельхозпродукции, предоставляются скидки по налогам для фермеров с низким уровнем дохода. При оценке земли учитывается её пригодность для сельскохозяйственного производства, рельеф, плодородие, наличие инфраструктуры. При этом балансовая стоимость земли берётся по нижнему уровню, чтобы снизить налоговую нагрузку на фермера. В ряде канадских провинций часть земель не включается в налогооблагаемую базу, а в некоторых провинциях сельхозугодья вообще не облагаются налогом. При вложении инвестиций, способствующих повышению качества земель, их величину вычитают из налоговых доходов фермера. Предусмотрены скидки и на строительные материалы, предназначенные для возведения жилья и фермерских построек.

1.5 Выводы

Подводя итоги, отметим, что анализ земельного законодательства различных стран мира даёт возможность учёта мировой практики и методики при реформировании экономических механизмов регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве Российской Федерации.

1. Земельная политика большинства государств мира при всех её межгосударственных различиях направлена, прежде всего, на сохранение земли в сельскохозяйственном пользовании, недопущение или ограничение (в очень жёсткой административной и финансовой формах) перевода сельскохозяйственных земель для других видов использования. Это особенно актуально в условиях, когда требуется всё больше земли под жилищное, промышленное строительство, а цены на земли для несельскохозяйственного использования многократно выше.

2. Во всех развитых странах мира земельные отношения хотя и основаны большей частью на праве частной собственности, но сила государственного регулирования, обеспечивающего их использование в соответствии с общими социальными и экологическими интересами, играет важнейшую роль. Сочетание действия рыночных механизмов и государственного регулирования имеет своей целью обеспечение эффективного использования и защиту земельных ресурсов сельского хозяйства.

3. При господстве частной собственности на землю законодательно закреплены общественные права на неё, в состав которых входит: суверенное право государства на изъятие земли (за компенсацию) в интересах общества; право государства на регулирование использования земельной собственности в целях обеспечения общественного порядка; право государства на передачу выморочных земель в казну.

4. Кардинальным образом ограничивается возможность злоупотреблений и негативных процессов: спекуляция землёй, монопольная власть землевладельцев, сдерживающая аграрный прогресс, дробление земельных участков при передаче по наследству, чрезмерное сосредоточение земли в одних руках и т.п. В целом, законодательство в большинстве стран регулирует рынок земли с позиций её наиболее эф-

фективного использования непосредственно сельскохозяйственными производителями путем создания благоприятных условий для семейных фермерских хозяйств.

5. Как правило, существует целый ряд ограничений на покупку сельскохозяйственных угодий, связанных с предотвращением их чрезмерного дробления или увеличения, законодательно устанавливаются границы землепользований во избежание фрагментации земельных угодий или образования латифундий для того, чтобы предотвратить формирование нежелательных моделей землевладения и землепользования, а также замедлить снижение численности сельского населения.

6. Введены жёсткие условия целевого использования земель (особенно сельскохозяйственного назначения), которые определяются с учётом зонирования территорий, а также санкции за нарушение установленных правил землепользования.

7. Особо выделяется практика наложения обязательств, требующих обязательной обработки земельных угодий. В целях добросовестной и рациональной обработки сельхозугодий государство устанавливает жёсткие меры ответственности землевладельцев и землепользователей по использованию сельскохозяйственных угодий, в том числе экологического характера.

8. Во всех странах существуют запрет или ограничения на покупку земли иностранными гражданами.

9. Регулирование земельных отношений основывается на принципе главенства общественных интересов перед частными при использовании земельных угодий.

10. Принцип платности землевладения и землепользования, независимо от принятых в странах мира форм собственности на земельные ресурсы, является всеобщим. При этом чтобы удержать землю в сельском хозяйстве, система налогов на земли сельскохозяйственного назначения повсеместно имеет льготный характер, дифференцируясь от полного освобождения от земельного налога или налога на недвижимость до определенного льготного режима.

2 Основные нормы и деятельность по осуществлению земельной политики в соответствии с принципами международных организаций

2.1 Управление использованием земель и другими природными ресурсами согласно рекомендациям Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО ООН)

Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений является важнейшей составляющей аграрной и продовольственной политики. Анализ этих проблем имеет первостепенное значение также в деятельности ведущих международных организаций. В настоящее время комплексные данные о земельных ресурсах, их состоянии, качестве, вовлеченности в общемировое производство сельскохозяйственных и продовольственных ресурсов и пр. являются ключевой информацией в прогнозировании тенденций развития мировой экономики.

Основополагающим документом последнего времени в этой сфере в зарубежных странах являются «Основные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности» (далее – Добровольные руководящие принципы), разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной Организацией Объединенных наций (ФАО ООН), которые были опубликованы 11 мая 2012 года.

Добровольные руководящие принципы, призванные усовершенствовать управление использованием земель и другими природными ресурсами, представляют собой изложение норм и принятых в международной практике стандартов деятельности государства в сфере землевладения и землепользования. Данный документ определяет рамки, в которых государством разрабатывается стратегия, политика, соответствующие законы и программы в целях расширения доступа наименее обеспеченных слоев населения к земельным и прочим природным ресурсам, охраны окружающей среды, поддержки экономического развития на национальном и местном уровне и пр.

В этой связи возрастает важность объективной оценки сложившейся ситуации в сфере управления землепользованием в отдельных странах и регионах.

В рамках зарубежных исследований по данной проблематике¹ дано следующее определение: «управление землепользованием – это вопрос правил, процессов и структур, посредством которых принимаются решения о доступе к земельным ресурсам и их использовании, способов, применяемых для реализации и обеспечения выполнения таких решений, и путей управления конкурирующими интересами в сфере землепользования».

В настоящее время в ФАО ООН проводится ряд исследований, призванных дать оценку ситуации в сфере управления землепользованием в странах Восточной Европы² и СНГ³.

Восточная Европа

Следует отметить, что в большинстве стран Восточной Европы приоритетное внимание уделяется гармонизации с требованиями ЕС в сфере права земельной собственности, земельных рынков, управления землеустройством и землепользованием. При оценке ситуации на земельном рынке и выработке мер по совершенствованию доступа к земельным ресурсам охватываются следующие основные аспекты: права собственности, регистрация земли, управление государственными землями, оценка земельных участков, пространственное планирование, землеустройство, разрешения на строительство и контроль.

В странах Восточной Европы особое внимание уделяется управлению государственными землями. Существует четкая концепция землеустройства на государственных землях. Так, например, в Литве создается Земельный фонд Литвы, задачей которого станет обеспечение управления землями, принадлежащими государству. Страны Балтии ввели принцип налогообложения недвижимого имущества с учетом его оценочной стоимости. Были предприняты меры по обеспечению унификации и беспристрастности оценки, основанной на параметрах реальной оценки участков.

При этом существующие в каждой стране подходы в области определения стоимости земельных участков и в системах налогообложения различны. Так, в Эс-

¹ Drs. Palmer, Friccka, Wehrmann, 2009.

² Государства Балтии, Центральной и Восточной Европы, балканские государства и Грузия.

³ Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан, а также Туркменистан (неофициальный ассоциированный член) и Украина (де-факто участвующая, но официально не являющаяся членом СНГ).

тении облагается налогом только земля (исходя из рыночной стоимости), в Литве – земля (по нормативной стоимости) и строения (по рыночной стоимости). В Литве создана система массовой оценки земельных участков, в Эстонии используются *зональные карты* с отражением стоимости земельных ресурсов. В Литве земля и постройки переоцениваются ежегодно, в Эстонии – раз в 10 лет. В Словакии введена система определения стоимости земельных участков с учетом коэффициентов, отражающих их расположение и досягаемость.

Вместе с тем правила, посредством которых принимаются решения об использовании земли, не совершенны. Не для всех зон составлены карты землепользования, не всегда гарантирован приоритет государственных интересов перед частными. В некоторых странах (Литва) разработан *закон о территориальном планировании*.

Решение вопроса о перераспределении земель и укрупнении земельных участков зависит от функционирования систем пространственного планирования и наличия соответствующих ресурсов. Эти факторы сдерживают развитие процесса в сфере землеустройства в восточноевропейских странах. Важным этапом является внедрение планов землепользования на низовом административно-территориальном уровне.

В части стран Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Польша, Латвия, Румыния, Словения, Чешская Республика), как отмечают эксперты ФАО, доступ к земельным ресурсам регулируется более эффективно, чем землепользование. Однако в области управления государственными землями имеются проблемы, среди которых можно назвать отсутствие ведения кадастровых работ, вследствие чего государство не имеет точной информации о том, какие земли находятся в государственной собственности. В других странах основной проблемой является разграничение между государственной и муниципальной собственностью. Также отсутствует и единая оценка стоимости земельных участков. Так, в Хорватии законодательством предусмотрено укрупнение и перераспределение земельных участков, однако на практике этого не происходит в силу отсутствия единой системы оценки. В Словении принята переоценка земель раз в четыре года.

В большинстве балканских стран (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория) правила доступа к земельным ресурсам и их использования менее совершенны, чем в других странах Восточной Европы. Большинство экспертов считают, что главной силой на земельном рынке являются финансовые интересы частных инвесторов, а основными проблемами – незаконные поселения и незаконное строительство.

В Черногории ведется сводный кадастр, содержащий сведения о 55% земель страны. Кадастровую работу в отношении остальных земель намечено завершить в 2012 году. Кроме того, муниципальным образованиям предоставлена возможность бесплатно получать от национального агентства кадастровые данные и информацию о собственниках, которая используется в целях налогообложения.

Таким образом, основные проблемы в этих странах Восточной Европы следующие:

- отсутствие полной информации о землях в государственной собственности,
- незавершенность процесса разделения государственных земель, находящиеся в собственности правительства и в муниципальной собственности,
- частные интересы в ряде случаев превалируют над государственными.

В указанных странах крайне важной проблемой является самовольная застройка. Уже сейчас можно констатировать, что отсутствие системы управления в сфере землепользования привело к массовой утрате сельскохозяйственных угодий, виноградников, оливковых плантаций, лесов, к утрате биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов, потенциала развития сельского туризма и т.д.

Для стран Восточной Европы в плане дальнейшего совершенствования управления землепользованием ключевой мерой является преодоление системы протекций в вопросах приобретения земельных участков и их регистрации, в частности, путем введения кодексов норм поведения (государственных служащих, предоставляющих услуги в этой области, судей и пр.) и/или совершенствования реализации положений таких кодексов.

Важным аспектом является допуск иностранных физических и юридических лиц на земельные рынки. В соответствии с требованиями ЕС, все страны региона

разрешают иностранцам приобретать землю в собственность. В некоторых странах для иностранцев не установлено никаких ограничений. В других - отдельные категории земель, например, земли сельскохозяйственного назначения, не могут быть объектом иностранных инвестиций. В частности, в Черногории иностранные физические лица не могут иметь в собственности сельскохозяйственные земли, леса и лесные земли. Исключение сделано только в отношении участков площадью до 5000 кв. м при условии, что предметом отчуждения является находящееся на таком участке жилое строение. Некоторые страны (Македония) ввели для иностранцев дополнительные административные процедуры. В ряде стран никаких дополнительных ограничений для иностранцев не предусмотрено, но там иностранным инвесторам приходится нести общее для всех бремя административных и законодательных сложностей, причем на фоне неопределенности в сфере прав на владение землей. Последнее является характерным для Хорватии.

Следует констатировать, что на сегодняшний момент во всех странах Восточной Европы осуществляются прямые иностранные инвестиции в земельные ресурсы. Интенсивность этого процесса определяется, главным образом, общей безопасностью и расположением участков. В частности, в туристических зонах иностранные инвестиции способствовали значительному росту стоимости земли. По-иному решаются вопросы инвестирования в земли сельскохозяйственного назначения. Некоторые страны пытаются привлекать такие инвестиции, другие (Словакия, Чешская Республика и Венгрия) прибегли к мораторию: в течение нескольких лет иностранным гражданам не разрешалось приобретать сельскохозяйственные земли. Венгрия и Словакия недавно продлили мораторий. Чешская республика отказалась от моратория. В собственности иностранных граждан в Чешской республике на сегодняшний момент находится 6 процентов земель сельскохозяйственного назначения (378 хозяйств общей площадью 230 тыс. гектаров).

Случаев так называемого захвата земли зарегистрировано не было. Обычно это явление имеет место там, где находящиеся в государственном владении участки передаются в аренду иностранным инвесторам без учета прав местных землепользователей. С этих позиций упомянутый выше запрет на приобретение иностранными

гражданами земель сельскохозяйственного назначения представляет собой действенную меру предупреждения захватов земли.

В материалах ФАО отмечается, что управление землепользованием определяется не только земельными институтами, но и общим положением в сфере управления. В период трансформации восстановление соответствующих институциональных основ (законы, подзаконные акты, агентства, организации и пр.) может занять 10 лет. Еще более длительный период уходит на организацию деятельности по новым правилам.

Вместе с тем эксперты подчеркивают, что приватизация земли в восточноевропейских странах способствует уничтожению ценности природных и культурных ландшафтов. Кроме того, эти страны намерены внедрять в практику землепользования стандарты ЕС, практическая реализация которых обусловлена поддержкой программ, реализуемых в рамках ЕС. Влияние ЕС на управление землепользованием в странах Восточной Европы выражается, в частности, в следующем.

- Предоставление действующих стандартов, концепций и результатов практической реализации;
- Содействие развитию национальной инфраструктуры пространственной информации (директива ЕС INSPIRE);
- Содействие развитию партнерских отношений между государственным и частным сектором;
- Содействие развитию электронных услуг и электронного правительства;
- Содействие процессу укрупнения земельных участков как инструмента устойчивого развития сельских районов (Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов);
- Стимулирование принятия практических мер, направленных на сохранение, планирование и управление ландшафтами (Европейская конвенция о ландшафтах);
- Разработка правил в сфере охраны природы (Natura 2000 и т.п.);
- Предоставление финансовых средств и технической помощи и др.

Страны СНГ

Эксперты ФАО отмечают, что в странах СНГ земельные отношения развиваются неравномерно и различия в них намного значительнее, чем в странах Восточной Европы. Основное различие в плане землевладения состоит в том, что ни одна из стран СНГ не проводила реституцию собственности. При этом основное отличие в плане землепользования заключается в том, что для стран СНГ в первую очередь характерно наличие крупных хозяйств, в то время как для сельских и сельскохозяйственных районов стран Восточной Европы характерным является раздробленность земель. Основной проблемой всех стран является коррупция в сфере земельных отношений, политическое влияние и контроль со стороны госаппарата.

Среди стран СНГ наиболее «продвинутой» является Армения. Доступ к земельным ресурсам здесь регулируется намного лучше, чем их использование. Иностранцам не разрешается приобретать в собственность сельскохозяйственные земли, но их могут покупать юридические лица, зарегистрированные на территории Армении.

Система управления в сфере землеустройства в значительной степени опирается на указанные выше «Добровольные руководящие принципы». Основным элементом системы – самокупаемые Бюро технической инвентаризации (БТИ). Принят закон о приватизации государственной собственности. Управление использованием государственных земель осуществляют органы власти районного и местного уровня (в части земель в границах местного территориального образования).

Пространственное планирование регулируется положениями Земельного кодекса Армении. Основное внимание уделяется градостроительному планированию. Для каждой зоны определяется, что и как может быть построено и только на этой основе выдаются разрешения на строительство. Однако на практике этот принцип не всегда соблюдается. Укрупнение земельных участков проводится на основе рыночного регулирования.

В Азербайджане, Казахстане, Киргизии, Молдове и Украине разрыв между регулированием доступа к земельным ресурсам и их использования больше, чем в других странах, в которых проводилось исследование экспертами ФАО ООН. То

есть, констатировать существование системы установления стоимости земельных участков, пространственного планирования и землеустройства не представляется возможным. Во всех странах, за исключением Казахстана, активно действуют земельные рынки. Перевод земли из государственной формы собственности в индивидуальную в основном завершен.

Управление государственными землями ведется в этих странах по-разному. В Азербайджане оно децентрализовано, землю в аренду предоставляют муниципальные власти. В Молдове каждой деревне позволено резервировать до 5% земли на расширение жилой зоны. В отдельных поселениях зарезервированная на этом основании земля сдается в аренду фермерам.

Эксперты ФАО отмечают, что созданные в странах СНГ фонды перераспределения сельскохозяйственных земель являются источником коррупции: земли сдаются в аренду по заниженным ставкам или бесплатно, достаточно лишь формально присвоить им статус земель соответствующего целевого назначения. Не существует механизма ответственности и подотчетности властей муниципального уровня. В Казахстане с 2009 года согласно закону о пастбищах управление пастбищами (это 85% всех земель) передано в компетенцию ассоциаций землепользователей, что расценивается экспертами как большой шаг в отношении передачи основных прав пользователям земли.

В подавляющем большинстве стран пространственное планирование находится практически на нулевом уровне. В большинстве стран не существует подходов, предполагающих укрупнение и перераспределение земельных участков, а выдача разрешений на строительство - крайне сложной и коррупционный процесс.

В таких странах как Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Беларусь частные фермеры наделены лишь правами землепользователей (на правах аренды или в рамках системы земельных сертификатов), правом собственности на землю они не обладают. В этих странах доступ к земле и ее использование в значительной мере контролируются государством.

В республике Беларусь большинство юридических лиц пользуются земельными участками на условиях аренды. Правительство не продает землю частным лицам, а

только компаниям. Иностранцы физические и юридические лица лишены права владеть землей, но имеют возможность непрямого владения земельными ресурсами посредством совместного владения компанией, зарегистрированной и ведущей деятельность на территории страны.

В Узбекистане, Таджикистане вся земля принадлежит государству, а в Туркменистане в государственной собственности находится более 95% земель. Земли сельскохозяйственного назначения, как правило, передаются сельхозпроизводителям на правах аренды. Управление землеустройством характеризуется высоким уровнем коррупции.

В качестве одного из выводов эксперты ФАО выдвигают следующее положение: поскольку регистрация собственности представляет собой юридический акт, с юридической точки зрения вопросы регистрации земельной собственности должны быть институционно отнесены к ведению министерства юстиции.

Таким образом, в отношении землепользования и землеустройства почти во всех странах Восточной Европы и СНГ слабым местом является *пространственное планирование*. Активно ведется строительство, но это часто приводит к утрате полей, виноградников, оливковых плантаций, лесов, биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов и пр. Основные выводы должны быть сделаны о том, что *система регулирования землепользования должна создаваться до проведения приватизации земель*.

Примером этого может служить практика Германии. Так, в восточной части Германии до проведения реституции были введены в действие все законы, регулирующие землепользование – законы бывшей Западной Германии. Тем не менее, через определенное время на юге территории бывшей Восточной Германии наблюдалась беспорядочная и неоправданная застройка зон под торговые предприятия. Каждый муниципалитет разработал собственный план использования муниципальных земель без какого-либо согласования с институтами более высокого уровня. Когда была введена система районного планирования, культурные ландшафты уже были утрачены, а поля с высоким плодородием почвы заасфальтированы. При этом участки земли, выделенные под торговые предприятия, были настолько велики, что даже

до настоящего времени еще не освоены. Кроме того, многие муниципалитеты выделили на периферии существующих поселений обширные жилые зоны в целях быстрого решения жилищной проблемы: сельскохозяйственные земли были превращены в участки под коттеджное строительство. Результатом стало падение привлекательности жилых зон внутри многих городов на фоне потери земель сельскохозяйственного назначения в пригородных зонах.

Эксперты подчеркивают, что ценные земли и ландшафты должны получить дополнительную законодательную защиту. Во многих странах Восточной Европы подходы и политика в землеустройстве на соответствуют принципам устойчивого развития.

В отношении землепользования в странах СНГ результаты исследования ФАО можно изложить следующим образом. Пространственное планирование и землеустройство с точки зрения практики развитых стран, то есть в целях долгосрочного устойчивого землепользования, ограничено. В ряде стран эта деятельность либо отсутствует, либо не соответствует современным требованиям, либо является источником коррупции. Основной акцент делается на доступ к земельным ресурсам, регулирование землепользования и землеустройства находится на низком уровне. В странах Центральной Азии ограниченность регулирования в сфере землепользования ведет к использованию сельскохозяйственных и пастбищных земель не по назначению, либо к их избыточной эксплуатации.

Рекомендации ФАО ООН сводятся к следующему:

- странам Восточной Европы необходимо сформировать инфраструктуру пространственных данных и систему сбора данных, позволяющих вести всеобъемлющий мониторинг землепользования и совершенствовать управление землеустройством;
- завершить составление земельного кадастра;
- расширить сферы предоставления электронных услуг;
- создать систему пространственного планирования на всех уровнях – от центрального до местного;

- приступить к решению проблемы незаконного строительства и незаконных поселений и создать условия, препятствующие этому.

Кроме этого, крайне важно определение стоимости земельных участков, то есть обеспечение применения всеми физическими и юридическими лицами, уполномоченными проводить оценку земельных участков по единым (международным) стандартам оценки.

Странам СНГ необходимо сосредоточиться на следующих аспектах землепользования:

- борьба с коррупцией;
- освобождение управления землепользованием и землеустройством от политического влияния и контроля;
- практическая реализация концепций в этих сферах (что зачастую только декларируется);
- введение новых инструментов регулирования, соответствующих условиям рыночной экономики и пр.

Далее следует упомянуть широко применяемую в оценках международными организациями основную проблему мировой экономики и ее отдельных аспектов практику экспертных опросов, в частности, опросов экспертов в сферах землевладения, управления землепользованием, землеустройством, градостроительного и районного планирования, управления государственными землями. Это является действенным методом оценки на качественном уровне ситуации в той или иной сфере. Ориентировочные вопросы для проведения экспертных опросов приведены в приложении 1.

2.2 Использование земельных ресурсов и обеспечение общемирового роста производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия

В мировой практике отмечается рост конкуренции за земельные ресурсы. Имеется тенденция к увеличению приобретения в собственность коммерческими структурами и долгосрочными инвесторами сельскохозяйственных угодий в развивающихся странах. При этом на значительных площадях заготовка сырья для биотоплива уже составляет

конкуренцию с традиционной деятельностью по производству продовольствия. Например, если в ЕС в 2006 году сельскохозяйственные площади для производства биоэтанола и биодизеля составляли 3,1% от всех площадей, то к 2020 году доля их увеличится, по оценкам, до 17,5%. Известно, что российским бизнесом в плане прямых иностранных инвестиций в Гане приобретены значительные земельные участки для производства биотоплива.

По оценкам экспертов ФАО ООН, распределение земельных и прочих природных ресурсов не благоприятствует странам, которые должны увеличить объемы производства продовольствия: в странах с низким уровнем дохода доступность обрабатываемых земель на душу населения в среднем более чем в два раза ниже, чем в странах с высоким уровнем дохода, а пригодность возделываемых земель для выращивания сельскохозяйственных культур в целом меньше. Некоторые из стран, в которых наблюдается быстро растущий спрос на продовольствие, испытывают нехватку земельных ресурсов.

В материалах ФАО подчеркивается, что устойчивый рост сельскохозяйственного производства может быть достигнут, прежде всего, благодаря интенсификации производства на существующих сельскохозяйственных угодьях. Для этого потребуются повсеместное внедрение и методов устойчивого управления земельными ресурсами. Кроме этого, в мире отмечается снижение производственного потенциала земель сельскохозяйственного назначения ввиду высокой демографической нагрузки и ограниченного использования щадящих методов ведения сельского хозяйства. Встает проблема ограничения доступности земельных ресурсов и в силу ряда внешних факторов (изменение климата, конкуренция с другими отраслями, негативные социально-экономические процессы и пр.).

Сфера управления земельными ресурсами, как уже отмечалось, сталкивается с быстро растущим спросом на продовольствие в последние 50 лет. В частности, существенные объемы инвестиций в сельское хозяйство, меры по механизации и ирригации способствовали быстрому повышению производительности в отрасли. За этот период мировое сельскохозяйственное производство выросло в 2,5-3 раза, в то время как посевные площади увеличились лишь на 12%. При этом более 40% роста производства продовольствия пришлось

на орошаемые земли, площадь которых увеличилась вдвое. За этот же период площадь возделываемых земель на душу населения постепенно снизилась до менее 0,25 га, что является ярким показателем роста интенсификации сельского хозяйства. В настоящий момент в сельском хозяйстве для растениеводства используется 11 % поверхности мировых земель.

Земли, пригодные для выращивания сельскохозяйственных культур, распределены неравномерно, что сильнее всего сказывается на странах, наиболее нуждающихся в увеличении производства продовольствия.

Площадь возделываемой земли на душу населения в странах с низкими доходами составляет менее половины площади возделываемой земли на душу населения в странах с высокими доходами, и, как правило, пригодность этих земель для ведения сельского хозяйства низкая. Это весьма настораживающие данные, в особенности в силу того, что ожидаемое увеличение спроса на продовольствие в зависимости от численности населения и уровня дохода будет наблюдаться, как уже указывалось, преимущественно в странах с низкими доходами. Для улучшения ситуации с неравномерным распределением земельных ресурсов для производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия необходима разработка мер, направленных на изменение мировой структуры сельскохозяйственного производства, что станет одной из задач ФАО ООН на ближайшую перспективу.

Таким образом, вовлечение в сельскохозяйственный оборот имеющихся земельных ресурсов представляет собой важнейшую общемировую проблему. Исходя из этих подходов какое-либо искусственное сокращение площадей, пригодных для сельскохозяйственного производства, по мнению экспертов организации, представляется недопустимым.⁴

Деятельность ФАО ООН осуществляется по таким направлениям как:

- содействие в формировании международного и национального аграрного законодательства (в ФАО создана база законодательных актов порядка 400 тыс. единиц; она включает, в частности, законы и акты по вопросам сельскохозяйственной политики и аграрных реформ, учета, регулирования использования и распоряжения

⁴ Например, в Германии ежегодно преимущественно из-за застройки выводится из сельскохозяйственного оборота до 90 гектаров сельскохозяйственных угодий.

земельными, водными, лесными, рыбными и другими природными ресурсами и т.д.);

- разработка совместными усилиями эффективных систем использования земельных, водных, лесных и рыбных ресурсов и обеспечения охраны окружающей среды.

Общая система статистических данных ФАО ООН объединяет различные отраслевые базы данных, в частности: AQUASTAT, TERRASTAT, FAOSTAT.

TERRASTAT представляет собой информационную систему, отражающую потенциал земельных ресурсов и статистику ограничений на уровне стран и регионов. Однако при использовании этих данных следует учитывать особенности понятийного аппарата, терминологии, используемых организацией. Так, к примеру, в категорию «земли, пригодные для распахивания», включаются земли, которые на настоящее время могут использоваться и для других целей (целина, леса, территории, находящиеся под защитой, под зданиями и инфраструктурными объектами). При этом подробная информация по этим аспектам не предоставляется. Или категория «земли, с которых собирается урожай»: к территории, дающей урожай, не относятся земли, посевы на которых были повреждены или погибли.

Следует отметить, что данные о землепользовании и о соответствующих изменениях в землепользовании представляют исходную информацию не только для оценки развития сельского хозяйства, но и о состоянии окружающей среды. При этом в статистической системе, в частности, в Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) считается целесообразным разграничивать изменения в общем землепользовании и изменения в использовании собственно сельскохозяйственных земель. Также считается целесообразным включать в перечень показателей сельского развития данные об институциональной структуре в сельском хозяйстве и о соответствующих формах землевладения. Учитываются сведения о площади территорий национальных парков, заповедников национального или общеевропейского значения, площади земель, занятых лесом, но на которых сохраняется биоразнообразие или площади земель, на которых используются экологически чистые технологии.

В современной системе комплексного статистического наблюдения в сфере сельского хозяйства используются наряду с количественными также комплексные показатели, качественно характеризующие то или иное явление с учетом различных аспектов. Так, проблемы охраны почв, защиты грунтовых вод и водоемов взаимосвязаны. В странах ОЭСР завершается работа по подготовке карт с подробным указанием зон повышенной опасности естественной эрозии. В сочетании с данными об изменениях в землепользовании, информация об опасности возникновения эрозии может быть использована в целях охраны водных ресурсов, поскольку эрозия почв служит основным источником загрязнения поверхностных вод. Загрязнение же грунтовых вод в значительной степени обусловлено интенсивной системой земледелия.

Следует признать, что в мировой практике проблемы доступа к земельным ресурсам и собственно использование земельных ресурсов, земель сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции носят ярко выраженную экологическую направленность, хотя не менее важна эта проблема также под углом зрения обеспечения продовольственной безопасности на уровне домохозяйства.

Сельское хозяйство наряду с лесным хозяйством охватывает управление земельными ресурсами и продолжает оказывать определяющее воздействие на качество окружающей среды сельских территорий, сохранение традиционного сельского ландшафта и пр.

Ряд показателей, используемых в развитых странах в отношении оценки доступа и использования земельных ресурсов, позволяет оценить освоение сельскохозяйственных и экологических программ, программ по охране сельскохозяйственных земель и лесов и поддержке органического земледелия. Показатели обычно рассчитываются для определенного числа ферм и в пересчете на площадь земли и приводятся по фермам, получающим выплаты в рамках соответствующих программ. Например, показателями экологически чистого сельского хозяйства являются: «площадь земли/хозяйства, которые официально признаны экологически чистыми», «площадь земли, возделывание которой по системе органического земледелия на-

правлено на признание ее экологически чистой», доля сельскохозяйственных угодий, на которых ведется органическое земледелие, и динамика этих показателей.

Таким образом, сведения о земельных ресурсах и их использовании в значительной степени служат решению экологических проблем, «экологизации» сельского хозяйства, содержат сведения, касающиеся проблемы охраны почв, защиты грунтовых вод и водоемов.

Ведущими международными организациями разрабатываются следующие основные показатели, используемые для оценки указанных проблем (таблица 1).

Таблица 1 — Показатели статистической отчетности Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) и Евростата для оценки доступа и использования земельных ресурсов

<i>Тема</i>	<i>Раздел</i>	<i>Показатели/индикаторы</i>	
Характеристика сельских территорий	Определение сельских территорий	Определение сельских территорий в соответствии с методологией ОЭСР ⁵	
	Характеристика сельских территорий	Площадь сельских территорий в % от общей площади	
		Доля населения, проживающего на сельских территориях, %	
Экономические индикаторы	Использование сельскохозяйственных земель	Доля сельскохозяйственных земель под пашней/ многолетними травами/ многолетними зерновыми культурами.	
		Структура ферм	Число ферм
			Используемая сельскохозяйственная площадь.
	Средний размер фермы (распределение ферм по размерам земли)		
	Структура лесного хозяйства	Область леса, пригодного для деревообработки (FAWS)	
		Собственность (область % FAWS под "примлемой" собственностью)	
		Средний размер частного холдинга	
	Структура лесов	Площадь лесных территорий под деревообработку	
		Доля площади лесов для деревообработки, находящаяся в собственности	
		Леса и другие лесистые земли (FOWL)	
	Окружающая среда	Земельная площадь	% площади сельскохозяйственных земель / лесов/ естественных/ искусственных

⁵ Методология ОЭСР основывается на использовании показателя плотности населения (OECD, Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris 1994)

<i>Тема</i>	<i>Раздел</i>	<i>Показатели/индикаторы</i>
	Земли с обширным сельским хозяйством	% пригодных сельхозугодий для обширного использования
		% территории по Программе Natura 2000
		% используемых сельхозугодий в рамках программы Natura 2000
		% территории лесов в рамках программы Natura 2000
	Биологическая вариативность: заселенность сельхозугодий птицами	Индекс заселенности сельхозугодий птицами
	Биологическая вариативность: Высокая природная ценность сельхозугодий	Высокая природная ценность сельхозугодий
	Биологическая вариативность: структура по разновидности деревьев	Распределение группы разновидностей областью площади лесов (% хвойный / % лиственный / смешанный %)
	Биологическая вариативность: Защищенный лес	% площади защитных лесов для сохранения биологического разнообразия, пейзажей и определенных естественных элементов (MCPFE 4.9, классы 1.1, 1.2, 1.3 и 2)
	Развитие лесной территории	ежегодное увеличение леса и других лесных территорий
	Здоровье лесной экосистемы	% деревьев / хвойные / лиственные в классах 2-4
	Качество воды	% территория, определяемая как нитратоуязвимая зона
	Качество воды: валовой выброс	Излишек азота в кг/га
		Излишек фосфора в кг/га
	Качество воды: загрязнение нитратами и пестицидами	Ежегодные тенденции в концентрациях нитратов в грунтовых и поверхностных водах
		Ежегодные изменение концентрации пестицидов в грунтовых и поверхностных водах
	Использование водных ресурсов	% орошаемый используемых сельхозугодий
	Защитные леса относительно почвы и воды	Область, прежде всего для почвы и водной защиты (MCPFE 5.1 классы 3.1)
	Почва: территории, подверженные опасности эрозии почв	Территории, подверженные эрозии почвы (классы т/га/год)
	Почва: органическое сельское хозяйство	Используемые сельхозугодия при органическом сельском хозяйстве
	Изменение климата: Производство возобновляемой энергии от сельского хозяйства и лесного хозяйства	Производство возобновляемой энергии от сельского хозяйства
		Производство возобновляемой энергии от лесоводства,
	Изменение климата: сельскохозяйственные угодья, используемые для создания возобновляемой энергии	% пригодных сельхозугодий, направленных на производство биомассы зерновых культур

<i>Тема</i>	<i>Раздел</i>	<i>Показатели/индикаторы</i>
	Изменение климата: вырос CO2 от сельского хозяйства	Выброс CO2 от сельскохозяйственной деятельности (тыс. тонн CO2)

Как видно из приведенной таблицы, состав показателей, используемый в развитых странах для мониторинга и оценки процессов сохранения земельных и прочих природных ресурсов, используемых для производства продовольствия, возобновляемых источников энергии, защиты и охраны природной окружающей среды, доступа к сельскохозяйственным землям, и отражения прочих аспектов существенно отличается от применяемых в Российской Федерации как по количественным, так и качественным характеристикам.

2.3 Система представлений о стратегических целях и приоритетах государственной земельной политики в сельском хозяйстве России

В России новая концепция управления земельными ресурсами, предусматривающая исключение из законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и переход к территориальному зонированию требует соблюдения многих условий. Так, одним из основных условий внедрения такого подхода является принятие схем территориального планирования по всей стране, правил землепользования и застройки. Также должны быть проведены инвентаризация и кадастровый учет всех земель сельхозназначения.

Необходимо учитывать, что исключение принципа деления земель по целевому назначению может еще более обострить ситуацию в плане вывода земель из сельхозоборота. В настоящее время собственники земель нередко не ведут на землях сельхозназначения сельскохозяйственное производство с тем, чтобы в перспективе сменить категорию «земли сельхозназначения» на более перспективную «земли населенных пунктов» и извлечь прибыль от продажи или строительства недвижимости.

Минсельхоз России планирует провести полную инвентаризацию всех сельхозземель и обязать регионы зафиксировать их границы. В отдельный список Минсельхоз России намерен выделить особо ценные продуктивные сельхозугодья. Однако как показывает практика, что доля таких земель незначительна.

Таким образом, в административном порядке будут предприняты попытки защитить земли от выбытия их сельскохозяйственного оборота и зафиксировать их использование только для фермерства. Это касается, прежде всего, пахотных земель, покосов, пастбищ, земель, на которых размещение каких-либо объектов невозможно.

При инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения планируется все земли распределить на три категории:

- наиболее ценные, высокопродуктивные земли;
- земли, которые в перспективе могут стать высокопродуктивными;
- малоценные для сельхозпроизводства земли, которые можно рассматривать как ресурс для дальнейшей застройки.

В настоящее время штрафы за неиспользование сельхозугодий фиксированные и, как правило, составляют примерно от 0 до 0,3% от стоимости земли. Таким образом, для физических лиц штрафы составляют порядка 1 тыс. рублей, а для юридических – 50 тыс. рублей.

Исходя из новых принципов, предлагается отталкиваться от кадастровой стоимости земли и применять назначение штрафа 1-3% для физических лиц (но не менее 1,5 тыс. рублей), и 4-5% для юридических лиц.

В настоящее время установлен 3-летний срок, если в течение этого времени собственник не использует землю, ее у него отбирают на торгах. Минсельхоз России предлагает сократить этот срок до 2 лет.

Однако переход на новые правила будет длительным, поскольку в настоящее время на кадастровый учет поставлено только 20% земель сельскохозяйственного назначения. Переход на новую систему возможен только после полной инвентаризации и при кадастровом учете всех земель, которые в стране пока не проведены.

Следует подчеркнуть, что эти планы могут быть нарушены указанным законом об отмене категорий земель, в связи с которым наиболее ценные земли, граничащие с населенными пунктами, могут перейти в зону «жилые» и непременно попадут под застройку.

Важным обстоятельством является то, что в текущем году Счетной палатой Российской Федерации была проведена проверка эффективности использования находящейся в государственной собственности земель сельскохозяйственного назначения. В результате было установлено, что большинство организаций, подведомственных Минсельхозу России и Россельхозакадемии, не используют земли сельскохозяйственного назначения в целях производства сельхозпродукции или используют ее неэффективно.

В настоящее время отсутствует механизм использования земель сельскохозяйственного назначения, закрепленных за находящимися в процедуре банкротства организациями. Это способствует их деградации, загрязнению и пр. негативным воздействиям. После завершения процедуры банкротства использование таких земель становится нецелесообразным в связи с необходимостью вложения в них значительных инвестиций для восстановления их качества.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации было выявлено дальнейшее сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения и сельхозугодий. Только с января 2008 года по 1 января 2011 года их общая площадь сократилась на 9,8 млн. гектаров. При этом наиболее заметным является сокращение площади земель, закрепленных за организациями, подведомственными Россельхозакадемии: за последние 4 года их общая площадь сократилась на 69% и составила 1,5 млн. гектаров в 2012 году.

Основными причинами сокращения площади сельскохозяйственных земель являются переводы их в другие категории, в том числе в связи с изменением границ населенных пунктов, изменением вида разрешенного использования сельскохозяйственных участков и прекращением деятельности сельхозорганизаций.

В результате проведенного анализа важно учитывать, что Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (№ 50654-6) обусловит резкую корректировку государственной земельной политики в отношении земель

сельскохозяйственного назначения, составляющих 23,4% от площади всего земельного фонда Российской Федерации.

Так, собственники сельскохозяйственных земель, независимо от степени плодородия земель, смогут без дополнительных согласований изменять целевое использование земель, например, осуществлять на них жилищное строительство. Такая система позволит вывести значительные площади сельскохозяйственных земель из-под контроля Россельхознадзора.

Далее возможно существенное ослабление роли государства в земельной политике посредством передачи государственных полномочий в отношении национального ресурса - плодородной земли - на уровень лишь рыночного регулирования. Принятие вышеуказанного закона обусловит реальные риски потери значительной части сельскохозяйственных угодий, что неприемлемо в условиях современных мировых усилий по сохранению особо ценных земельных ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности России.

Таким образом, проведенный анализ ситуации и общемировых подходов по сохранению земельных ресурсов для обеспечения роста производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия, предотвращению их выбытия из сельскохозяйственного оборота и пр. позволяет предположить возникновение следующие негативных тенденций в использовании земельных ресурсов на общенациональном уровне:

1. Снижение уровня ответственности землевладельцев за ненадлежащее использование сельхозземель и охраны их плодородия;
2. Активизацию скупки сельхозземель и их узаконенной консервации, вывода из сельскохозяйственного производства;
3. Ограничение сферы государственного регулирования земельных отношений в отношении плодородных земель;
4. Снижение уровня защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях вступления России в ВТО.

Для возможности отмены категории земель сельскохозяйственного назначения и перехода к другим принципам территориального планирования должно быть

проведено соответствующее зонирование в отношении этих земель, в том числе в отношении местонахождения и оценки площадей низкопродуктивных земель во всех субъектах Российской Федерации. Именно эти конкретные земли целесообразно использовать для жилищного и промышленного строительства.

Таким образом, переход на рыночные методы регулирования земельных отношений в отношении земель, используемых для производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, без проведения соответствующего территориального зонирования в условиях уже состоявшегося присоединения Российской Федерации к ВТО представляется крайне необоснованным на фоне общемировых тенденций по предотвращению выбытия земель сельскохозяйственного назначения из сельхозоборота, роста спроса на продовольствие и усугубления воздействия негативных природно-климатических факторов, ведущих к его удорожанию.

2.4 Выводы

1. В отношении землепользования и землеустройства почти во всех странах Восточной Европы и СНГ слабым местом является *пространственное планирование*. Активно ведется строительство, но это часто приводит к утрате полей, виноградников, оливковых плантаций, лесов, биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов и пр. *Система регулирования землепользования должна создаваться до проведения приватизации земель.*

2. Во многих странах Восточной Европы подходы и политика в землеустройстве не соответствуют принципам устойчивого развития. *Ценные земли и ландшафты должны получить дополнительную законодательную защиту.*

3. В странах СНГ пространственное планирование и землеустройство в целях долгосрочного устойчивого землепользования, ограничено. В ряде стран эта деятельность либо отсутствует, либо не соответствует современным требованиям, либо является источником коррупции. Основной акцент делается на доступ к земельным ресурсам, а регулирование землепользования и землеустройства находится на низком уровне. В странах Центральной Азии ограниченность регулирования в сфере

землепользования ведет либо к использованию сельскохозяйственных и пастбищных земель не по назначению, либо к их избыточной эксплуатации.

4. В мировой практике проблемы доступа к земельным ресурсам и собственно использование земельных ресурсов, земель сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции носят ярко выраженную экологическую направленность, хотя не менее важна эта проблема также под углом зрения обеспечения продовольственной безопасности на уровне домохозяйства.

5. В России резкая корректировка государственной земельной политики в отношении земель сельскохозяйственного назначения, составляющих 23,4% от площади всего земельного фонда Российской Федерации, позволит вывести значительные площади сельскохозяйственных земель из-под контроля Россельхознадзора. Существенное ослабление роли государства в земельной политике посредством передачи государственных полномочий в отношении национального ресурса — плодородной земли — на уровень лишь рыночного регулирования обусловит реальные риски потерь значительной части сельскохозяйственных угодий, что неприемлемо в условиях современных мировых усилий по сохранению особо ценных земельных ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности страны.

3 Изменение площади отдельных категорий земель Российской Федерации

3.1 Земли сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставляемые для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Земли данной категории выступают как основное средство производства в сельском хозяйстве, имеют особый правовой режим и подлежат особой охране, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных почвенных процессов и повышение плодородия почв [1].

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. К данной категории отнесены земли, предоставленные различным сельскохозяйственным организациям (товариществам и обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским учреждениям). В нее также входят земельные участки, предоставленные гражданам, для ведения КФХ, ЛПХ, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных. Кроме этого, к категории земель сельскохозяйственного назначения отнесены земли, выделенные казачьим обществам и родовым общинам.

В состав категории земель сельскохозяйственного назначения вошли земельные участки сельскохозяйственного назначения, ранее переданные в ведение сельских администраций и расположенные за границами населенных пунктов. С целью перераспределения земель на первом этапе земельной реформы эти земли были изъяты у реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий для предоставления их гражданам [1].

В общую площадь категории земель вошли площади, занятые земельными долями (в том числе не востребованными), собственники которых использовали земли

не вступая в правоотношения с другими юридическими и физическими лицами и без оформления права собственности на земельный участок, выделенный в счет земельной доли. Также отражены площади, занятые земельными участками сельскохозяйственного назначения, в установленном порядке оформленные гражданами в собственность в счет земельной доли (или другом праве на землю), но без определения в документах на землю вида использования.

В целях перераспределения земель земельные участки, не предоставленные заинтересованным лицам для сельскохозяйственного производства, но предназначенные для нужд сельского хозяйства, включались, согласно Земельному кодексу Российской Федерации, в *фонд перераспределения земель* для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота.

Кроме этого, в фонд перераспределения по решению компетентных органов власти включались неиспользуемые земли, находившиеся на день введения в действие нового Земельного кодекса Российской Федерации в образованных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» фондах перераспределения земель в категории земель запаса. В 2010 году в состав фонда перераспределения наиболее значительные площади таких земель были переведены в Амурской области (из земель запаса в категорию земель сельскохозяйственного назначения было переведено 68,9 тыс. га) и Саратовской области (34,5 тыс. га) [2].

За 2010 год общая площадь земель категории, не предоставленных в использование и включенных в состав земель фонда перераспределения, уменьшилась на 1,9 млн. га и составила 48,8 млн. га. Площадь сельскохозяйственных угодий, вошедших в фонд перераспределения, увеличилась на 38,3 тыс. га и составила 12,1 млн. га.

Уменьшение общей площади земель фонда перераспределения в Российской Федерации вызвано передачей сельских лесов от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов и прекращением права постоянного (бессрочного) пользования на территории Томской области (1443,3 тыс. га), Республике Бурятия (291,9 тыс.

га), Смоленской (199,3 тыс. га) и Тверской (154,3 тыс. га) областей. В результате чего из фонда перераспределения земель было выведено 2,0 млн. га несельскохозяйственных угодий. В 2010 году значительные площади земель зачислены в фонд в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций в Вологодской области (383, тыс. га), Пермском крае (132,8 тыс. га), Свердловской области (124,7 тыс. га), Омской области (76,3 тыс. га) и других областях.

В 2010 году отмечалось сокращение пахотных земель (на 76,8 тыс. га) в составе земель фонда перераспределения вследствие их предоставления для сельскохозяйственного использования. Значительные площади пашни были вовлечены в сельскохозяйственный оборот в Амурской (37,4 тыс. га) и Астраханской (21,9 тыс. га) областях, Республике Калмыкия (11,1 тыс. га), Ивановской (8,2 тыс. га) и Пензенской (7,7 тыс. га) областях.

В течение 2010 года, наибольшие площади пахотных земель переведены в фонд перераспределения земель в Пермском крае (15,5 тыс. га), Свердловской (14,2 тыс. га) и Нижегородской (6,6 тыс. га) областях, Красноярском крае (6,0 тыс. га).

В течение 2010 года органами власти принимались решения, согласно которым проводились работы по передаче массивов, покрытых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов, включающие, в том числе, прекращение права постоянного (бессрочного) пользования (или владения) на ранее учтенные земельные участки, кадастровые работы по формированию новых земельных участков и документированию сведений о них в органах кадастрового учета. Вследствие перечисленных мероприятий площадь категории земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 6,7 млн. га. Наибольшее сокращение отмечалось на территории Тверской области (1982,1 тыс. га), Томской области (1454,1 тыс. га), Республике Бурятия (1032,7 тыс. га), Смоленской (949,7 тыс. га), Брянской (355,2 тыс. га) и Ивановской (205,0 тыс. га) областей. Так же отмечался добровольный отказ производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель, связанный с их неудовлетворительным экономическим состоянием. Ликвидировались сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства. При этом часто нерешенным оставался вопрос дальнейшей судьбы земельных участков.

Вследствие этого в кадастровых документах сведения о таких земельных участках продолжали учитываться как земли сельскохозяйственного назначения, используемые теми или иными юридическими и физическими лицами для сельскохозяйственного производства. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций, но числящихся за предприятиями в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 1 января 2011 года составила 17,3 млн. га. Количество таких земель продолжает расти, в течение 2010 года их площадь увеличилась на 0,9 млн. га.

Земли данной категории в установленном порядке отводились под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи. Из состава земель сельскохозяйственного назначения передавались участки лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения. За счет земель сельскохозяйственного назначения увеличили свои площади также предприятия и организации, занимающиеся природоохранной деятельностью. Осуществлялся отвод земель сельскохозяйственного назначения и для других несельскохозяйственных целей, среди которых: строительство нефтегазопроводов, заводов и предприятий, придорожных торгово-промышленных комплексов, расширение существующих предприятий и т. д. Всего за отчетный год предоставлено 145,2 тыс. га для нужд, не связанных с сельским хозяйством, из них сельскохозяйственных угодий – 58,1 тыс. га.

Для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельскохозяйственного назначения было предоставлено 42,1 тыс. га, из них 39,3 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе – 23,8 тыс. га используемых под пашню.

Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составила 197,3 млн. га. Это – земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства. В состав угодий «под лесом» и «под водой» данной категории включены земли, занятые участками леса, находящиеся в

постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций, а также земли под поверхностными водными объектами, которые в установленном порядке не переведены в соответствующие категории земель.

Более 26% (105,6 млн. га) несельскохозяйственных угодий категории составляли земли, предоставленные и предназначенные для северного оленеводства. Значительная их часть – это лесные земли, которые со временем могут быть выведены из состава земель сельскохозяйственного назначения.

В целом доля земельных участков, покрытых лесом, составляет 7,8% (30,9 млн. га) от общей площади земель сельскохозяйственного назначения.

По состоянию на 1 января 2011 года в составе категории земель сельскохозяйственного назначения доля сельскохозяйственных угодий в 24 субъектах Российской Федерации составила более 90%. Самое большое количество сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения наблюдалось в Оренбургской (95,8%) и Саратовской (около 95%) областях [1].

На протяжении пятнадцати лет в целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий, за период с 1990 по 2010 год уменьшение данного показателя составило 2012,9 тыс. га. Сокращение площади земель, используемых под пашню, за 21 год составило более 10,9 млн. га. За 2010 год площадь земель, используемых под пашню, уменьшилась по данным наблюдений на 214,8 тыс. га. Динамика наличия земель у граждан приводится в приложении 2.

Результаты статистических наблюдений за 2010 год подтверждают возникшую тенденцию ежегодного уменьшения площади земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, за год оно составило 65,3 тыс. га и наблюдалось в 52 субъектах Российской Федерации.

Значительное уменьшение сельскохозяйственных угодий отмечено в Астраханской (на 20,7 тыс. га), Тамбовской (на 10,2 тыс. га), Московской (на 5,4 тыс. га) и Челябинской (на 3,1 тыс. га) областях, Красноярском (на 6,9 тыс. га) и Алтайском (на 2,7 тыс. га) краях. Уменьшение площади сельскохозяйственных угодий связано в основном с выделением из этих земель площадей под промышленно-складское и

другое строительство и на основании материалов лесоустройства и актов обследования сведения о землях, ранее использовавшихся под сельскохозяйственные угодья, обобщены при формировании статистических данных в составе прочих угодий и лесных насаждений, не входящих в лесной фонд.

Но в тоже время в текущем году в отдельных субъектах Российской Федерации отмечалось и увеличение сельскохозяйственных угодий. Так в Кировской области и Республике Калмыкия сельскохозяйственные угодья увеличились соответственно на 6,1 тыс. га и 3,6 тыс. га.

Земельным кодексом Российской Федерации установлено, что допускается изъятие из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей при условии худшего их качества согласно кадастровой стоимости. За истекший год из земель сельскохозяйственного назначения по этой причине выбыло 58,1 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения было отведено 16,4 тыс. га, лесохозяйственным предприятиям для лесоразведения – 1,2 тыс. га, для расширения и строительства населенных пунктов – 39,3 тыс. га, для других целей – 1,2 тыс. га.

Землями запаса являются земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам. Таким образом, земли запаса – это неиспользуемые земли. Площадь категории земель запаса в Российской Федерации составила на 1 января 2011 года 101,3 млн. га.

По своему составу земли запаса неоднородны. В земли запаса в установленном порядке могут переводиться деградированные сельскохозяйственные угодья, а также земли, подверженные радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования. В состав земель запаса входят земли, занятые обширными природными объектами, не вовлеченные в хозяйственный оборот, представляющие собой скалы, ледники, пески, галечники и т. п., а также земли под участками леса и водными объектами. В отношении последних при необходимости проводятся мероприятия по переводу земель или земельных участков в другие кате-

гории земель согласно требованиям лесного, водного и земельного законодательства.

В 2010 году из состава категории земель запаса были предоставлены площади земель (38,7 тыс. га) под строительство Богучанской ГЭС в Красноярском крае [1,2]. Земельные участки категории земель запаса переводились в категорию земель лесного фонда в Томской области (из земель запаса переведено 409,1 тыс. га), Республики Бурятия (190,4 тыс. га), Смоленской (82,3 тыс. га) и Тверской (17,8 тыс. га) областей.

Сокращение площади земель запаса происходило и в результате перевода земель в категорию земель сельскохозяйственного назначения. До введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации (от 25.10.2001) в составе категории учитывался неиспользуемый фонд перераспределения земель. В 2010 году проводились мероприятия по формированию фонда в соответствии со статьей 80 Кодекса в составе земель сельскохозяйственного назначения. Из категории земель запаса значительные площади переведены в фонд перераспределения земель в Амурской (68,9 тыс. га), Саратовской (34,5 тыс. га) и Астраханской (10,6 тыс. га) областях, Республике Коми (9,1 тыс. га).

В целом площадь категории земель запаса уменьшилась на 1,0 млн. га.

В нарушение требований действующего земельного законодательства в данной категории земель присутствуют земельные доли, переведенные в категорию в составе земель неиспользуемого фонда перераспределения в период действия постановления Правительства Российской Федерации от 01.02.1995 № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев».

Наибольшее увеличение площади пашни, за счет распаханной залежи, отмечено в Амурской (41,4 тыс. га), Тамбовской (23,9 тыс. га), Псковской (3,7 тыс. га), Пензенской (2,8 тыс. га) и Ульяновской (2,1 тыс. га) областях.

В 2010 году наблюдались переводы неиспользуемой пашни в залежь в Тюменской области – 66,1 тыс. га, Забайкальском крае – 51,6 тыс. га, Курганской области – 46,5 тыс. га, Самарской области – 40,0 тыс. га, Алтайском крае – 34,4 тыс. га. Глав-

ная причина потери пахотных угодий – отсутствие финансовых и технических возможностей для поддержания их в надлежащем состоянии.

Площадь кормовых угодий в отчетном году увеличилась в целом по стране на 6,5 тыс. га, из них площадь пастбищ увеличилась на 18,8 тыс. га, при этом площадь сенокосов уменьшилась на 12,3 тыс. га. Наибольшее увеличение пастбищ отмечено в Республике Калмыкия (на 31,2 тыс. га) и Тамбовской области (на 15,1 тыс. га).

Использование пастбищ под посевы сельскохозяйственных культур и соответственное уменьшение их площади наблюдалось в Ростовской области (на 6,0 тыс. га).

Сокращение площади земель, используемых под сенокосы в 2010 году, отмечалось во многих субъектах Российской Федерации, в том числе в Астраханской (на 5,7 тыс. га) и Омской (на 3,2 тыс. га) областях, Алтайском (на 2,3 тыс. га), Красноярском (на 1,6 тыс. га) и Пермском (на 1,2 тыс. га) краях.

В 2010 году общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у производителей сельскохозяйственной продукции, увеличилась на 77,6 тыс. га, а площадь пашни сократилась на 186,1 тыс. га. В стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия в целом у сельскохозяйственных производителей находилось 359,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий. Кроме этого, наблюдалось перераспределение сельскохозяйственных угодий между названными группами землепользователей: площадь сельскохозяйственных угодий, числящаяся в использовании сельскохозяйственных организаций, уменьшилась за истекший год на 653,8 тыс. га, в использовании граждан – увеличилась на 731,4 тыс. га.

Увеличение площади сельскохозяйственных угодий, участвующих в сельскохозяйственном обороте, наблюдалось в 33 субъектах Российской Федерации. Значительное вовлечение в сельскохозяйственный оборот продуктивных земель отмечено в Астраханской (на 132,9 тыс. га) и Амурской (на 110,4 тыс. га) областях, Республике Калмыкия (на 65,5 тыс. га), Саратовской области (на 34,3 тыс. га), Хабаровском (на 13,9 тыс. га) и Ставропольском (на 13,2 тыс. га) краях, Республике Хакасия (на 12,4 тыс. га). В целом из категории земель запаса переведено и предоставлено для

сельскохозяйственного производства 86,2 тыс. га земель, из фонда перераспределения земель – 711,8 тыс. га.

Несмотря на увеличение площади сельскохозяйственных угодий, используемых в 2010 году в сельскохозяйственном секторе производства, уменьшение сельскохозяйственных угодий наблюдалось в 45 субъектах Российской Федерации. Значительные уменьшения продуктивных земель отмечены в Свердловской (38,1 тыс. га) и Кировской (36,8 тыс. га) областях, Республике Тыва (31,0 тыс. га), Волгоградской (30,7 тыс. га), Смоленской (23,6 тыс. га) и Иркутской (23,0 тыс. га) областях, Республике Башкортостан (22,2 тыс. га), Пермском (21,6 тыс. га) и Красноярском (13,1 тыс. га) краях.

Основной причиной сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, явилось прекращение деятельности предприятий и организаций и перевод освободившихся земель, в большей своей части, в фонд перераспределения земель, в связи с чем, увеличение площади сельскохозяйственных угодий, числящихся в фонде перераспределения, составило 38,3 тыс. га. При этом площадь пашни уменьшилась на 76,8 тыс. га. Другая причина – истечение срока права аренды земель (или временного пользования) и невозобновление его производителями сельскохозяйственной продукции [1,2].

Продолжает оставаться актуальной проблема отсутствия финансовых средств у производителей сельскохозяйственной продукции, в связи с чем не выполняются мероприятия по сохранению и повышению плодородия почв, не соблюдается порядок проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных мероприятий, допускается длительное неиспользование земель и др., что в результате приводит к потере продуктивности ценных земель, зарастанию их кустарником и лесом или к деградации.

Сокращение площади сельскохозяйственных угодий подтверждают результаты инвентаризации земель, съемок и корректировок, по материалам которых из состава земель, используемых производителями сельскохозяйственной продукции, в 2010 году было выведено более 32 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Необходимо отметить, что в основу статистических данных о количестве и составе угодий положены ранее учтенные сведения государственного земельного кадастра. В условиях, когда обследования и инвентаризация земель как государственные мероприятия на территории страны с целью корректировки учтенных данных о наличии и распределении земель за последние десять лет не проводились, уточнения данных статистического учета не носят системный характер и осуществляются только по отдельным объектам учета и территориям. Поэтому реальное сокращение продуктивных земель отразить не представляется возможным. Тем не менее, на протяжении указанных лет наблюдается определенная динамика показателей, характеризующих сельскохозяйственные угодья, которая подтверждает прогнозы, подготовленные в результате осуществления государственного мониторинга земель, и, следовательно, в целом официальные статистические данные, сформированные в процессе федерального статистического наблюдения за земельными ресурсами, можно считать репрезентативными.

3.2 Земли лесного фонда

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации к данной категории относят лесные и нелесные земли. Лесные земли представлены участками, покрытыми лесной растительностью, и участками, не покрытыми лесной растительностью, но предназначенными для ее восстановления (вырубки, гари, участки, занятые питомниками и т. п.). К нелесным отнесены земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, и др.) [5].

На 1 января 2011 года площадь земель лесного фонда составила 1115,8 млн. га. Общая площадь категории земель лесного фонда сформирована на основе ранее учтенных в государственном земельном кадастре сведений о лесных землях и с учетом сведений об изменениях характеристик лесопокрытых земельных участков, внесенных в государственный кадастр недвижимости в течение 2010 года [2].

На основании ранее учтенных кадастровых сведений в общую площадь категории земель лесного фонда включены площади земель, находившиеся в непо-

средственным управлении лесхозов и лесничеств, за которыми закреплялись определенные участки лесного фонда с целью осуществления конкретной деятельности, включая лесные земли, переданные в аренду или срочное пользование другим землепользователям. В состав земель лесного фонда не включены земельные участки с расположенными на них лесами, которые органами государственной власти были переданы в управление иным юридическим и физическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования (ранее во владение) в составе единого землепользования и учтенные в других категориях земель согласно ранее действовавшему земельному законодательству в соответствии с основным целевым назначением землепользования.

В целом лесопокрытыми землями, включенными в состав других категорий земель, занято 60,2 млн. га. В 2010 году сокращение их площади вследствие перевода (в основном из земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса) в лесной фонд составило 7,0 млн. га. Условием обобщения сведений о таких землях в категории земель лесного фонда за 2010 год являлось внесение соответствующих изменений в характеристики земельных участков в государственном кадастре недвижимости по состоянию на 1 января 2011 года.

В течение 2010 года в субъектах Российской Федерации проводились работы по переводу в лесной фонд лесопокрытых земель, ранее находившихся в постоянном (бессрочном) пользовании сельскохозяйственных организаций. Изъятия, переводы и кадастровый учет земельных участков осуществлялись на основании решений компетентных органов власти, принятых, согласно действующему законодательству, в соответствии с материалами лесоустройства и землеустройства. Значительное изменение площади категории земель по этой причине наблюдалось в Тверской области (земли лесного фонда увеличились на 1999,9 тыс. га), Томской области (на 1863,2 тыс. га), Республики Бурятия (на 1223,1 тыс. га), Смоленской области (на 1032,0 тыс. га), Брянской области (на 360,4 тыс. га), Кировской области (на 195,3 тыс. га), Нижегородской области (на 124,0 тыс. га).

В течение 2010 года в целом по Российской Федерации из состава земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда было переведено 6,7 млн. га, из земель запаса – 0,7 млн. га.

В течение года из состава земель лесного фонда в другие категории переводились массивы земель, покрытые малоценными насаждениями, ведение лесного хозяйства на которых неэффективно. Для нужд промышленности и транспорта предоставлено 1,9 тыс. га лесных площадей, для расширения и строительства населенных пунктов – 13,6 тыс. га. Кроме этого для организации национального парка «Бузулукский бор» (на территории Оренбургской и Самарской областей) из состава земель лесного фонда были переведены в земли особо охраняемых территорий и объектов 106, 8 тыс. га земель.

К перераспределению лесных площадей между категориями приводили мероприятия, выполняемые в субъектах Российской Федерации по разграничению государственной собственности на землю, в процессе которых уточнялся правовой статус лесопокрытых земель. Так в Ярославской области по решению суда возвращено из состава лесного фонда в земли сельскохозяйственного назначения 21,9 тыс. га лесных угодий

В результате перечисленных мероприятий за 2010 год площадь категории в целом увеличилась на 7,3 млн. га.

Сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда представлены мелкими, вкрапленными среди леса контурами, используемыми под возделывание огородов, сенокосение и выпас скота.

4 Новая концепция режима земель в Российской Федерации

4.1 Многофункциональность сельскохозяйственного землепользования в Российской Федерации

Многофункциональность сельскохозяйственного землепользования обусловлена разносторонними взаимосвязями природных компонентов и антропогенной деятельности субъектов земельных отношений в аграрной сфере. При этом организующим фактором служит земля, которая в сельском хозяйстве является одновременно и пространственным базисом, и главным средством производства.

Земля — это природный фактор, обеспечивающий материальные условия жизни всех биологических объектов и деятельности людей. В соответствии с узаконенной Земельным кодексом Российской Федерации классификацией земель по целевому назначению на территории страны выделены семь их категорий (статья 7):

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Сельская территория с расположенными на ней сельскохозяйственными и не-сельскохозяйственными угодьями представляет собой гармоничную картину антропогенного *сельскохозяйственного ландшафта*, являющегося важным атрибутом *агропродовольственной среды*.

Земельные ресурсы аграрной сферы России представлены *землями сельскохозяйственного назначения*. В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации такими землями признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и

картографии Минэкономразвития России по состоянию на 1 января 2011 г. в структуре земельного фонда страны земли сельскохозяйственного назначения занимали 23,0%, их общая площадь составила 393,4 млн. га, из них сельскохозяйственных угодий 196,1 млн. га [2].

В составе земель сельскохозяйственного назначения непосредственно главным средством производства являются *сельскохозяйственные угодья*. Согласно ГОСТ 26640-85 это земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции. К ним принадлежат пашня, многолетние насаждения, залежь, сенокосы, пастбища. Остальные угодья в категории земель сельскохозяйственного назначения относятся к несельскохозяйственным угодьям — это земли, покрытые лесом, древесно-кустарниковой растительностью, занятые застройкой, дорогами и т.д.

Несельскохозяйственные угодья служат необходимым компонентом функционирования сельского хозяйства. Так, древесно-кустарниковая растительность и лесополосы имеют полезное значение в сельскохозяйственном производстве, дороги, включая полевые, — главный элемент инфраструктуры в сельской местности, дренажные каналы обеспечивают оптимальный режим водоснабжения культурных растений и т.д. Несельскохозяйственные угодья создают также резерв для освоения новых земель в пашню, культурные пастбища и прочие виды сельскохозяйственных угодий, в случае если возникнет необходимость расширения последних. В Российской Федерации по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Минэкономразвития России по состоянию на 1 января 2011 г. в структуре земель сельскохозяйственного назначения несельскохозяйственные угодья занимали 50,2%.

Характер природных и антропогенных ландшафтов определяет направление и формирует многофункциональность аграрного землепользования в той или иной местности: специализацию сельскохозяйственного производства и структуру посевных площадей, систему земледелия и агротехники, мелиоративные и культуртехнические мероприятия, а также обычаи, сельский уклад, традиции, сопутствующие народные промыслы, аграрный туризм и т.д. По выражению А. Маршалла, сельское

хозяйство не может представлять собой локализованную и высокоспециализированную отрасль. Те, кто работает на земле, должны приспособлять свою деятельность к смене времен года. В течение годового производственного цикла хозяйствующие субъекты не могут заниматься только одним видом работ [7, сс. 68, 69]. Именно это и способствует возникновению многофункциональности агропродовольственной среды, в которой роль земли определяется не только ее значением как пространственного континуума, но и ее способностью создавать новые ценности за счет действия особых природных сил, скрытых в почве (плодородии). Поэтому земля относится к особым объектам общественных отношений, называемых *земельными отношениями*.

В частности, земельные отношения, возникающие в процессе использования земли для выращивания сельскохозяйственных культур, представляют собой наиболее чистый вид *аграрных* земельных отношений. Это объясняется прежде всего тем, что применение естественного почвенного плодородия не связано с созданием на обрабатываемой земле объектов недвижимости (как, например, на землях населенных пунктов), образующих вместе с земельным участком *земельно-имущественный комплекс*, порождающий сложную систему общественных отношений, основу которых составляют земельные отношения. Уникальная способность земли производить и воспроизводить растительный мир является главной причиной выделения аграрных земельных отношений в общей системе земельных отношений. В аграрном секторе земельные отношения — это отношения между гражданами, юридическими лицами, местными органами самоуправления и органами государственной власти по поводу владения, пользования, распоряжения земельными участками сельскохозяйственного, экологического или другого назначения [6, с. 5]. В данном определении наряду с сельскохозяйственным значением выделена и экологическая роль земельных участков.

Влияние человека на природный фон повышает значение *природоохранной* составляющей агропродовольственной среды. Земля как продукт природы сформировалась независимо от воли человека. Естественное плодородие, создаваемое в результате длительного (речь идет о тысячелетиях) почвообразовательного процесса,

является основой экономического (эффективного) плодородия почвы. Последнее образуется под влиянием деятельности человека (вспашка, осушение, орошение, применение удобрений и т.д.). Если хозяйство ведется неправильно с точки зрения охраны окружающей среды, возникают неблагоприятные антропогенные факторы, к числу которых можно отнести прогрессирующие процессы эрозии и дефляции почв, заболачивания, зарастания кустарником ценных видов сельскохозяйственных угодий и др. Действие таких факторов может уничтожить естественное плодородие земель в течение нескольких лет. Учет и оценка *экологических* условий природной среды для сельскохозяйственной практики имеет огромную важность. *Охрана* земли как природного объекта, важнейшего элемента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве имеет приоритет перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. При осуществлении деятельности, связанной с использованием и охраной земель, должны совершаться виды работ и приниматься управленческие решения, которые позволяют обеспечить сохранение жизни человека и предотвращают негативное (вредное) воздействие на его здоровье. Специальные нормы Земельного кодекса Российской Федерации посвящены охране земель с целью предотвращения их деградации, загрязнения, захламления, нарушения и защиты от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности человека и обеспечения улучшения и восстановления нарушенных земель. В частности, собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии.

Таким образом, многофункциональность землепользования связана с деятельностью хозяйствующих (экономических) субъектов, относящейся к владению, распоряжению, охране и использованию земельных ресурсов. В государственной правовой области земельных отношений земля рассматривается главным образом как недвижимость и является объектом права собственности (государственной, частной) и как объект такого права не может быть исключена из недвижимого имущества, поскольку само право собственности является разновидностью вещного права [4, с. 22]. Как таковое действие земельного фактора на процессы формирования много-

функциональности агропродовольственной среды проявляется во всей сложной системе общественных отношений, поскольку земельные отношения не существуют в отрыве от иных отношений, они не изолированы от них, и все виды общественных отношений оказывают взаимное воздействие друг на друга. В результате использования земли для различных целей возникает своеобразный социальный комплекс отношений по поводу не только непосредственно земли, но и тех объектов, которые находятся на ней и под ее поверхностью. Земля используется для хозяйственной и иной деятельности человека, связанной с созданием и эксплуатацией искусственно сооруженных объектов недвижимости и естественных природных объектов. При этом эксплуатация всех этих объектов без одновременного использования физически земли невозможна. Земельные отношения представляют собой отношения по поводу объектов недвижимости, находящихся на поверхности земельного участка и под ней и, естественно, самого земельного участка. Содержание этих отношений не исчерпывается лишь регулированием вопроса использования и охраны земель. Земельными отношениями являются также отношения собственности на землю, иных прав на земельные участки, оборотоспособности земельных участков и некоторые другие [5, сс. 13, 14]. *В аграрной сфере система земельных отношений представляет собой взаимосвязанные виды отношений (организационных, общественно-экономических, производственных) между хозяйствующими субъектами по поводу владения и распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, охраны и использования земельных участков из таких земель как объектов природы и вещественных активов в производстве.* В целом земельные отношения зависят от социально-экономической политики государства, реализуемой в обществе и выражающейся в земельном строе — форме государственного устройства в сфере землепользования. На уровне страны основная цель аграрной земельной политики заключается в сохранении самого фонда земель сельскохозяйственного назначения и образовании устойчивого (стабильного) землепользования сельскохозяйственных товаропроизводителей. При этом *устойчивость* (как и стабильность) не означает неизменности или неподвижности. Прежде всего, это *неуязвимость* землепользования.

Земельные отношения во многом определяются *собственностью* на землю. Согласно Конституции Российской Федерации (пункт 2 статьи 9) земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (пункт 1 статьи 36). В настоящее время в России достигнуто многообразие прав на землю. Государственная собственность разделена на две части: федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. Земельным кодексом Российской Федерации закреплена муниципальная собственность на землю, то есть собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование земельными участками. На последнем праве землю используют, в основном, государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. Таким образом, *в России монополии государственной собственности на землю больше нет.*

В рамках двух главных типов собственности — частной и государственной — существуют многообразные формы ее проявления. Так, в пределах частной собственности на землю можно выделить:

- крупную частную собственность, основанную на наемном труде (агрохолдинги, сельскохозяйственные предприятия, крупные крестьянские (фермерские) хозяйства);
- мелкую трудовую частную собственность, которая основана на личном труде собственника и членов его семьи (мелкое фермерское или личное подсобное хозяйство);
- частную общую (совместную или долевую) собственность.

Государственная собственность на землю является общественной, означающей совместное владение землей и результатами производства при ее использовании в качестве основного средства.

Структура собственности вообще влияет на экономические стимулы, а следовательно, и на поведение индивидов. *Структуру прав собственности на землю можно трактовать как множество экономических и социальных отношений (связей), определяющих положение каждого экономического субъекта в процессе использования земельных ресурсов.* В аграрной сфере содержание этих прав оказывает определенное воздействие на предоставление и использование сельскохозяйственных угодий, а следовательно, и на масштабы и характер экономической активности хозяйствующих субъектов. Частный сектор имеет значительную долю в общей структуре прав на используемые для сельскохозяйственного производства земли (таблицы 2 и 3).

Учтенные в таблице 2 *хозяйственные товарищества и общества* представляют собой коммерческие организации и включают предприятия таких организационно-правовых форм, как полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества. Сельскохозяйственные *производственные кооперативы* являются также коммерческими организациями, образованными в результате добровольного объединения граждан для совместной производственной деятельности, например, производства и переработки продукции сельского хозяйства. Надо отметить, что в группе, которую представляют производственные кооперативы, учитываются и земли *ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств*, созданных на базе прежних сельскохозяйственных предприятий, угодья которых находятся в общей собственности (долевой или совместной).

Имущество *унитарных сельскохозяйственных предприятий*, которые являются коммерческими организациями, принадлежит государству или муниципалитету. Наряду с государственной (муниципальной) землей они используют и частные угодья.

Что касается *научно-исследовательских и учебных учреждений и заведений*, то это некоммерческие организации, имущество которых приобретается за счет бюджетного финансирования, а земельные участки (за небольшим исключением) переданы им в постоянное (бессрочное) пользование.

Таблица 2 — Площадь и структура земельной собственности, используемой предприятиями, хозяйствами, обществами, производящими сельскохозяйственную продукцию, по состоянию на 1 января 2006 г. [3]

Основные землепользователи	Использовано земли					
	всего		в том числе находящейся в собственности			
			частной		государственной и муниципальной	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Хозяйственные товарищества и общества	100161,1	100	37947,9	37,9	59372,4	59,3
Производственные кооперативы	144354,1	100	57042,7	39,5	86496,0	59,9
Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	137061,8	100	592,7	0,4	136211,5	99,4
Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	3181,3	100	12,4	0,4	3138,2	98,6
Подсобные хозяйства	2044,1	100	241,7	11,8	1664,3	81,4
Прочие предприятия, организации и учреждения	5153,0	100	389,7	7,6	4164,4	80,8
Общинно-родовые хозяйства и казачьи общества	66697,7	100	23,0	0,03	66661,8	99,95
<i>Все земли, используемые предприятиями, организациями, хозяйствами, обществами для производства сельскохозяйственной продукции</i>	<i>458653,1</i>	<i>100</i>	<i>96250,1</i>	<i>21,0</i>	<i>357708,6</i>	<i>78,0</i>

Примечания

1 В данной таблице представлены сведения о фактически используемых для производства сельскохозяйственной продукции землях, которые в границах территорий предоставлены на различных титулах права сельскохозяйственным производителям не только из земель сельскохозяйственного назначения, но и из земель лесного, водного фонда, земель запаса и земель других категорий.

2 Часть площади, которая была использована сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2005 году и относилась, вероятнее всего, к муниципальным землям, отдельно в таблице не отражена, однако эта площадь учтена в графе «всего».

Подсобные сельскохозяйственные предприятия используют в основном землю, находящуюся в государственной и муниципальной собственности, предоставленную им на праве пользования и аренды. *Общинно-родовые хозяйства* отличаются тем, что сохранили традиционный образ хозяйствования и промысла. Это юридические лица, которые используют государственную землю на титулах права безвозмездного срочного и постоянного (бессрочного) пользования. Организуя *казачьи общества*, граждане выходят со своей земельной долей из сельскохозяйственного предприятия. Поэтому наряду с государственными и муниципальными землями, находящимися у таких обществ на праве постоянного (бессрочного) пользования, они используют и частные земли граждан, включая земельные доли.

В 2010 г. в земледельческих районах России наиболее распространенными являлись хозяйственные товарищества и общества. Они обрабатывали более 40% всех зе-

мель, использовавшимися сельскохозяйственными предприятиями и организациями для производства сельскохозяйственной продукции. Производственные кооперативы использовали примерно 37% таких земель, государственные и муниципальные предприятия – 6, научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения – 1,2, подсобные хозяйства промышленных предприятий – около 0,7, казачьи общества – около 0,1, прочие предприятия и организации – 5,8% всех земель, применявшимися сельскохозяйственными предприятиями и организациями для производства сельскохозяйственной продукции.

Что касается граждан или их объединений, то представленные в таблице 2 *крестьянские (фермерские) хозяйства* являются объединениями граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих общее имущество, осуществляющих совместную производственную и иную хозяйственную деятельность. Производство этих хозяйств ориентировано на рынок. Как известно, в начале земельной реформы крестьянские (фермерские) хозяйства создавались как юридические лица. Земельные участки предоставлялись им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, долгосрочную аренду. Впоследствии российское законодательство закрепило нормы, в соответствии с которыми такие хозяйства осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а частное имущество, включая землю, находящееся в совместной собственности, принадлежит членам соответствующего хозяйства, если соглашением между ними не установлено иное. Согласно Федеральному закону от 7 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» к предпринимательской деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют работу юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений (пункт 3 статьи 1 главы 1). В настоящее время в связи с тем, что процесс перерегистрации крестьянских (фермерских) хозяйств в соответствии с действующим законодательством не завершен, они существуют в обеих из двух указанных организационно-правовых формах.

В отличие от крестьянских (фермерских) хозяйств *личные подсобные хозяйства* представляют собой форму непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Предоставленные и (или) приобретенные и используемые для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки могут располагаться в черте поселений (приусадебные земельные участки) и за чертой поселений (полевые земельные участки).

Таблица 3 — Площадь и структура земельной собственности, используемой гражданами (объединениями граждан), производящими сельскохозяйственную продукцию, по состоянию на 1 января 2006 г. [3]

Основные землепользователи	Использовано земли					
	всего		в том числе находящейся в собственности			
			частной		государственной и муниципальной	
	тыс. га	%	тыс. га	%	тыс. га	%
Крестьянские (фермерские) хозяйства	20647,4	100	6569,5	31,8	8277,4	40,1
Личные подсобные хозяйства	6976,8	100	4633,3	66,4	2319,9	33,2
Садоводы и садоводческие объединения	1249,2	100	820,8	65,7	427,6	34,2
Огородники и огороднические объединения	322,3	100	18,5	0,6	298,3	92,6
Дачники и дачные объединения	16,9	100	13,0	76,9	3,8	22,5
Граждане, собственники земельных участков	1411,3	100	1365,4	96,7	4,9	0,4
Собственники земельных долей	8295,7	100	8284,2	99,9	0,9	0,0
Прочие землепользования граждан и их объединений	40432,3	100	541,6	1,3	39704,8	98,2
<i>Все земли, используемые гражданами (объединениями граждан) для производства сельскохозяйственной продукции</i>	<i>79351,9</i>	<i>100</i>	<i>22246,3</i>	<i>28,0</i>	<i>51037,6</i>	<i>64,3</i>

Примечания

1 В данной таблице представлены сведения о фактически используемых для производства сельскохозяйственной продукции землях, которые в границах территорий предоставлены на различных титулах права сельскохозяйственным производителям не только из земель сельскохозяйственного назначения, но и из земель лесного, водного фонда, земель запаса и земель других категорий.

2 Часть площади, которая была использована сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2005 году и относилась, вероятнее всего, к муниципальным землям, отдельно в таблице не отражена, однако эта площадь учтена в графе «всего».

Садоводческие, огороднические и дачные объединения граждан — это некоммерческие организации, учрежденные гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Основная часть земель садоводческих и дачных объединений находится в частной собственности. Процесс приватизации садоводческих и дачных земельных участков ускорен благодаря введению в действие Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке

прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества». Что касается таких землепользователей, как *граждане — собственники земельных участков*, то они используют те участки, которые получили в установленном порядке в собственность для сельскохозяйственных целей в счет земельных долей. Показанная в таблице 3 площадь *угодий собственников земельных долей* находится в общей собственности и используется сособственниками вне рамок сельскохозяйственных предприятий. Группа *прочих землепользований граждан и их объединений* включает в себя земли следующих землепользователей: граждан, имеющих служебные наделы; животноводов и животноводческих объединений; граждан, имеющих земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства; граждан, занимающихся северным оленеводством и промыслом; граждан, занимающихся сенокосением и выпасом скота; индивидуальных предпринимателей, не образовавших крестьянские (фермерские) хозяйства.

В 2010 г. гражданами для производства сельскохозяйственной продукции использовалось 97,2 млн. га земель, предоставленных для сельскохозяйственных целей.

В целом данные таблиц 2 и 3 наглядно иллюстрируют, что многофункциональный характер аграрного землепользования свойственен обществу с многоукладной экономикой. Наряду с крупными сельскохозяйственными товарными производителями (сельскохозяйственными организациями различных организационно-правовых форм, подсобными сельскохозяйственными предприятиями и т.д.) функционируют мелкие сельскохозяйственные производители, которые обеспечивают продукцией, в основном, свою семью (небольшие крестьянские, личные подсобные хозяйства и др.). Многие объединения граждан (садоводческие, огороднические, дачные) используют свои земельные участки больше для активного отдыха, чем для чисто сельскохозяйственного производства.

Земля — это материальная среда, свойства которой изменяются в континууме. Так, населенные пункты, которые размещаются на сельских пространствах, весьма разнообразны: от мелких деревень с несколькими домами до масштабных обжитых территорий с застройкой городского типа. Протяженность и неравномерное размещение сельского хозяйства, его пересечение с лесными землями, водными объектами, историческими ландшафтами, а также проживающие в сельской местности народности,

их национальные особенности и проч., активно формируют характер агропродовольственной среды. Таким образом, на решение проблем аграрного землепользования и земельных отношений в агропродовольственной среде сильное влияние оказывает *местоположение* массивов и участков сельскохозяйственных угодий в разных ландшафтных зонах и провинциях. Непосредственным же системообразующим фактором любого землепользования является *земельный участок*. Это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Она имеет замкнутые границы, фиксированное местоположение площади и правовой режим. Земельный участок представляет собой землю с улучшениями, включая улицы, дороги, дренаж, аллеи и все коммуникации [8, с. 75]. Участок из земель сельскохозяйственного назначения определяется как *сельскохозяйственный* земельный участок.

Согласно Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В соответствии со статьей 11² (пункт 5) Земельного кодекса Российской Федерации образование земельных участков из участков, находящихся в частной собственности и принадлежащих нескольким собственникам, осуществляется по соглашению между ними. Исключение составляет выдел земельного участка (земельных участков) в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Он осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (статьи 13 и 14).

Сформировать устойчивое землепользование сельскохозяйственного товаропроизводителя можно на основе единого земельного массива или образованных и оформленных надлежащим образом земельных участков. *Земельный массив в аграрной сфере* — относительно крупное, определенное на местности территориальное сельское образование, включающее совокупность угодий земель сельскохозяйствен-

ного назначения и участков, включая и незарегистрированные надлежащим образом земельные участки. Земельный массив (как и земельный участок) может образовывать кадастровую единицу территории. Земельные участки классифицируются по своему функциональному назначению.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» *садовый* земельный участок — это участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля. Такой участок предназначается также для отдыха. Его собственник вправе возвести на нем хозяйственные строения и/или сооружения и жилое строение, но без права регистрации проживания в нем.

Огородный земельный участок предоставляется гражданину или приобретается им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля. В зависимости от разрешенного использования такого земельного участка, определенного при зонировании территории, собственник вправе или не вправе возводить на нем некапитальное жилое строение и хозяйственные строения и сооружения.

Что касается *дачного* земельного участка, то он предоставляется гражданину или приобретается им в целях отдыха. Собственник вправе возвести на нем хозяйственные строения и сооружения, жилое строение без права регистрации проживания в нем или жилой дом с правом регистрации проживания в нем. На дачном земельном участке собственник может выращивать плодовые, ягодные, овощные, бахчевые или иные сельскохозяйственные культуры и картофель.

Таким образом, в контексте многофункциональности аграрное землепользование функционирует:

- 1) для товарного производства продукции сельского хозяйства (на рынок);
- 2) для производства продукции сельского хозяйства с целью собственного потребления;
- 3) для активного отдыха, аграрного туризма, развития народных промыслов в несезонный период, проживания городских жителей в сельской местности.

В рамках этих трех направлений деятельности хозяйствующих субъектов в аграрной сфере существуют различные промежуточные комбинации. Например, фермер производит продукцию как для продажи на рынке, так и для собственного потребления, а гражданин, занимающийся дачным хозяйством в целях активного отдыха, часть выращенной продукции может употребить, а другую часть — продать и т.д.

В *глобальном* плане многофункциональность аграрного землепользования проявляется: 1) как фактор продовольственной безопасности страны, 2) как фактор экологической безопасности территории.

С точки зрения аграрной сферы и в интересах развития *продовольственной безопасности* страны земельная политика должна быть направлена на ограничение вывода земель из сельскохозяйственного оборота, жесткое квотирование продажи или иной передачи сельскохозяйственных угодий на несельскохозяйственные цели. Поэтому на уровне субъектов Российской Федерации целесообразно планирование использования земель сельскохозяйственного назначения в рамках комплексного зонирования территории региона.

Проблемы аграрного землепользования обостряет ставшее практикой проникновение в сельские районы жилищной и промышленной застройки, в том числе через механизм скупки девелоперами земельных долей граждан. Появилась широко развитая в стране система проживания в элитной сельской местности населения, не занятого в сельском хозяйстве. Для обезлюженных депрессивных районов это неплохо, так как в какой-то мере способствует развитию инфраструктуры сельских пространств и закреплению там жителей. Однако жилищное и промышленное строительство ведется с нарушением всех требований сохранения природы и охраны окружающей среды в поймах рек, на землях, путем дорогостоящей мелиорации освоенных ранее под пашню, и даже на территориях исторических ландшафтов. Землеотвод сельскохозяйственных угодий должен быть обоснован соответствующими материалами прогнозирования аграрного землепользования и регулироваться региональным земельным законодательством.

Помимо того что сельское хозяйство является фактором продовольственной безопасности, это и фактор *экологической безопасности* территории. Традиционный сельскохозяйственный производитель (фермер, обычное коллективное сельскохозяйственное предприятие) ориентирован на тщательную обработку почвы и содержание ограниченного поголовья скота, что не нарушает экологический баланс территории. Его производство подразумевает расширенный ассортимент продукции, в том числе востребованной на местном продовольственном рынке. А вот агрохолдинги занимаются производством сельскохозяйственной продукции (сырья) в основном одного-двух видов (например, зерна) и для внешнего рынка (на экспорт). И это само по себе неплохо, если бы не было связано со скупкой сельскохозяйственных угодий, контролем над огромными земельными площадями и вытеснением из лучших сельскохозяйственных районов традиционного сельскохозяйственного производителя. По крайней мере 30% сельскохозяйственных угодий расположены в лучших земледельческих зонах страны, где главным образом и осуществляют свою сельскохозяйственную деятельность крупные компании, присваивая абсолютную ренту, а также дифференциальную ренту и первого, и второго типа. Согласно оценке Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) общая площадь пашни, которая находится под контролем 196 частных агрохолдингов (без учета структур, интегрированных с государственными компаниями), составляет 11,5 млн. га, 32 агрохолдинга контролирует более чем по 100 тыс. га земель каждый [1, с. 58].

Основой земельной политики может служить соответствующий федеральный акт по использованию земель сельскохозяйственного назначения, в котором сельское хозяйство должно рассматриваться с позиций основного фактора по продовольственной и экологической безопасности страны. В таком федеральном земельном законе и развивающих его соответствующих программах и региональных актах необходимо рационально ограничивать возможности скупки земель сельскохозяйственного назначения и перевода сельскохозяйственных угодий в виды угодий не сельскохозяйственного использования. Одновременно должны быть закреплены соответствующие меры по борьбе с обезлюдиванием сельских территорий в неблагоприятных для сельского хозяйства зонах, а также в депрессивных районах.

Земельный кодекс Российской Федерации и другое земельное законодательство предполагает изъятие части земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных целей (например, дорожного и прочего строительства). Налицо конфликт между различными хозяйственными целями использования земли. Его преодолеть на уровне района или муниципального образования можно с помощью баланса планов комплексного землепользования с расчетом на перспективу. Поэтому в региональных земельных актах желательно предусматривать составление районных или муниципальных планов (карт) землепользования, на которых выделяются отдельные виды деятельности с запрещением каких-либо иных. Например, в сельскохозяйственных зонах должна быть запрещена промышленная застройка, за исключением строительства зданий и сооружений, непосредственно связанных с сельским хозяйством. В некоторых сельскохозяйственных районах, которые уже сильно урбанизированы и куда проникла в больших масштабах городская застройка, может ограничиваться или даже запрещаться и жилищное строительство на сельскохозяйственных угодьях, за исключением строительства объектов сельской инфраструктуры и жилых домов для местного населения.

Следует разработать и процедуру утверждения планов землепользования с выделением конкретных зон использования земли сельских районов (муниципальных образований). Целесообразно законодательно установить порядок принятия государственных управленческих решений и реализации прав собственников на всех уровнях административного управления (федеральном, региональном и местном) только на основе материалов планирования и прогнозирования землепользования. И хотя такая политика ограничивает права хозяйствующих субъектов и самого земельного собственника в альтернативных видах использования земли, она необходима, чтобы хотя бы как-то смягчить проблему вывода сельскохозяйственных угодий из аграрного оборота. В некоторых регионах перечисленные вопросы приобретают теперь особую значимость.

Практика планирования использования земель и зонирования сельских территорий в системе общего комплексного зонирования на перспективу, упорядочения землеотвода применяется большинством развитых государств с целью сохранения

сельскохозяйственного потенциала страны. Региональные планы землепользования по районам и муниципальным образованиям, предусматривающие конкретное выделение зон с различным использованием земли, — это действенный *инструмент*, ставящий серьезные препоны произвольному отводу земель сельскохозяйственного назначения с целью изменения аграрного характера землепользования. На выделенных под сельскохозяйственные зоны территориях можно разрешать лишь возведение сельскохозяйственных построек или инфраструктурных сооружений (дорог, включая грунтовые, мелиоративных систем и проч.). Ограничить, а в некоторых случаях и остановить строительные работы, которые проводятся на сельскохозяйственных угодьях, можно не только путем общегосударственного регулирования, но прежде всего региональными нормативными правовыми актами, содержащими *механизм*, стимулирующий использование земель сельскохозяйственного назначения и ограничивающий вывод этих земель из сельскохозяйственного оборота. Для этого федеральным земельным законодательством, регулирующим сферу оборота земель сельскохозяйственного назначения, должны быть предоставлены соответствующие полномочия субъектам Российской Федерации.

Само регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации должно различаться по степени либерализма к передаче этих земель для использования в несельскохозяйственных видах деятельности и под застройку в зависимости от землеобеспеченности и роли сельского хозяйства в регионе. Однако в контексте продовольственной безопасности в каждом регионе должны быть выделены лучшие зоны, которые могут образовать своеобразный *сельскохозяйственный резерв* и являться территориями, предназначенными, в основном, для ведения сельского хозяйства. Значительно более либеральное отношение к режиму использования сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственных целях можно допустить в зонах, где таких земель много, они не плодородны, поэтому не имеют стратегического значения для сельского хозяйства, так как требуют больших вложений средств и фондов в процессе обработки. Однако в таких зонах, если и разрешать законодательно сельскохозяйственному производителю продавать часть своей площади под несельскохозяйственные объекты для получения средств на раз-

витие хозяйства, то в соответствующем региональном законе необходимо оговорить максимальный размер сельскохозяйственного земельного участка, который он может продать или сдать в аренду на несельскохозяйственные цели (например, под застройку), при условии, что такое использование не вредит самому сельскохозяйственному производству, а также экологической безопасности территории.

В целом многофункциональность аграрного землепользования имеет много позитивных сторон.

Во-первых, земля как фактор производства вовлекается в сельскохозяйственный оборот, благодаря чему поддерживается ее культурное состояние (она не зарастает кустарником и не превращается в залежь), а также производится продукция.

Во-вторых, возникают природо-хозяйственные (антропогенные) ландшафты, включающие поля различных красок (зеленые, желтые и проч.) в зависимости от периода года и времени созревания и уборки урожая, луга, стада на пастбищах, лесные чащи, водные пространства и т.д. Такие ландшафты создают целесообразный экологический фон для жизненного уклада сельских жителей и приезжих горожан.

В-третьих, становится реальным доступ к земле тех, кто может ее хорошо обрабатывать. Изрядный частный клин сельскохозяйственных угодий отведен для ведения приусадебного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного и жилищного строительства. Наличие садовых, огородных, дачных и других земельных участков у горожан обеспечивает им активный отдых на природе и при желании — производство свежей экологически чистой продукции.

В-четвертых, развивается агротуризм, нетрадиционное для данной местности производство, что способствует диверсификации сельского хозяйства. Сельхозпроизводителю выгодно освоить дополнительные промыслы с последующим занятием свободных ниш в секторах регионального рынка. Местные власти со своей стороны не упускают возможности сдать хотя бы часть муниципальной земли в аренду, если условия реализации продукта, который собирается производить арендатор, позволяют получить с него арендную плату за землю и налог в местный бюджет. За счет последнего затем решаются проблемы обустройства территорий.

Таким образом, многофункциональность агропродовольственной среды вообще и аграрного землепользования в частности позволяет достигать не только производственные, но и экологические, социальные цели. Благодаря многофункциональности аграрного землепользования сохраняется земельный сельскохозяйственный потенциал страны, берегаются крестьянские подворья, создаются барьеры, препятствующие обезлюдиванию не очень-то благоприятных для сельского хозяйства районов.

4.2 Оценка некоторых положений предлагаемого механизма правового регулирования землепользования в стране

Проект федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель земельных участков из одной категории в другую»» разработан в соответствии с Планом мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности. Этот законопроект направлен на совершенствование и упрощение существующего порядка установления правового режима земель как способа определения разрешенного использования земельных участков, дублирующего институт территориального планирования и градостроительного зонирования. Следует признать, что современное нормативно-правовое регулирование в данной области имеет ряд недостатков.

Так, например, для изменения разрешенного использования земельного участка зачастую необходимо принятие двух решений: во-первых, решение органа государственной власти об изменении категории земельного участка, во-вторых, решение об изменении его разрешенного использования. При этом от случая к случаю могут не совпадать интересы органов государственной власти и местного самоуправления и основания для принятия соответствующих решений.

Следует отметить, что к 1 января 2013 года должны быть разработаны и утверждены правила землепользования и застройки во всех поселениях, городских окру-

гах. В противном случае в силу вступает запрет на предоставление для строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на выдачу разрешения на строительство и на изменение вида разрешенного использования земельного участка.

При этом правила землепользования и застройки определяют виды разрешенного использования земельных участков, параметры строительства на них, за исключением земельных участков, в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются или на которые действие градостроительных регламентов не распространяется.

Законопроектом устанавливается порядок определения видов разрешенного использования земельных участков, на которые не распространяются градостроительные регламенты или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Уточняются положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков собственниками таких участков, землепользователями и землевладельцами.

Таким образом, концепция законопроекта направлена на исключение дублирования в правовом регулировании вопроса определения правового режима земельных участков и устранение правовых пробелов в указанной сфере.

Как указано выше, по статистике площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет приблизительно 390 млн. га. Эта категория является крупнейшей в структуре земельного фонда России вслед за землями лесного фонда. Но предлагаемая законопроектом упрощенная система управления земельными ресурсами, вероятно, не сможет гарантировать поддержания устойчивых усилий по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации, а именно: расширения посевов сельскохозяйственных культур, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель. Исключение из земельного законодательства категории земель сельскохозяйственного назначения с предлагаемым переходом на территориальное зонирование в отношении этих земель нарушает основные принципы земельного законодательства.

В пункте 18 статьи 1 законопроекта территориальная зона определена как территория, в отношении которой устанавливается определенный перечень видов разрешенного использования. При этом в пункте 2 проектируемой статьи 81 Земельного кодекса Российской Федерации говорится о том, что в состав зон сельскохозяйственного назначения могут включаться «зоны сельскохозяйственных угодий». В соответствии с предлагаемой редакцией подпункта 1 пункта 2 данной статьи законопроекта к зонам сельскохозяйственных угодий могут быть отнесены:

- пашня, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

- зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, животноводства, дачного хозяйства, садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства;

- зоны сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В пункте 4 этой же статьи упоминаются «особо ценные продуктивные сельскохозяйственные земли».

Стоит отметить, что исключение из законодательной базы Российской Федерации такой категории земель, как земли сельскохозяйственного назначения, противоречит принципам формирования специального правового режима в отношении таких земель и может привести к резкому сокращению фонда земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, обратим внимание на некоторые неточности законопроекта.

1. В соответствии с подпунктом "а" пункта 1 статьи 1 законопроекта к основным принципам земельного законодательства предлагается отнести приоритет сохранения особо охраняемых земель, согласно которому изменение их разрешенного использования ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Но в самом тексте законопроекта отсутствует определение по-

нения "особо охраняемые земли". При этом употребляется понятие "особо охраняемые природные территории".

2. Подпунктом "б" пункта 12 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 46 Земельного кодекса Российской Федерации пунктом 4, согласно которому аренда земельного участка, расположенного в границах охранной или защитной зоны, может быть прекращена по требованию арендатора в случае невозможности или существенного затруднения его дальнейшего использования в соответствии с его разрешенным использованием в связи с установлением ограничений прав на землю в таких зонах. В связи с этим в переходных положениях законопроекта необходимо предусмотреть, что право требовать расторжения договора аренды по указанному основанию должно возникать только в тех случаях, когда охранные или защитные зоны установлены после вступления в силу соответствующего федерального закона. При этом авторы законопроекта используют субъективно-оценочное понятие "существенные затруднения", что так же влияет на четкость восприятия данной статьи.

3. Остановимся также на некоторых изменениях, которые предлагаются внести в Лесной кодекс Российской Федерации. Так, пунктом 1 статьи 4 законопроекта предлагается изложить в новой редакции статью 6 Лесного кодекса Российской Федерации:

"1) статью 6 изложить в следующей редакции:

Статья 6. Лесной фонд

1. К лесному фонду относятся:

1) территории, покрытые лесной растительностью и не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, редины и другие);

2) территории, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для *ведения* лесного хозяйства (просеки, дороги, болота и другие)".

Понятие "ведение лесного хозяйства" в Лесном кодексе Российской Федерации не определено и не используется. Кроме того, статьей 6 Лесного кодекса Российской Федерации в предлагаемой редакции предусматривается отнесение отдельных тер-

риторий к лесному фонду, однако в законопроекте понятие "территория лесного фонда" не раскрыто.

4. Статья 15 рассматриваемого законопроекта предлагает внести в статью 11 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" изменения, связанные с заменой понятия "земель сельскохозяйственного назначения" на понятие "зон сельскохозяйственного назначения". Однако следует отметить, что далее по тексту закона продолжает присутствовать понятие "земель сельскохозяйственного назначения", что не находит отражения в положениях законопроекта.

4.3 Методические положения трансформации земель при образовании зон сельскохозяйственного назначения

4.3.1 Современные тенденции в системе сельскохозяйственного землепользования

Данные земельной статистики свидетельствуют о том, что в Российской Федерации в период с 1990 по 2011 г.г. *среднегодовое сокращение* по разным причинам *сельскохозяйственных угодий*, включая земли личного пользования, составило 101,8 тыс. га. За это же время *площадь пашни* (с землями личного пользования) *ежегодно уменьшалась* в среднем на 517,1 тыс. га.

Всего по состоянию на 1 января 2012 г. площадь *земель сельскохозяйственного назначения* составила 389,0 млн. га, в том числе *сельскохозяйственных угодий* 196,3 млн. га. *Во всех категориях земель* на долю *сельскохозяйственных угодий* приходилось 220,3 млн. га.

Что касается *земельных долей* граждан, то они по-прежнему остаются *основной составляющей* частной собственности на землю страны. На 1 января 2012 г. их площадь (включая право в общей совместной собственности) составила 97,6 млн. га. На их долю приходится 5,7% общей площади земельного фонда страны и 73,3% всех земель, находящихся в частной собственности в Российской Федерации.

Сохраняется тенденция *увеличения* площади земель *в собственности юридических лиц* при *сокращении* площади земель, находящихся в *собственности граждан*. За 2011 год юридическими лицами приобретены у граждан права на доли в праве

общей собственности на площади более 38 тыс. га. Кроме того, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями приобретено около 400 тыс. га земель общей долевой собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В частности, Белгородской областью приобретено более 287,6 тыс. га.

Несмотря на то что Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в новой редакции установлен жесткий срок оформления и регистрации прав собственности на земельные участки, находящиеся в долевой собственности (до 1 июля 2012 года), ее участники не везде приняли решение о подготовке и об утверждении проектов межевания таких земельных участков в соответствии с законодательством. По данным Росреестра с 1998 года в счет земельных долей, совокупная площадь которых в указанном году составляла 115,4 млн. га, выделено на местности (образовано) земельных участков и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности на площади 17,8 млн. га (15,4% от 115,4 млн. га). Поэтому органы местного самоуправления поселений или городских округов по месту расположения данных земельных участков до 1 июля 2013 года обязаны будут:

- 1) провести общие собрания с внесением в повестки дня этих собраний вопросов, касающихся владения, пользования и распоряжения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящимися в долевой собственности (пункт 3 статьи 14 указанного Федерального закона);

- 2) обеспечить подготовку проектов межевания земельных участков;

- 3) обеспечить проведение кадастровых работ по образованию земельных участков, предусмотренных соответствующими утвержденными решениями общих собраний проектами межевания земельных участков.

В большинстве случаев органы местного самоуправления не смогут обеспечить проведение всей системы предусмотренных законодательством мероприятий в срок по причине отсутствия средств на их реализацию.

До сих пор не решена проблема невостребованных земельных долей. Из 97,6 млн. га земель, находящихся в долевой собственности, почти 21,8 – это невостребо-

ванные земельные доли. Органы местного самоуправления поселений или городских округов по месту расположения земельных участков, находящихся в долевой собственности, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные в установленном законом порядке не востребованными. Что касается выделов земельных участков в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, то их осуществление проблематично из-за дефицита местных бюджетов.

В целом, в России продолжается перераспределение земель как между их категориями, так и между формами собственности, между самими собственниками и пользователями.

4.3.2 Основные характеристики развития территории при введении института зонирования земель

Проект № 50654-6 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»» (далее — законопроект) кардинально изменяет регулирование земельных отношений в Российской Федерации (таблица 4).

Согласно законопроекту определяются *территориальные зоны*. Каждая из зон представляет собой территорию, в отношении которой устанавливается определенный перечень видов разрешенного использования. Это следующие зоны:

- 1) жилые;
- 2) общественно-деловые;
- 3) сельскохозяйственного назначения;
- 4) рекреационного назначения;
- 5) специального назначения;
- 6) производственная;
- 7) энергетики;
- 8) транспорта;
- 9) связи;

- 10) обеспечения космической деятельности;
- 11) обеспечения обороны и безопасности;
- 12) запаса.

Таблица 4 — Сравнительная таблица основных особенностей подразделения в Российской Федерации земель на категории по целевому назначению и на территориальные зоны

Характер подразделения земель	
По целевому назначению	По территориальным зонам
<i>Основополагающий принцип классификации земель</i>	
Установление категорий земель в соответствии с целевым назначением	Зонирование территории в соответствии с видами разрешенного использования
<i>Количество классов земель</i>	
Семь категорий	Пятнадцать, в том числе двенадцать зон
<i>Наличие границ</i>	
Любая конкретная категория земель не может иметь каких-либо границ	Любая конкретная зона имеет границу
<i>Основополагающий принцип правового режима земель</i>	
Целевое назначение земельного участка и его разрешенное использование с соблюдением требований градостроительных регламентов	Разрешенное использование земельного участка с соблюдением требований регламентов использования территории (градостроительных, сельскохозяйственных)
<i>Правовая основа изменения класса земель</i>	
Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»	Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Порядок установления и изменения границ особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Кроме перечисленных зон предлагается ввести *охранные и защитные* зоны.

Предполагаются следующие виды *охранных* зон:

- 1) зона охраны объектов культурного наследия;
- 2) охранная зона объектов электросетевого хозяйства;
- 3) охранная зона железных дорог;
- 4) придорожная полоса автомобильных дорог;
- 5) охранная зона объектов водного транспорта;
- 6) охранная зона объектов трубопроводного транспорта;

- 7) охранная зона линий и сооружений связи;
- 8) охранная зона объектов воздушного транспорта;
- 9) охранная зона объектов обороны и безопасности;
- 10) охранная зона особо охраняемых природных территорий;
- 11) водоохранная зона;
- 12) прибрежная защитная полоса;
- 13) охранная зона объектов, обладающих природными лечебными ресурсами (месторождения минеральных вод, лечебные грязи, рапа лиманов и озер);
- 14) охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;
- 15) зона санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения;
- 16) иные предусмотренные федеральными законами охранные зоны.

В соответствии с законопроектом к *защитным* зонам относятся следующие виды зон:

- 1) санитарно-защитная зона промышленных объектов;
- 2) санитарно-защитная зона объектов водного транспорта;
- 3) иные предусмотренные федеральными законами защитные зоны.

Остаются земли водного фонда как совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации и земли лесного фонда, включающие два вида территорий:

- 1) территории, покрытые лесной растительностью и не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, редины и другие);
- 2) территории, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, болота и другие).

При этом оговорено, что леса находятся на территории лесного фонда и за ее пределами, а использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются с учетом разрешенного использования земельных участков, на которых эти леса располагаются.

В случае введения института зонирования важнейшим инструментом управления развитием территории становится *классификатор* видов разрешенного использования земельных участков.

Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект классификатора видов разрешенного использования земельных участков, который структурирован по группам таких видов. В частности, *сельскохозяйственная группа определяет деятельность, связанную с производством предназначенной для употребления в пищу биологической продукции и ее первичной (неглубокой) обработкой* и включает следующие виды разрешенного использования земельных участков:

- зерноводство,
- животноводство,
- сенокосение и выпас скота,
- пчеловодство,
- огородничество,
- рыбоводство,
- садоводство и виноградарство,
- содержание питомников и обслуживание сельскохозяйственного производства.

Предложенный классификатор далеко не совершенен. Например, в части сельскохозяйственной деятельности помимо производства предназначенной для употребления в пищу биологической продукции, производится и *сырье* для текстильной и других видов промышленности. В классификаторе такая деятельность правообладателя земли, соответствующая виду разрешенного использования земельного участка, не учитывается.

4.3.3 Реализация концепции зонирования земель

Одной из главных задач зонирования территории является установление видов разрешенного использования земельных участков каждой зоны. В процессе ее решения следует определить:

- хозяйственное назначение и характер использования каждого участка земли;
- нормативы, режим и условия использования земельных участков той или иной зоны.

Для земельного участка может устанавливаться один или несколько видов разрешенного использования, определяющего вид хозяйственной или иной деятельности, которая может осуществляться на данном земельном участке.

Вероятный прогноз площади территорий, в отношении которых может быть установлен определенный перечень видов разрешенного использования, дан на основе трансформации земель (таблица 5).

В целях данного исследования под ***трансформацией земель подразумевается переход от фактического состава категорий земель, подразделенных по целевому назначению, к территориальным зонам, в отношении которых устанавливается определенный перечень видов разрешенного использования.***

Основу трансформации земель по разработанной нами методике составляют *экспертные методы определения видов угодий и расчета площади перевода земель из категорий в зоны.* Для перевода земель осуществляются следующие действия.

1. Устанавливается система зонообразующих характеристик, приведенных в законопроекте.
2. Изучается состав и соотношение (структура) угодий, входящих в ту или иную категорию земель.
3. В соответствии с данными земельного учета определяется площадь каждого вида угодий в данной категории земель.
4. Путем сравнения видов угодий, входящих в данную категорию земель, и видов угодий, составляющих зону с определенным перечнем видов разрешенного использования земельных участков, эксперт-специалист (землеустроитель, кадастровый инженер, специалист по территориальному планированию и т.д.), решает, какой вид угодий, на какой площади следует перевести из категории в соответствующую зону.

Таблица 5 —Вероятная трансформация земель Российской Федерации в результате зонирования ее территории в соответствии с нормами законопроекта № 50654-6*, млн. га

№ п/п	Категории земель и территориальные зоны в соответствии с законопроектом	в том числе образованные за счет земель:							Общ. пл. по результатам трансформации
		сельскохозяйственного назначения	населенных пунктов	специального назначения	особо охраняемых территорий и объектов	лесного фонда	водного фонда	запаса	
1	Земли лесного фонда	56,4	2,4	4,5	2,2	1092,5	-	19,8	1178,8
2	Земли водных объектов (водного фонда)	-	-	-	-	15,0	27,8	10,2	53,0
3	Земли охраняемых и защитных зон	-	-	-	17,1	-	-	-	17,1
4	Жилые зоны	-	5,1	-	0,1	0,1	-	0,2	5,5
5	Общественно-деловые зоны	-	0,5	-	-	-	-	-	0,5
6	Зоны сельскохозяйственного назначения	232,4	9,3	1,1	0,6	4,4	-	8,9	256,7
7	Зоны рекреационного назначения	-	0,7	1,0	2,5	3,7	0,1	5,2	13,2
8	Зоны специального назначения	0,1	0,1	0,1	-	0,1	-	-	0,4
9	Производственные зоны	-	0,5	0,6	-	-	-	-	1,1
10	Зоны энергетики	-	-	0,1	-	-	-	-	0,1
11	Зоны транспорта	-	-	1,6	-	-	-	-	1,6
12	Зоны связи	-	-	0,1	-	-	-	-	0,1
13	Зоны обеспечения космической деятельности	-	-	0,1	-	-	-	-	0,1
14	Зоны обеспечения обороны и безопасности	-	-	0,2	-	-	-	-	0,2
15	Зоны запаса	104,5	1,0	7,4	12,4	-	0,1	57,0	182,4
Общая площадь на 01.01.2011 г.		393,4	19,6	16,8	34,9	1115,8	28,0	101,3	1709,8

* Рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (см.: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2011 года / Росреестр, ФГУП «ФКЦ «Земля»». – М., 2011).

Приведем поясняющий пример.

Согласно законопроекту в *зоны* сельскохозяйственного назначения включаются земельные участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства, размещения внутрихозяйственных дорог, коммуникаций, лесных насаждений, пред-

назначенных для обеспечения защиты сельскохозяйственных земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водных объектов, а также зданий и сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

В состав зон сельскохозяйственного назначения могут включаться:

1) зоны сельскохозяйственных угодий — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, животноводства, дачного хозяйства, садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства;

3) зоны сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Что касается *категории* земель сельскохозяйственного назначения как части земельного фонда, выделяемой по основному целевому назначению и имеющей определенный правовой режим, то ее образуют земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Эта категория включает как сельскохозяйственные угодья, так и несельскохозяйственные.

Очевидно, что *основная часть площади сельскохозяйственных угодий категории земель сельскохозяйственного назначения может трансформироваться в зоны сельскохозяйственного назначения.*

Кроме земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья входят в состав и других категорий земель, в которых рассматриваются как *земли сельскохозяйственного использования.*

Так, по данным Росреестра на 1 января 2011 года общая площадь сельскохозяйственных угодий в составе категории земель населенных пунктов была равна 9,32 млн. га. По экспертным заключениям можно предположить, что некоторая часть сельскохозяйственных угодий из данной категории земель, особенно относящаяся к

землям *сельских* населенных пунктов, может образовать зоны сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, *некоторая часть площади сельскохозяйственных угодий, входящих в состав иных, кроме земель сельскохозяйственного назначения, категорий земель, может образовать зоны сельскохозяйственного назначения.*

В зоны сельскохозяйственного назначения включаются, например, земельные участки, предназначенные для размещения лесных насаждений, обеспечивающих защиту сельскохозяйственных земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений (в частности, полезащитные лесные полосы). Такие лесные насаждения, безусловно, должны быть включены в зоны сельскохозяйственного назначения. А вот лесные площади (покрытые и не покрытые лесами), входящие в категорию земель сельскохозяйственного назначения, при зонировании с большой долей вероятности будут трансформированы в земли лесного фонда и т.д.

Эксперт на основе своего субъективно-обоснованного мнения устанавливает виды угодий и их возможную площадь для перевода земель из категории в зону.

Иллюстрация описанного подхода трансформации земель в целях перехода от фактического состава категорий земель, подразделенных по целевому назначению, к территориальным зонам, продемонстрирована в таблице 5.

В настоящее время сдерживающими обстоятельствами проведения всех мероприятий по зонированию территорий будут следующие.

1. В соответствии с законопроектом на карте территориального зонирования устанавливаются границы территориальных зон, виды и состав которых определены в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

В целях установления границ территориальных зон необходимы крупномасштабные материалы *геодезических и картографических* работ. Такие работы выполняются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ

«О геодезии и картографии». В настоящее время осуществляется разработка новой редакции данного Закона, который должен еще пройти все процедуры его принятия и вступления в силу.

2. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений являются *правила землепользования и застройки*. В настоящее время примерно в половине субъектов Российской Федерации (включая и Москву) такие правила не разработаны и не приняты.

3. Согласно законопроекту правила землепользования и застройки включают в себя:

- 1) карту территориального зонирования;
- 2) регламенты использования территорий (градостроительные, сельскохозяйственные).

Для территориальных зон сельскохозяйственного назначения устанавливаются *сельскохозяйственные регламенты*. Последние можно определить как совокупность следующих компонент, устанавливаемых в пределах границ территориальной зоны сельскохозяйственного назначения:

- виды разрешенного использования земельных участков,
- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры сельскохозяйственных земельных участков,
- а также ограничения их использования.

Большинство из указанных компонент сельскохозяйственных регламентов не установлено.

Собственник земельного участка вправе выбрать любой вид разрешенного использования из определенных для данного земельного участка, если иное не установлено федеральным законом.

Из таблицы 6 видно, что в случае введения института зонирования как основы управления развитием территории Российской Федерации сельскохозяйственное производство потеряет значительную часть своего земельного потенциала. Такая потеря основного фактора производства в сельском хозяйстве будет ограничивать резервы для освоения новых земель, внедрения экологически безопасных технологий производства, например, севооборотов, позволяющих оптимальным образом чередовать размещение культур в пространстве и во времени при минимальном количестве удобрений и химических средств защиты растений и т.д.

Таблица 6 – Вероятные изменения площадей соответствующих видов земель в Российской Федерации в результате зонирования ее территории по нормам законопроекта № 50654-6

№ п/п	Категории земель, подразделенные по целевому назначению / Соответствующие им категории земель и территориальные зоны института зонирования	Основополагающий принцип деления земель		Вероятное изменение площади (4 - 3)	
		по целевому назначению, млн. га на 01.01.2011	по видам разрешенного использования, млн. га	млн. га	%
1	2	3	4	5	6
1	Земли сельскохозяйственного назначения / Зоны сельскохозяйственного назначения	393,4	256,7	- 136,7	- 34,7
2	Земли населенных пунктов / Жилые зоны, общественно-деловые зоны, производственные и другие зоны	19,6	14,5	- 5,1	- 26,0
3	Земли промышленности, транспорта и иного специального назначения / зоны энергетики, транспорта, связи, обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности и др.	16,8	7,3	- 9,5	- 56,5
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов / Земли охранных и защитных зон	34,9	17,1	- 17,8	- 51,0
5	Земли лесного фонда / Земли лесного фонда	1115,8	1178,8	+ 63,0	+ 5,6
6	Земли водного фонда / Земли водных объектов	28,0	53,0	+ 25,0	+ 89,3
7	Земли запаса / Зоны запаса	101,3	182,4	+ 81,1	+ 80,1
Общая площадь земель РФ		1709,8	1709,8	0,0	-

Мероприятие, которое можно отнести к базовым или основополагающим для зонирования территории – это *изучение состояния земель*. Целью этого мероприятия является получение информации о количественном и качественном состоянии земель.

Изучение состояния земель позволит совершенствовать распределение земель по зонам в соответствии с перспективами развития экономики, улучшить организа-

цию территорий, определить иные направления рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Изучение состояния земель включает в себя следующие виды работ: почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания; оценку качества земель; инвентаризацию земель.

5 Методика выполнения процедуры по оформлению не востребуемых земельных долей в собственность Воронежской области

5.1 Организация оказания юридических услуг по оформлению не востребуемых земельных долей на территории муниципальных районов в собственность области

Выполнение комплекса юридических услуг по оформлению не востребуемых земельных долей на территории Бобровского, Грибановского, Нижнедевицкого, Новохоперского, Павловского, Петропавловского, Поворинского, Семилукского, Терновского, Хохольского, Эртильского муниципальных районов Воронежской области в соответствии с требованиями следующих документов:

- 1.1. Земельный кодекс Российской Федерации;
- 1.2. Гражданский кодекс Российской Федерации;
- 1.3. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- 1.4. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;
- 1.5. Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»;
- 1.6. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- 1.7. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- 1.8. Закон Воронежской области от 13.05.2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»;
- 1.9. Закон Воронежской области от 06.07.2009 № 65-ОЗ «О порядке безвозмездной передачи объектов государственной собственности Воронежской области в муниципальную собственность и приема объектом муниципальной собственности, безвозмездно передаваемых в государственную собственность Воронежской области».

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» «невостребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. При этом земельные доли, права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", не могут быть признаны невостребованными земельными долями по основанию, указанному в настоящем пункте.

Невостребованной земельной долей может быть признана также земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, либо земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника.

Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, составляет список лиц (при их наличии), земельные доли которых могут быть признаны невостребованными по основанию, указанному в пункте 1 настоящей статьи, и земельных долей, которые могут быть признаны невостребованными по основаниям, указанным в пункте 2 настоящей статьи (далее в целях настоящей статьи - список невостребованных земельных долей).

Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, публикует список невостребованных земельных долей в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, и размещает на своем

официальном сайте в сети "Интернет" (при его наличии) не менее чем за три месяца до созыва общего собрания участников долевой собственности. Указанный список размещается также на информационных щитах, расположенных на территории данного муниципального образования.

Список невостребованных земельных долей представляется органом местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, на утверждение общему собранию участников долевой собственности.

Лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, вправе представить в письменной форме возражения в орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, и заявить об этом на общем собрании участников долевой собственности, что является основанием для исключения указанных лиц и (или) земельных долей из списка невостребованных земельных долей.

С даты утверждения списка невостребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности земельные доли, сведения о которых включены в указанный список, признаются невостребованными. В случае если общим собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев со дня опубликования указанного списка не принято решение по вопросу о невостребованных земельных долях, орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе утвердить такой список самостоятельно.

Орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на земельные доли, признанные в установленном настоящей статьей порядке невостребованными.

В рамках работ по данному контракту приняты следующие термины:

- «Хозяйство» - сельскохозяйственная организация, по адресу которой в 1992-1997 годах гражданам были переданы в собственность земельные доли;
- «Землепользователи хозяйства» - сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства, которые в настоящее время обрабатывают земли хозяйства;
- «Исполнитель» – организация, выигравшая конкурс на проведение работ;
- «Проект» – совокупность работ по данному контракту.

Работа организуется относительно независимо в каждом районе. Институт системного анализа и интеллектуальной собственности (далее ИСА) имеет значительный успешный опыт ведения работ по оформлению в собственность Воронежской области земельных участков, образованных в счет неостребованных долей, в Грибановском, Нижнедевицком, Новохоперском, Семилукском, Терновском, Хохольском, Эртильском, Панинском и Воробьевском муниципальных районах Воронежской области. В Грибановском, Нижнедевицком, Новохоперском, Семилукском, Терновском, Хохольском, Эртильском районах работу будут вести менеджеры, имеющие полуторогодовой опыт работы в этих районах. В Павловском и Петропавловском районах будут работать менеджеры, имеющие опыт работы в Панинском и Воробьевском районах. В Поворинском районе также будет работать менеджер, прошедший специальную подготовку.

Работой менеджеров руководят генеральный директор ИСА и руководитель Проекта, имеющие опыт работ по государственному контракту Воронежской области, а также опыт работ в других регионах страны. Юридический департамент имеет опыт ведения более 90 судебных процессов в Московской, Владимирской и Воронежской областях (более 80 выигранных судебных процессов в девяти муниципальных районах Воронежской области).

До заключения контракта каждый менеджер по району составляет для своего района подробную справку. В ней содержатся:

- сведения из постановлений главы района относительно наделения хозяйств землей (относительно земель тех хозяйств, которые наделялись землей в 90-е годы) в коллективно долевой собственности с указанием размера земельной доли; (желательно иметь все постановления в качестве приложений);

- описание юридической судьбы каждого хозяйства района – реорганизации, банкротства, слияния, ликвидации – до сегодняшнего дня;

- описание ныне действующих землепользователей хозяйств и их производственных показателей – обрабатываемые площади, выращиваемые культуры (га), кто владелец, происхождение (были ли приобретены, реорганизованы и т.д.);

- составляется таблица, по вертикали которой располагаются названия хозяйств, а по горизонтали землепользователи хозяйств. Ячейка таблиц показывает сколько га хозяйства обрабатывается определенными землепользователями хозяйства. Отдельный столбец отражает необрабатываемые земли;

- сведения о наличии списков собственников земельных долей с приложением списков;

- протоколы собраний собственников земельных долей.

Директор Исполнителя, руководитель Проекта в Воронеже, и менеджер по району объезжают все районы и знакомятся с Главами сельских поселений. Руководство района обеспечивает Проект рабочим местом менеджера и местом для хранения архивных данных.

Каждый менеджер по району ведет архив по всем хозяйствам района. Один экземпляр всех документов находится у него, другой – в офисе Проекта в Воронеже. Дополнительно документы сканируются и хранятся в электронной форме.

До начала работы формируется мобильный офис. Каждый менеджер по районам получает комплект оргтехники: ноутбук, сканер, принтер, телефон и т.д. Осуществляется постоянная Интернет-связь с московским офисом Исполнителя.

Сроки оказания комплекса услуг по каждому этапу оформления не востребовавшихся земельных долей предлагаются нами на основании закрепленных в действующем законодательстве Российской Федерации сроков совершения определенных действий, связанных с исполнением контракта, а также имеющегося положительного опыта по оказанию аналогичных услуг. Примерные сроки оказания услуг по каждому этапу приведены в таблице 7:

Таблица 7 — Сроки оказания юридических услуг по каждому этапу оформления не востребовавшихся земельных долей в собственность Воронежской области

№ п/п	Наименование этапов комплекса услуг	Примерные сроки выполне- ния (месяцев)
1	Начальный этап выполнения услуг (сбор и анализ исходных данных)	4
2	Выявление земель сельскохозяйственного назначения, не вовлеченных в гражданско-правовой оборот, и утверждение списков собственников таких земель в соответствии с действующим законодательством	5
3	Организации ведения судебных процессов, связанных с реализацией государственной политики Воронежской области в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения	8,5
4	Проведение работ по формированию земельных участков, оформляемых в рамках государственного контракта, проведения межевых работ и работ по постановке земельных участков на государственный кадастровый учет	9
5	Организация проведения работ по передаче части земельных участков, оформленных в рамках контракта из муниципальной собственности в собственность Воронежской области	4,5
Итого по комплексу услуг:		31

5.2 Сбор и анализ исходных данных

В начале работ в каждом районе необходимо получить по каждому хозяйству следующую информацию.

1. Выписки из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) в Федеральной налоговой службе относительно существующих сейчас землепользователей хозяйства (юридических лиц и фермерских хозяйств), запросить Устав предприятий и другие учредительные документы. В течение первого месяца работы менеджер по району должен представить справку, в которой была бы подробно описана история Хозяйства с описанием последовательных реорганизаций и приложением учредительных документов.

2. Постановления и распоряжения главы данного муниципального района и постановления советов народных депутатов и других законодательных органов района относительно реорганизаций каждого хозяйства, определении размера земельной доли, наделения крестьян землей (1992-1994 гг.), выдачи им свидетельств на право общей долевой собственности (1995-1996 гг.) и т.д. Необходимо запросить в архиве Администрации района все постановления и распоряжения, в которых упоминается конкретное предприятие, и сделать по каждому предприятию отдельную папку.

3. Списки владельцев земельных долей необходимо получить в архиве Администрации района или сельского поселения. В территориальном органе Росреестра (в связи с объединением с Роснедвижимостью) должны быть дубликаты свидетельств на право общей долевой собственности. Список является важнейшим документом, без которого дальнейшая работа невозможна.

4. Готовится и обеспечивается подписание главы района с территориальным органом кадастрового учета соглашение об информационном обмене.

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»: «Орган кадастрового учета ежеквартально предоставляет на безвозмездной основе органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления кадастровые карты соответственно территорий субъектов Российской Федерации и территорий муниципальных образований в порядке, определенном соглашениями об информационном взаимодействии, которые заключены между органом кадастрового учета и указанными органами. Состав сведений, содержащихся в указанных в настоящей части кадастровых картах, определяется органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений».

5. В территориальном органе Росреестра и в хозяйствах запрашиваются все протоколы собраний владельцев земельных долей.

В результате выполнения всей этой работы по каждому району должна быть составлена таблица, в названиях столбцов которой будут наименования хозяйств, а в строках – выполнение работ.

В таблице следует выделить следующие виды работ:

- получение всей информации, описанной выше, включая списки собственников земельных долей и протоколы;
- публикация списка невостребованных земельных долей в средствах массовой информации;
- получение решения суда;
- регистрация права муниципальной собственности на земельные доли
- постановка участков на кадастр;
- регистрация права муниципальной собственности на земельные участки.
- передача земельных участков из муниципальной собственности в собственность Воронежской области.

В каждой ячейке будет содержаться примечание о ходе выполнения конкретной работы. Кроме того, готовится аналогичная таблица по каждому хозяйству с более подробной номенклатурой работ.

Премирование менеджеров проекта проводится в зависимости от выполнения планов. Штрафы назначаются в случае несвоевременной подачи информации или в ее искажении.

5.3 Выявление земель сельскохозяйственного назначения, не вовлеченных в гражданско-правовой оборот, и утверждение списков собственников таких земель в соответствии с действующим законодательством

В условиях нового законодательства особенно важно следить за остатком общей долевой собственности, поскольку именно в этом участке будут зарегистрированы в собственность сельских поселений невостребованные земельные доли. Для выявления земель сельскохозяйственного назначения, не вовлеченных в гражданско-правовой оборот, необходимо получить следующие документы:

1. Выписки из данных государственного кадастрового учета М1-М6 по земельному участку, оставшемуся в общей долевой собственности после осуществленных выделов собственниками земельных долей, по каждому хозяйству. Выписки из кадастрового учета М1-М6 должны обновляться каждый месяц.

2. Выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимости (ЕГРП) о зарегистрированных правах на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения по каждому хозяйству.

3. Карты каждого хозяйства. В хозяйстве или в управлении сельского хозяйства муниципального района имеются карты хозяйства, на которых отмечена долевая собственность, земли фонда перераспределения, земли в постоянном бессрочном пользовании и т.д. Примерные карты имеются в ДИЗО.

В соответствии с законом доля считается невостребованной, если в течение трех и более лет подряд собственником не производилось юридически значимых действий, а именно она не была выделена в отдельный участок, не была сдана в аренду, продана или иным образом отчуждена сособственнику.

Владельцы невостребованных земельных долей могут быть разделены на следующие группы.

А) умершие владельцы, не оставившие наследников. Если владелец доли умер, и никто до настоящего момента не заявил о вступлении в наследство, то его доля считается невостребованной и должна быть передана в собственность муниципальным органам власти.

Б) умершие владельцы, у которых есть наследники, но они еще не вступили в наследство земельной долей или вступили в наследство, но не совершили вышеназванных юридически значимых действий. В этом случае к каждому из таких наследников должен быть предъявлен иск о лишении его прав собственности на земельную долю и признании права собственности на указанную земельную долю за муниципальным органом власти.

В) живые владельцы земельных долей, которые не совершили вышеназванных юридически значимых действий. В этом случае к каждому из таких владельцев должен быть подан иск о лишении его прав собственности на земельную долю и признании права собственности на указанную земельную долю за муниципальным органом власти.

Г) отсутствующие, то есть выбывшие в неизвестном направлении владельцы земельных долей, адрес которых установить не удастся. Это особая группа владельцев, к которым применяются специальные процедуры предъявления иска.

Менеджеры Проекта, действующие в данном районе, должны составить три списка:

- список умерших владельцев, не оставивших наследников;
- список отсутствующих, то есть выбывших в неизвестном направлении владельцев земельных долей;
- список владельцев земельных долей, которые не совершили с ними юридически значимых действий.

В газету подается единый список владельцев невостребованных земельных долей. Три указанных выше списка имеют пока внутренний характер.

Для определения лиц в этих списках используются:

- сверка списков с землепользователями земельных участков хозяйств;
- данные от работников администраций сельских поселений;
- сведения из органов МВД;
- сведения из Росреестра;
- информация ЗАГС.

Для умерших обязательно установление дат смерти и реквизитов свидетельств о смерти.

Перед обращением в указанные выше органы необходимо организовать работу с протоколами собраний и поданными в каждом хозяйстве объявлениями о выделе земельных долей. Лица, выделившие земельные доли, вычеркиваются из списка невостребованных земельных долей.

В период, когда объявление со списками невостребованных земельных долей опубликовано, но определенный законом срок начала последующих действий еще не наступил, необходимо организовать работу с заявленными в списках лицами, считающими свои доли востребованными.

В газете указывается, что заявления об исключении конкретного лица из списка подается в администрация сельского поселения. На предварительном этапе все заяв-

ления анализируются сотрудниками ИСА. ДИЗО и сельским поселениям рекомендуется разработать и принять Порядок работы с невостребованными земельными долями, в котором будет, в частности, определен порядок работы с обращениями граждан по этому вопросу.

В Порядке должно быть определено, какие документы обязан представить владелец невостребованной земельной доли для того, чтобы доказать ее востребованность.

В соответствии с указанным Порядком из опубликованного списка владельцев невостребованных земельных долей могут быть исключены лица, которые представят документы, доказывающие факт распоряжения этими долями.

Земельная доля может быть признана востребованной, если:

1) доля была продана либо по иным основаниям отчуждена собственнику земельного массива, находящегося в общей долевой собственности, сельскохозяйственной организации или гражданину – члену крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок, находящийся в общей долевой собственности, в том числе внесена в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации;

2) владелец земельной доли или его наследник, вступивший в установленном законом порядке в права наследования, выделили земельную долю из земельного массива, находящегося в общей долевой собственности;

3) земельная доля была сдана в долгосрочную аренду до введения в действие Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Основанием для исключения из списка собственников невостребованных земельных долей являются документы, подтверждающие факт распоряжения земельной долей одним из способов, перечисленных в ст. ст.12 13, Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"

Доказательства отказа от права собственности на земельную долю:

1) выписка из ЕГРПН о государственной регистрации прекращения права собственности на долю.

Доказательства того, что собственник земельной доли завещал ее, либо после смерти собственника в наследование вступили наследники по закону:

1) свидетельство на наследство, выданное нотариусом.

2) в случае если свидетельство еще не выдано, т. к. наследство находится в стадии оформления, доказательствами могут являться копия заявления наследника о вступлении в наследство, заверенная нотариусом либо справка, выданная нотариусом наследнику о том, что им подано заявление о вступлении в наследство.

3) в случае если вступление в наследство осуществляется в судебном порядке ввиду отказа нотариуса выдать свидетельство о праве на наследство, доказательствами могут являться заверенная судом копия решения суда, вынесенного в пользу наследника либо копия искового заявления наследника с отметкой канцелярии суда о приеме данного заявления.

Доказательства внесения доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности:

1) справка сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, о внесении собственником своей доли в уставный (складочный) капитал либо заверенная сельскохозяйственной организацией копия учредительного договора организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, содержащая сведения о внесении собственником своей доли в уставный (складочный) капитал.

Доказательство передачи доли в доверительное управление:

1) договор доверительного управления земельной долей, заверенный территориальным отделом Росреестра.

2) в случае если договор доверительного управления сдан в Росреестр на регистрацию, доказательством является Расписка о приеме на регистрации договора доверительного управления из Росреестра.

Доказательства продажи доли:

1) договор купли продажи доли, заверенный территориальным отделом Росреестра либо свидетельство о праве собственности, выданное новому собственнику(покупателю) доли территориальным отделом Росреестра.

2) в случае если договор купли-продажи сдан в Росреестр на регистрацию, доказательством является Расписка о приеме на регистрацию сделки купли продажи из Росреестра.

3) предварительный договор купли продажи доли между собственником земельной доли и другим участником долевой собственности либо сельскохозяйственной организацией или гражданином - членом крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Доказательства дарения доли:

1) договор дарения доли, заверенный территориальным отделом Росреестра либо свидетельство о праве собственности, выданное новому собственнику доли территориальным отделом Росреестра.

2) в случае если договор дарения сдан в Росреестр на регистрацию, доказательством является расписка о приеме на регистрацию договора дарения из Росреестра.

Доказательства использования собственником своего права на выделение земельного участка в счет своей земельной доли:

1) зарегистрированный в Росреестре договор купли продажи земельного участка, в котором в качестве стороны договора (в том числе в списке, прилагаемому к договору, если много продавцов либо покупателей) указан собственник земельной доли либо свидетельство о праве собственности, выданное новому собственнику(покупателю) земельного участка территориальным отделом Росреестра.

2) договор аренды земельного участка (зарегистрированный в Росреестре, если аренда на срок более 1 года), в котором в качестве стороны договора (в том числе в списке, прилагаемому к договору, если много арендодателей) указан собственник земельной доли.

3) выписка из кадастрового плана (паспорта) выделенного земельного участка, содержащая сведения о выделившемся собственнике.

До вступления 27.01.2003 г. в силу Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" допускалась сдача в аренду земельных долей (без выделения земельного участка). Доказательствами могут являться:

1) договор аренды земельной доли, заключенный до 27.01.2003 г.

3) ведомость на получение собственником доли в счет арендной платы сельскохозяйственной или иной продукции (в случае, если нет в наличии договора аренды).

Если владелец земельной доли представил документы об использовании доли, он исключается из списка.

После истечения срока, определенного законом, сотрудники Исполнителя составляют окончательный список владельцев не востребовавшихся долей. В этом списке в графе «основания» помечено к какой группе относится владелец не востребовавшейся земельной доли: 1) умерших владельцев, не оставивших наследников; 2) отсутствующих, то есть выбывших в неизвестном направлении владельцев земельных долей; 3) владельцев земельных долей, которые не совершили с ними юридически значимых действий.

Отдельно формируется список владельцев земельных долей, исключенных из опубликованного списка. По каждому исключенному владельцу земельной доли в графе «примечания» приводятся основания его исключения из списка.

Если имеется возможность собрать собрание собственников земельных долей, то на нем целесообразно утвердить список не востребовавшихся земельных долей. Если собрание не состоялось, список не востребовавшихся земельных долей утверждает администрация сельского (городского) поселения.

5.4 Организация ведения судебных процессов, связанных с реализацией государственной политики Воронежской области в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения

Автономная некоммерческая организация «Институт системного анализа интеллектуальной собственности» приобрело большой опыт ведения судебных процессов по не востребовавшимся земельным долям в Воронежской области. Ею было

успешно проведено более 80 судебных процессов, в результате которых вынесены положительные решения, в судах 9 муниципальных районов Воронежской области. На основании этого положительного опыта и опыта других регионов была сформирована нижеследующая Инструкция, которую можно использовать при представлении интересов сельских (городских) поселений в судебных процессах по признанию прав собственности сельских (городских) поселений на не востребоваанные земельные доли.

1. Общие положения

1.1. Настоящая Инструкция носит методическо-рекомендательный характер и имеет целью описание ориентировочного порядка действий судов общей юрисдикции при рассмотрении заявленных исков о признании права муниципальной собственности муниципальных образований на не востребоваанные земельные доли, а также разъяснение отдельных положений законодательного регулирования правоотношений в сферах, затрагиваемых такими исками.

1.2. Настоящая Инструкция направлена на унификацию судебных толкований нормативно-правовых актов, используемых при рассмотрении дел, указанных в п. 1.1 настоящей Инструкции.

2. Подведомственность и подсудность

2.1. Рассмотрение дел, указанных в п. 1.1 настоящей Инструкции, относится к компетенции судов общей юрисдикции, поскольку данные дела затрагивают имущественные права граждан - собственников не востребоваанных земельных долей.

2.2. Дела, указанные в п. 1.1 настоящей Инструкции, подсудны районным (городским) судам по месту нахождения земельных участков, в границах которых находятся не востребоваанные земельные доли (ч.1 ст.30 ГПК РФ).

2.3. Дела, указанные в п. 1.1 настоящей Инструкции, подлежат рассмотрению в порядке искового производства по иску органа местного самоуправления сельского поселения или городского округа к собственникам не востребоваанных земельных долей.

3. Принятие искового заявления к производству

3.1. На стадии принятия искового заявления к производству суд проверяет только соблюдение требований, установленных ст.ст.131, 132 ГПК РФ.

3.2. До принятия искового заявления к производству суд не вправе истребовать, в том числе от истца, какие-либо сведения, кроме тех, которые установлены ст.ст.131, 132 ГПК РФ.

3.3. Следует учитывать, что первоначальными ответчиками по делам, указанным в п. 1.1 настоящей Инструкции, должны являться граждане – собственники земельных долей, которым земельные доли предоставлялись распорядительным актом органа местного самоуправления. Имена и место жительства указанных граждан – ответчиков должны приводиться в соответствии с таким распорядительным документом (утвержденным списком собственников земельных долей). При этом необходимо принимать во внимание, что место жительства гражданина, обозначенное в распорядительном документе и в исковом заявлении, может предусматривать указание только на населенный пункт (без ссылок на улицу, номер дома и иных элементов адреса). Уточнение места жительства проводится в случае необходимости при рассмотрении дела по существу.

4. На стадии принятия искового заявления к производству суд не вправе ставить перед истцом вопросы о том, живы ли в настоящее время указанные в исковом заявлении граждане – ответчики, обладают ли они гражданской процессуальной право- и дееспособностью, каково их место жительства в настоящее время и чем оно подтверждается. Не подлежат выяснению на данной стадии также вопросы установления наследников земельных долей, в том числе в случае, если к исковому заявлению приложены документы, подтверждающие факт смерти граждан – собственников земельных долей.

5. Цена иска определяется истцом путем сложения кадастровых стоимостей земельных долей, право собственности на которые просит признать истец.

6. Учитывая, что истцами по делам, указанным в п. 1.1 настоящей Инструкции, выступают органы местного самоуправления, заявленные иски не облагаются государственной пошлиной (п.19 ч.1 ст.333.36 НК РФ).

7. Необходимо учитывать, что действующее законодательство не предусматривает досудебного порядка обращения к ответчикам по делам, указанным в п. 1.1 настоящей Инструкции. Порядок, установленный ст.12.1 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – «Закон»), представляет собой процедуру признания земельных долей не востребованными и подлежит судебной проверке при рассмотрении исковых требований по существу.

8. Следует иметь в виду, что вопросы наличия или отсутствия доказательств не востребованности земельных долей (фактов распоряжения земельными долями, в том числе путем их внесения в уставный капитал организации), являются составной частью обстоятельств, подлежащих установлению по делу при его рассмотрении по существу, в связи с чем данные вопросы не должны выясняться судом на стадии принятия искового заявления к производству, а отсутствие соответствующих документов в комплекте приложений к поданному исковому заявлению не может являться основанием для оставления искового заявления без движения.

9. Поскольку обстоятельства, подлежащие установлению по делу, могут доказываться истцом не только самостоятельно, но и путем заявления ходатайств об истребовании соответствующих доказательств (ст.57 ГПК РФ), необходимо учитывать, что в случае, если такие ходатайства заявлены истцом в тексте искового заявления или в документе, изначально приложенном к исковому заявлению, то для обеспечения разумного срока судопроизводства целесообразным является истребование указанных истцом сведений сразу после принятия искового заявления к производству, до момента проведения подготовки дела к судебному разбирательству.

10. Рассмотрение дела по существу. Обстоятельства, подлежащие установлению по делу

10.1. Право на заявление искового требования принадлежит соответствующему муниципальному образованию. При проверке права на иск суд должен изучить и дать оценку соответствующему положению Федерального закона, закона субъекта РФ и иному документу, которым истец обосновывает свое право. От имени истца

иск может быть заявлен любым лицом, действующим на основании доверенности, предусматривающей соответствующее право.

10.2. Суд извещает ответчиков о времени и месте судебного заседания по адресам, указанным в исковом заявлении. В случае получения судом доказательств того, что ответчик по данному адресу не зарегистрирован, суд обязан установить причину выбывания ответчика с указанного места жительства и новое место жительства, по которому надлежит извещать ответчика.

10.3. В случае невозможности установления места жительства ответчика, в целях осуществления защиты его прав и охраняемых законом интересов суд вправе рассмотреть вопрос о назначении такому ответчику адвоката (ст.50 ГПК РФ). В случае назначения адвоката извещение ответчика о времени и месте судебного заседания осуществляется путем извещения назначенного адвоката по указанному им адресу.

10.4. В случае получения сведений о смерти гражданина – собственника земельной доли, указанного в исковом заявлении в качестве ответчика, суд должен установить дату смерти гражданина путем истребования соответствующих сведений из органа ЗАГС или путем изучения свидетельства о смерти, представленного лицом, участвующим в деле. Судебный запрос об истребовании сведений из органа ЗАГС может быть направлен судом как по собственной инициативе, так и по ходатайству лица, участвующего в деле.

10.5. После получения сведений о дате смерти гражданина – собственника земельной доли, указанного в исковом заявлении в качестве ответчика, суд по собственной инициативе или по ходатайству лица, участвующего в деле, истребует из нотариальных органов сведения о наследственном деле, открытым со смертью данного гражданина, об имени и месте жительства граждан, признанных наследниками.

10.6. В случае установления наследников гражданина – собственника земельной доли, указанного в исковом заявлении в качестве ответчика, суд обязан привлечь таких наследников к участию в рассматриваемом деле в качестве ответчиков в порядке осуществления процессуального правопреемства (ст.44 ГПК РФ). Положения настоящего пункта не распространяются на случаи, когда из полученных судом

документов четко следует, что земельная доля не вошла в состав наследуемого имущества. При этом необходимо иметь в виду, что принятие наследником части наследства означает принятие всего причитающегося ему наследства, в чем бы оно ни заключалось и где бы оно ни находилось (ч.2 ст.1152 ГК РФ). Поэтому вывод об отсутствии земельной доли в составе наследуемого имущества может быть сделан только в случае наследования по завещанию, если в завещании указаны конкретные виды имущества, не включающие в себя земельную долю, или в случае, если наследник призывается к наследованию по нескольким основаниям и не принимает наследство, причитающееся ему по одному из оснований и включающее в себя земельную долю.

10.7. В случае если в результате изучения собранных доказательств суд не установит наследников земельной доли умершего гражданина – собственника земельной доли, указанного в исковом заявлении в качестве ответчика, суд признает указанную долю невостребованной в соответствии с п.2 ст. 12.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

10.8. В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, рекомендуется привлекать к участию в деле орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

10.9. При рассмотрении вопроса об обоснованности признания земельной доли невостребованной необходимо иметь в виду следующее:

10.9.1. В компетенцию суда не входит вопрос о признании земельной доли невостребованной (ч.5.ст.13 Закона). По рассматриваемому иску суд должен дать оценку законности процедуры признания земельных долей невостребованными и обоснованности включения конкретных земельных долей в число невостребованных;

10.9.2. Истец обязан опубликовать в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ, сообщение о невостребованных земельных долях. При этом Закон не обязывает истца обращаться в суд с заявлением о признании муниципальной собственности на все опубликованные земельные доли. Суд рассматривает за-

явленные исковые требования, исходя из того, какие земельные доли обозначены в качестве невостребованных в самом искомом заявлении;

10.9.3. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» «невостребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет (ч.1 ст.12.1 Закона). Поскольку иных критериев для установления того, что указанная в искомом заявлении земельная доля невостребованной не является, законодательством не установлено, суд проверяет обоснованность указания в искомом заявлении земельной доли в качестве невостребованной, исходя из следующего:

10.9.3.1. Факты распоряжения земельными долями (долями в праве общей долевой собственности - ст.15 Закона), в случае если они имели место, должны были отражаться в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и Государственном кадастре недвижимости, а до этого – регистрироваться в Комитете по земельным ресурсам и землеустройству соответствующего района (Указ Президента РФ № 1767 от 27.10.1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», Указ Президента РФ от 11.12.1993 г. № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость», ст.18, ст.31 Земельного кодекса РСФСР). Поскольку и хранение архивов районных Комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и Государственного кадастра недвижимости относятся в настоящее время к компетенции органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при рассмотрении дела суд должен по собственной инициативе или по ходатайству лица, участвующего в деле, истребовать из соответствующего органа сведения о том, имели ли место когда-либо факты распоряжения (в любой форме) земельными долями, обозначенными в искомом заявлении как невостребованными;

10.9.3.2. С учетом распределения бремени доказывания обстоятельств между сторонами (ст.56 ГПК РФ), суд предлагает лицам, привлеченным к участию в деле в качестве ответчиков, представить доказательства наличия факта распоряжения земельными долями, указанными в исковом заявлении в качестве не востребуемых, в течение срока, установленного ч.1 ст.12.1 Закона. В случае, если соответствующие доказательства будут представлены лицом, участвующим в деле, но не будут подтверждаться сведениями, полученными в соответствии с п.5.10.9.3.1 настоящей Инструкции, суд оценивает эти доказательства по правилам, установленным ст.67 ГПК РФ, в частности, исходя из принципа обязательности государственной регистрации сделок с земельными долями с учетом времени совершения соответствующих сделок;

10.9.3.3. Под фактами распоряжения земельными долями (долями в праве общей долевой собственности на земельный участок) следует понимать действия, направленные, в частности, на:

- отчуждение этих долей в собственность иным лицам;
- передачу земельных долей или отдельных полномочий, связанных с владением, пользованием или распоряжением земельными долями;
- обременение каким-либо законным способом земельных долей;
- участие в принятии решения по вопросу о совершении сделок с земельным участком, участником общей собственности на который является собственник земельной доли;
- прекращение права на земельные доли, в том числе в результате выделения земельных участков в счет земельных долей;
- совершение каких-либо иных сделок с земельными долями в форме и способами, предусмотренными законодательством, действовавшим на момент совершения таких сделок;

10.9.3.4. Не могут рассматриваться в качестве факта распоряжения земельными долями процесс наследования земельных долей и действия по принятию наследства, поскольку такие действия не являются действиями по распоряжению земельными долями лицами, являвшимися первоначальными собственниками земельных долей.

Исключением является совершение завещания, представляющего собой распоряжение имуществом на случай смерти (ч.1 ст.1118 ГК РФ), в случае, если рассматриваемые земельные доли прямо поименованы в тексте такого завещания;

10.9.3.5. Наследники как правопреемники собственников земельных долей вправе доказывать наличие фактов распоряжения земельными долями своими правопродшественниками - собственниками земельных долей;

10.9.3.6. В случае установления факта распоряжения земельной долей по сведениям, предоставленным органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п.5.10.9.3.1 настоящей Инструкции), указанная земельная доля не может считаться невостребованной независимо от момента времени, в который имел место данный факт;

10.9.4. Невостребованная земельная доля не является бесхозяйной вещью в смысле ст.225 ГК РФ, в связи с чем к ней неприменимы правила о принятии на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Невостребованная земельная доля представляет собой особую правовую категорию, статус которой и последствия его установления определяются ст.12.1 Закона;

10.10. При рассмотрении по существу заявленных исковых требований суду необходимо иметь в виду, что основными обстоятельствами, подлежащими установлению по делу, являются следующие:

10.10.1. Факт наделения (предоставления) земельными паями (земельных долей) граждан распорядительным документом органа местного самоуправления. При этом подлежит проверке, что невостребованные земельные доли, в счет которых истцом образованы земельные участки, были предоставлены указанным распорядительным документом;

10.10.2. Факт наличия у истца права на обращение в суд с иском о признании права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли.

10.10.3. Факт публикации сообщения о невостребованных земельных долях в надлежащем средстве массовой информации, а также размещения указанного сообщения на официальном сайте истца в сети «Интернет» (при его наличии) и на ин-

формационном щите, расположенном на территории муниципального образования. При этом подлежат проверке сам факт публикации, надлежащий статус средства массовой информации как источника, в котором в соответствии с законом субъекта РФ должно быть опубликовано сообщение, а также факт упоминания невостребованных земельных долей, указанных в исковом заявлении, в опубликованном сообщении. Необходимо принимать во внимание, что Закон не устанавливает последствий заявления возражений собственником земельной доли или его наследником против включения земельной доли в число невостребованных. В связи с этим суд должен исходить из того, что само по себе наличие заявления указанных возражений не препятствует установлению того факта, что земельная доля является невостребованной. В качестве основания для исключения земельной доли из числа невостребованных может рассматриваться только наличие доказательств, указанных в пп.10.9.3.1- 10.9.3.3 настоящей Инструкции;

10.10.4. Факт утверждения списка невостребованных земельных долей общим собранием участников общей долевой собственности или органом местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности. При этом нужно учитывать, что Закон предусматривает право, а не обязанность общего собрания участников долевой собственности утвердить список невостребованных земельных долей. В случае если общим собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев со дня опубликования указанного списка не принято решение по вопросу о невостребованных земельных долях, орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе утвердить такой список самостоятельно.

10.11. По результатам рассмотрения дела суд принимает решение, в котором дает оценку всем установленным по делу обстоятельствам, в том числе делает выводы по вопросам, указанным в п.п. 4.9 и 4.10 настоящей Инструкции. В соответствии с ч.8 ст.12.1 Закона и ч.5 ст.198 ГПК РФ, резолютивная часть принимаемого по делу решения должна указывать на удовлетворение или отказ в удовлетворении иска, то есть содержать ответ на вопрос о признании права муниципальной собственности на

не востребуемые земельные доли. Вопрос о признании земельных долей не востребуемыми Закон не относит к компетенции суда, в связи с чем оценка обоснованности признания земельных долей не востребуемыми должна содержаться в мотивировочной части решения (ч.4 ст.198 ГПК РФ).

10.12. Необходимо учитывать, что согласно ст. 15 Закона земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В силу ст. 12 Закона на нее распространяется действие норм Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующих вопросы общей долевой собственности, с учетом особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом. Следовательно, в отношении земельных долей действуют общие правила возникновения и прекращения права.

В соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации к имуществу относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, а также имущественные права.

В силу ст. 218 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на имущество, имеющее собственника, не может быть приобретено другим лицом без одновременного прекращения прав прежнего владельца. Таким образом, прекращение права собственности может иметь место по воле собственника либо в принудительном порядке, а также в силу объективных причин (в связи с утратой вещи, со смертью собственника).

Признание за субъектом права собственности на не востребуемые земельные доли, относится к способам принудительного прекращения права собственности, поскольку волеизъявление собственника на отчуждение доли отсутствует. Основанием прекращения права является не востребуемость земельной доли ее собственником (отсутствие распорядительных действий со стороны собственника в течение 3-х лет с момента приобретения права собственности на долю).

Так как признание за истцом права муниципальной собственности на земельные доли, невозможно без одновременного прекращения права собственности граждан на не востребуемые земельные доли, предметом иска по данной категории

споров являются прекращение права собственности на невостребованные земельные доли и признание на них права муниципальной собственности, о чем должно быть указано в решении суда.

5.5 Формирование земельных участков в счет невостребованных земельных долей, оформляемых в рамках государственного контракта, проведение межевых работ и работ по постановке вновь образованных земельных участков на государственный кадастровый учет

Для регистрации земельных долей, которые в соответствии с судебным решением принадлежат сельскому поселению, необходимо прежде всего четко определить земельный участок, оставшийся в общей долевой собственности после происшедших до момента регистрации выделов.

Работу по определению остатка общей долевой собственности необходимо начать сразу после публикации в газете объявления о невостребованных земельных долях.

Предлагается от имени ДИЗО обратиться в Кадастровую палату Воронежской области с письмом о необходимости определения участка, оставшегося в общей долевой собственности после выделов и присвоения ему кадастрового номера.

В соответствии с п. 7 Информационного письма Мособлкомзема от 25.07.2003 N 2326-1, ФГУ ЗКП по МО от 23.07.2003 N 317-п, МОРП от 23.07.2003 N РП-исх.1318 и МоНП от 30.07.2003 N 802/2-21 «О выделе земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения» выполнению учетных кадастровых записей о возникновении новых земельных участков предшествует внесение в Государственный реестр земель кадастрового района (далее - ГРЗ КР) сведений о ранее учтенном земельном участке, находящемся в долевой собственности и явившемся источником образования новых земельных участков. Вместе с открытием ГРЗ КР подраздела на земельный участок, выделяемый в счет земельной доли, открывается подраздел на земельный участок, остающийся в общей собственности после выдела земельной доли.

При этом в строку 5 каждой формы Ф.1.1 заносится номер земельного участка, из которого образован описываемый участок.

В результате проведения государственного кадастрового учета заявителю в установленном порядке выдаются кадастровые планы земельных участков в объеме, необходимом для государственной регистрации прав на земельный участок, выделяемый в счет земельной доли, и земельный участок, остающийся в общей собственности после выдела земельной доли».

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» «В случае образования объекта недвижимости в результате выдела доли в натуре из объекта недвижимости представляется только заявление о постановке на учет такого образуемого объекта недвижимости и необходимые для его кадастрового учета документы. Правило настоящей части распространяется на случаи образования земельных участков в результате раздела, при котором преобразуемый земельный участок сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

Учет изменений преобразуемого объекта недвижимости или в соответствующих случаях снятие с учета преобразуемых объектов недвижимости осуществляется без заявления в течение трех рабочих дней с даты государственной регистрации прав на образованные из таких объектов недвижимости иные объекты недвижимости.»

По этим правилам должны были формироваться записи кадастрового учета на земельный участок, остающийся в общей долевой собственности, во всех регионах страны. То есть на кадастровый учет должен был быть поставлен земельный участок, предоставленный в ходе приватизации в общую долевую собственность. (Конечно, земельный участок, остающийся в общей долевой собственности, может быть многоконтурным.) После выделов его границы и площадь автоматически изменяются, а кадастровый номер сохраняется. Однако в некоторых районах Воронежской области кадастровый учет земельных участков, остающихся в общей долевой собственности, не велся. Этот недостаток необходимо срочно ликвидировать,

иначе не будет возможности зарегистрировать права сельских поселений на невостребованные доли, то есть невозможно будет выполнить решения судов.

Если земельный участок, оставшийся в общей долевой собственности после выделов, определен и имеет кадастровый номер, то в соответствии со статьей 24.1 Федерального закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» «Право на земельную долю может быть зарегистрировано на основании заявления участника долевой собственности на земельный участок или его представителя, полномочия которого удостоверяются нотариально или уполномоченным должностным лицом органа местного самоуправления, а также на основании заявления лица, которое уполномочено общим собранием участников долевой собственности на земельный участок, в составе которого имеется данная земельная доля, и полномочия которого подтверждаются копией протокола общего собрания участников долевой собственности на земельный участок или выпиской из этого протокола, заверенными уполномоченным должностным лицом органа местного самоуправления.»

Исполнитель от имени сельского поселения подает заявление о государственной регистрации земельных долей в собственность сельского поселения. К заявлению должны быть приложены следующие документы: копия вступившего в законную силу решения суда о признании права собственности сельского (городского) поселения, копии документов, подтверждающих правовой статус поселения (решение о создании, Устав), копия документа, подтверждающего полномочия главы поселения, доверенность на представление интересов в территориальном органе Росреестра.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» «в течение шести месяцев со дня возникновения права муниципальной собственности на земельную долю орган местного самоуправления вправе продать эту земельную долю сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Указанные сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство вправе приобрести земельную

долю, находящуюся в муниципальной собственности, по цене, определяемой как произведение 15 процентов кадастровой стоимости одного квадратного метра такого земельного участка и площади, соответствующей размеру этой земельной доли.

Не позднее чем в течение одного месяца со дня возникновения права муниципальной собственности на земельную долю орган местного самоуправления муниципального образования, в собственности которого находится данная земельная доля, обязан опубликовать в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, и разместить на своем официальном сайте в сети "Интернет" (при его наличии) информацию о возможности приобретения земельной доли на условиях, предусмотренных настоящим пунктом. Указанная информация размещается также на информационных щитах, расположенных на территории этого муниципального образования.

В случае если никто из указанных в настоящем пункте лиц не заключил договор купли-продажи земельной доли, орган местного самоуправления в течение года с момента возникновения права муниципальной собственности на нее обязан выделить земельный участок в счет принадлежащих ему земельной доли или земельных долей при условии не нарушения при этом требований к образуемым земельным участкам.

(п. 4 введен Федеральным законом от 29.12.2010 N 435-ФЗ)»

В установленных законом правилах продажи земельных долей может вызвать споры формулировка «сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство, использующие земельный участок, находящийся в долевой собственности».

Разъяснение этого положения содержится в Федеральном законе от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В статье 24.1 этого закона указывается на применение указанного понятия в случаях приобретения земельных долей «Документом, подтверждающим возможность продажи земельной доли, являются документ, удостоверяющий право покупателя на земельную долю в составе того же земельного участка, что и приобретаемая земельная доля, или документ, подтверждающий право покупателя зе-

мельной доли на использование земельного участка, в составе которого имеется приобретаемая земельная доля.

Документом, подтверждающим возможность внесения земельной доли в уставный (складочный) капитал, является документ, подтверждающий право лица, в уставный (складочный) капитал которого вносится земельная доля, на использование земельного участка, в составе которого имеется земельная доля, вносимая в уставный (складочный) капитал».

Таким образом, чтобы приобрести земельные доли, зарегистрированные в собственности сельской администрации, необходимо предъявить документ, подтверждающий право покупателя земельной доли на использование земельного участка, в составе которого имеется приобретаемая земельная доля. Естественно, этот документ должен быть законным, коим не может, например, является договор аренды с муниципальным образованием, которое не имеет прав на земельный участок, находящийся в общей долевой собственности.

Следовательно, Исполнитель в рамках выполнения этого пункта технического задания должен провести экспертизу всех документов, которые имеют землепользователи на земельный участок, находящийся в общей долевой собственности. Это экспертное заключение он предоставляет в Комиссию ДИЗО, которая принимает решение о продаже земельных долей.

В Порядке оформления земельных долей предлагается установить следующее правило. Если по решению Комиссии ни один землепользователь хозяйства не имеет законных документов на использование земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, или все землепользователи хозяйства, имеющие законные права на использование земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, отказались от приобретения земельных долей в установленной порядком форме, ожидать шесть месяцев нет никакой необходимости и можно переходить к выделу земельных долей.

Работы по выделу земельных участков в счет невостребованных земельных долей в конкретном хозяйстве планируется начать примерно во время проведения первого судебного заседания по этому хозяйству. В это время публикуется объявление

о проведении собрания собственников земельных долей об утверждении проекта межевания земельных участков, выделяемых в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности. Следует учитывать, что извещение о проведении собрания участников общей долевой собственности должно быть опубликовано в средстве массовой информации, определенном субъектом РФ, и в сети «Интернет» (при его наличии) от имени органа местного самоуправления. Не позднее дня опубликования сообщения о проведении общего собрания объявление также должно быть размещено на информационных щитах, расположенных на территории муниципального образования по месту расположения земельного участка, находящегося в общей долевой собственности.

Одновременно заказывается проект межевания кадастровому инженеру.

Заранее вычисляется количество собственников земельных долей, которые еще не выделились и не попали в список владельцев не востребовавшихся долей. Если их количество меньше 20% от количества собственников земельных долей, которые еще не выделились, в соответствии с новеллой закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» можно провести собрание, если удастся собрать 50% от числа собственников, не вошедших в опубликованный список.

Перед подачей объявления о собрании владельцев земельных долей выбираются наиболее подходящие из оставшегося массива участки. учитывается близость населенных пунктов, дорог, хранилищ и т.д.

Перед определением участков, которые выделяются в счет не востребовавшихся земельных долей, необходимо еще раз сделать запрос в орган государственного кадастрового учета и получить свежие кадастровые выписки об участке, находящемся в долей собственности, оставшемся после всех выделов земельных участков в счет земельных долей. Для этого участка получается также свежая выписка из ЕГРП.

Далее после второго судебного заседания рассчитывается площадь участков, выделяемых в счет земельных долей, право собственности на которые будет признано за органом местного самоуправления, в соответствии с окончательным списком и предварительной оценкой долей по бонитету (далее расчетная площадь долей).

Для различных хозяйств определение участков, которые выделяются в счет не востребуемых земельных долей, могут вестись разными путями в зависимости от обстоятельств, сложившихся в конкретном хозяйстве.

1. Удалось собрать собрание собственников земельных долей с определенным законом кворумом. В этом случае на собрании утверждается проект межевания с определением местоположения земельных участков, выделенных в счет не востребуемых долей.

2. В случае если собрание не смогло состояться или не удалось обеспечить кворум, оформляются документы, подтверждающие факт созыва собрания для решения вопроса об утверждении проекта межевания. Проект межевания в таком случае в соответствии с п. 5 ст. 13.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» утверждается органом местного самоуправления, за которым признано право муниципальной собственности на не востребуемые земельные доли.

В результате выполнения работ этого этапа определяются земельные участки, выделяемые в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности. Их выбор подкреплен протоколом общего собрания или решением органа местного самоуправления об утверждении проекта межевания.

Кадастровый инженер, который в конкретном районе будет вести землеустроительные работы в рамках данного проекта, должен выбираться на ранних этапах работ. Желательно, чтобы Исполнитель провел опрос котировочных цен на землеустроительные работы. При этом нужно учитывать, что в соответствии с законом Воронежской области от 13.05.2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» цена этих работ не должна превышать 200 рублей за га (без НДС и, возможно, необходимых дополнительных работ по уточнению участков и вторичному делению участков).

После заключения рамочного договора для конкретного хозяйства или группы хозяйств кадастровый инженер должен принять участие в работах по определению местоположения участков в счет земельных долей, оформляемых в собственность сельского (городского) поселения. Кадастровые инженеры должны помочь в про-

фессиональном составлении объявлений о выделе участков и составлении протоколов, которые впоследствии будут основой для постановки участков на кадастровый учет.

С другой стороны, менеджеры Исполнителя должны помочь кадастровому инженеру в согласовании границ выделяемых участков. Нужно уже в самом начале проекта познакомиться с руководителями лесного и дорожного хозяйств района, главами местных администраций, с которыми нужно будет проводить согласование границ.

Кадастровый инженер при деятельном участии Исполнителя выполняет кадастровые работы в отношении выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка в соответствии с утвержденным проектом межевания земельного участка или земельных участков, содержащим сведения о его размере и местоположении его границ. Перед подачей проекта межевания в орган кадастрового учета менеджер и юристы Исполнителя в обязательном порядке проверяют подаваемые документы на предмет их соответствия требованиям Федерального закона Российской Федерации от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" и иным нормативным актам.

Далее Исполнитель от лица органа местного самоуправления подает в орган государственного кадастрового учета изготовленный проект межевания и правоустанавливающие документы.

При приостановлении действий по государственному кадастровому учету Исполнитель совместно с землеустроительной организацией устраняют замечания органа государственного кадастрового учета.

После постановки земельных участков на государственный кадастровый учет документы по соответствующим земельным участкам передаются на регистрацию в соответствующий территориальный орган Управления Росреестра по Воронежской области.

Для государственной регистрации земельных участков, сформированных в счет земельных долей, оформленных в собственность сельского (городского) поселения, исполнитель от имени поселения подает в регистрирующий орган вместе с заявле-

нием следующие документы: свидетельства о государственной регистрации права собственности поселения на земельные доли, копии межевых планов земельных участков, сформированных в счет долей, копии документов, подтверждающих правовой статус поселения (решение о создании, Устав), копия документа, подтверждающего полномочия главы поселения, доверенность на представление интересов в территориальном органе Росреестра.

Перед подачей документов Исполнитель проводит правовую оценку на соответствие федеральному закону от 21.07.1997г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В случае выявления несоответствий вносит необходимые изменения в документальную базу.

После получения свидетельств о государственной регистрации права муниципальной собственности на земельные участки, в случаях выявления несоответствий в содержании ранее поданных документов Исполнитель проводит необходимые дополнения и изменения.

5.6 Организация проведения работ по передаче части земельных участков из муниципальной собственности в собственность Воронежской области

В соответствии со ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Согласно п. 10 ст. 35 указанного Федерального закона определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии с ведомственной целевой программой «Оформление невостребованных земельных долей, упорядочивание землепользования и развитие земельных отношений на землях сельскохозяйственного назначения Воронежской области в 2011-2014 гг.» определенная программой часть оформленных в собственность сельских поселений земельных участков передается в собственность Воронежской области. Правовой базой этой передачи служит Закон Воронежской области от 06.07.2009 № 65-ОЗ «О порядке безвозмездной передачи объектов государственной собственности Воронежской области в муниципальную собственность и приема объектом муниципальной собственности, безвозмездно передаваемых в государственную собственность Воронежской области».

В Законе устанавливается, что для принятия решений о приеме объектов муниципальной собственности в государственную собственность Воронежской области необходимо представить следующие документы:

- а) предложение органов местного самоуправления о приеме объектов муниципальной собственности;
- б) перечень предлагаемых к передаче объектов муниципальной собственности, утвержденный уполномоченным в соответствии с муниципальными правовыми актами органом местного самоуправления;
- в) обоснование необходимости приема объектов муниципальной собственности в государственную собственность Воронежской области;
- г) выписка из реестра муниципальной собственности, содержащая сведения о предлагаемом к приему объекте;
- д) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о зарегистрированных правах на предлагаемый к приему объект;

е) кадастровый паспорт на предлагаемый к приему объект (в случае передачи отдельных помещений здания);

ж) согласие исполнительного органа государственной власти о приеме объектов с обоснованием необходимости осуществления передачи и с указанием организации, за которой предлагается закрепление передаваемых объектов;

В перечне документов исключены пункты, не относящиеся к данному конкретному случаю (в частности, передача из оперативного управления или хозяйственного ведения организаций).

Из текста Закона следует, что необходимо:

1) сформировать предложение органа местного самоуправления о передаче муниципального имущества в собственность субъекта Российской Федерации или предложение органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) занести оформленные в собственность муниципального образования земельные участки в реестр муниципального имущества и представить выписку из этого реестра;

3) приложить выписку из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о зарегистрированных правах на зарегистрированные земельные участки;

4) приложить выписки из кадастрового учета на передаваемые земельные участки;

5) приложить справку о том, что оформленные участки не используются сельской администрацией на определенные в уставе поселения цели.

Указанный Закон дает, по нашему мнению, все необходимые основания для передачи земельных участков. Однако поскольку оформленные земельные участки относятся к фонду перераспределения, целесообразно внести изменения в Закон Воронежской области от 13.05.2008 г. № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области», еще раз определяющий правила этого перехода для земель фонда перераспределения.

Исполнитель готовит документы, поименованные в пп. 1-5 и сопровождает процесс передачи участков и государственной регистрации права собственности Воронежской области в Росреестре.

В результате исполнения комплекса юридических услуг Исполнитель передает Государственному заказчику следующие документы:

- списки собственников земельных участков, не вовлеченных в гражданско-правовой оборот, утвержденные в установленном законом порядке (оригиналы).

- утвержденные проекты межевания земельных участков, оформленных в собственность Воронежской области (оригиналы);

- кадастровые паспорта земельных участков, оформленных в собственность Воронежской области (оригиналы);

- правовые акты муниципальных образований о передаче земельных участков в собственность Воронежской области (оригиналы);

- свидетельства о государственной регистрации прав собственности Воронежской области (оригиналы).

6. Статистика и мониторинг данных использования земель сельскохозяйственного назначения в России

6.1 Система показателей и индикаторов, используемых в федеральных целевых программах Министерства сельского хозяйства Российской Федерации для мониторинга проблем в сфере землепользования

Среди показателей статистики сельского хозяйства, имеющих отношение к проблемам использования земель сельскохозяйственного назначения, следует выделить показатели, сведения для которых в рамках Федерального плана статистических работ (далее – ФПСР) собираются Минсельхозом России в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (таблица 8).

Таблица 8 — Показатели Федерального плана статистических работ (ФПСР) в части использования земель сельскохозяйственного назначения

№№ по ФПСР	Наименование показателя
30.20.	Информация о ходе реализации ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года» (ежегодно)
30.24.	Информация о мониторинге земель сельскохозяйственного назначения (ежегодно)
2.1.19	Доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни (ежегодно)
2.2.22	Площадь фактически используемых сельскохозяйственных угодий муниципального района (ежегодно)
2.2.23.	Общая площадь сельскохозяйственных угодий муниципального района (ежегодно)
2.2.24.	Доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни (муниципального района ежегодно)

Следует отметить, что среди основных статистических показателей, используемых для характеристики отрасли, ее места в экономике и проведения межстрановых сопоставлений⁶ не присутствуют показатели и индикаторы, характеризующие процессы развития земельных отношений, наличия и использования особо ценных сельскохозяйственных земель, чему в мировой практике в настоящее время уделяется первоочередное внимание.

Федеральным ведомством, ответственным за реализацию государственной аграрной и земельной политики, а также главным распорядителем и получателем

⁶ Для межстрановых сопоставлений обычно используются такие показатели как: валовой внутренний продукт (ВВП), объем производства продукции сельского хозяйства всеми сельхозпроизводителями, индекс производства продукции сельского хозяйства, данные о поголовье скота, производстве молока.

средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию функций в сфере сельского хозяйства является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Постановление Правительства России от 12.06.2008 г. № 450 [ред. от 17 марта 2011 года]).

Минсельхоз России призван обеспечить реализацию следующих функций:

- выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, растениеводство, карантин растений, *мелиорацию земель, плодородие почв*, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий;

- *выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;*

- оказание государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

- управление государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях;

- функции федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям (регистрация оригинаторов сорта сельскохозяйственного растения, регулирование отношений в сфере интеллектуальной собственности, связанных с селекционными достижениями и др.);

- координация и контроль деятельности подведомственной Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

При этом необходимо отметить, что в современных условиях реализация деятельности Минсельхоза России предполагает использование программно-целевого подхода, что обуславливает значительное число реализуемых целевых программ, в их числе *общенациональные программы:*

– Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446;

– Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года №717;

– Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 230).

По каждой из программ развития сельского хозяйства определены цели, задачи и показатели для оценки хода достижения поставленных целей Минсельхоза России, как субъекта бюджетного планирования.

Формирование системы показателей, в особенности Госпрограммы, Доклада Министерства сельского хозяйства о результатах и основных направлениях деятельности на 2011 год и на период до 2012 года (далее – ДРОДН) и Карты проекта «Развитие сельского хозяйства» (далее карта проекта 34) происходило, исходя из логики их использования для подтверждения обоснованности расходования средств бюджетной поддержки. При этом существуют определенные различия в показателях, используемых для оценки результативности Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы и ДРОНДа, что может быть связано с различными временными периодами их разработки.

Рассматривая показатели программ развития сельского хозяйства в таблицах 9 - 11, следует отметить, что прослеживается определенная преемственность их использования. Вместе с тем, отсутствие четкой и обоснованной методологии может стать причиной некорректного формирования динамических рядов и ограничивает

возможности сопоставительного анализа результатов, в том числе и в сфере земельной политики.

Таблица 9 — Цели и индикаторы ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года»

Цели Программы/мероприятий	Индикаторы	Ед. измер.
Сохранение и восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения за счет проведения комплекса агрохимических, гидромелиоративных, культуртехнических, агролесомелиоративных, противоэрозионных и других мероприятий	Площадь предотвращенных от выбытия из сельхозоборота сельхозугодий	млн. га
	Площадь защищенных земель, подверженных водной эрозии, затоплению и подтоплению	тыс. га
	Площадь защищенных и сохраненных сельхозугодий от ветровой эрозии и опустынивания	тыс. га
	Вовлечение в сельхозоборот земель, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС	тыс. га
	Внесение минеральных удобрений в пересчете на 100% питательных веществ	млн. тонн д.в.

Большая часть показателей предполагает наблюдение за количественными параметрами развития, что позволяет оценивать, как уже отмечалось, обоснованность расходования бюджетных средств при недостаточности показателей, качественно отражающих ситуацию в земельных отношениях.

Таблица 10 — Основные показатели Доклада Министерства сельского хозяйства о результатах и основных направлениях деятельности на 2011 год и на период до 2012 года

Цели	Показатели	Ед. измер.
Цель 3. Сохранение и воспроизводство используемых сельским хозяйством земельных и других природных ресурсов	Площадь предотвращенных от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий	млн. га
Задача 3.1 Поддержание почвенного плодородия	Площадь предотвращенных от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий	млн. га
	Площадь защищенных земель, подверженных водной эрозии, затоплению и подтоплению	тыс. га
	Площадь защищенных и сохраненных сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания	тыс. га
	Вовлечение в сельскохозяйственный оборот земель, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС	тыс. га
	Внесение минеральных удобрений в пересчете на 100% питательных веществ	млн. тонн д.в.

В Росреестре собирается следующая информация:

- о формах собственности на земли, используемые различными хозяйствующими субъектами в целях производства сельскохозяйственной продукции (ФПСР 9.8., ежегодно);
- о правах, на основании которых используют землю граждане (объединения граждан), занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции (ФПСР 9.9., ежегодно);
- о наличии земель у предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции (ФПСР 9.10., ежегодно);
- о наличии земель у граждан (объединений граждан), занимающимися производством сельскохозяйственной продукции (ФПСР 9.11., ежегодно);
- о распределении общих площадей по видам использования земель и формам собственности в сельских населенных пунктах (ФПСР 9.12., ежегодно);
- о состоянии мелиорированных земель, осушаемых, орошаемых (ФПСР 9.13., ежегодно).

Таблица 11 — Цели, задачи и показатели карты проекта 34 «Развитие сельского хозяйства»

Цели, приоритетные направления и задачи проекта	Наименование индикатора	Ед. измер.
Цель 3. Сохранение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов	Площадь предотвращенных от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий	млн. га
	Внесение минеральных удобрений в пересчете на 100% питательных веществ	млн. т. д.в.
Задача 9. Защита земель от ветровой и водной эрозии, затопления, подтопления и опустынивания путем строительства и реконструкции гидротехнических и мелиоративных сооружений	Площадь защищенных земель, подверженных от водной эрозии, затоплению и подтоплению	тыс. га
	Площадь защищенных и сохраненных сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания	тыс. га
Задача 10. Улучшение баланса питательных веществ без отрицательного воздействия на все компоненты агроландшафта	Площадь земель, подвергшихся агрохимическому обследованию	млн. га
Задача 11. Разработка системы агролесомелиоративных мероприятий, обеспечивающих оптимизацию воздушного и гидротермического режимов агроландшафтов	Площадь улучшенных земель	тыс. га
	Площадь восстановленных агроландшафтов	млн. га

Результаты анализа полноты охвата и согласованности сведений, получаемых из различных источников статистической информации по показателям реализации Карты проекта 34, Госпрограммы в части показателей развития сельского хозяйства, используемых для характеристики земельных ресурсов, и ДРОНД Минсельхоза России приведены в таблице 12.

Таблица 12 — Инвентаризация состава статистических показателей реализации проектов в сфере сельского хозяйства*

№ п/п	Наименование показателя	Ед. измерения	Субъект официального стат. учета, ответственный за сбор и представление информации	Источник
1	Площадь предотвращенных от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельхозугодий	млн. га	Минсельхоз России	Карта проекта, ДРОНД, Госпрограмма
2	Площадь защищенных земель, подверженных водной эрозии, затоплению и подтоплению	тыс. га	Минсельхоз России	Карта проекта, ДРОНД, Госпрограмма
3	Площадь защищенных и сохраненных сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания	тыс. га	Минсельхоз России	Карта проекта, ДРОНД, Госпрограмма
4	Площадь земель подвергшихся агрохимическому обследованию	млн. га	Минсельхоз России	Карта проекта, ДРОНД
5	Площадь улучшенных земель	тыс. га	Минсельхоз России	Карта проекта
6	Площадь восстановленных агроландшафтов	млн. га	Минсельхоз России	Карта проекта

* Показатели, отнесенные к общим для Госпрограммы, ДРОНД и Карты проекта могут иметь отличия по наименованию, но по содержательной части совпадают

Согласно подходам, применяемым для анализа показателей, формируемых по типу используемых источников информации, показатели реализации программ субъектами бюджетного планирования (в частности, Минсельхозом России) могут быть распределены между пятью группами:

1) показатели, являющиеся официальной статистической информацией и включенные в ФПСР;

2) показатели, не включенные в ФПСР, но которые могут быть рассчитаны на основе федерального статистического наблюдения;

3) показатели, не включенные в ФПСР, но которые могут быть рассчитаны на основе федерального статистического наблюдения, ведомственной отчетности и административных регистров;

4) показатели, не включенные в ФПСР, но которые могут быть рассчитаны на основе федерального статистического наблюдения, ведомственной отчетности и административных регистров с привлечением других существующих источников информации;

5) показатели, которые не могут быть рассчитаны на основе существующих информационных источников.

Как видно из приведенных ниже в таблице 13 данных, используемые показатели для оценки земельных ресурсов в федеральных ведомственных программах относятся к группе 4.

Кроме этого, использование для анализа указанных показателей носит субъективно-оценочный характер, понятийный аппарат, соответствующий нормам официального статистического наблюдения, отсутствует.

В целях реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р Минсельхозом России совместно с Россельхознадзором и другими подведомственными организациями ведутся работы по формированию государственных информационных ресурсов о землях сельскохозяйственного назначения в соответствии с системой показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

В системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения насчитывается 80 показателей. Из них 29 показателей форми-

руются Минсельхозом России, 8 - в Росреестре, в Россельхознадзоре – также 8, в Росгидромете (метеорологические показатели) – 15 показателей.

Таблица 13 — Показатели, не включенные в ФПСР, но которые могут быть рассчитаны на основе федерального статистического наблюдения, ведомственной отчетности и административных регистров с привлечением других существующих источников информации

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Является или не является показателем официальной статистики	Рекомендации
1	Площадь предотвращенных от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельхозугодий	млн. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России
2	Площадь защищенных земель, подверженных водной эрозии, затоплению и подтоплению	тыс. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России
3	Площадь защищенных и сохраненных сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания	тыс. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России
4	Площадь земель подвергшихся агрохимическому обследованию	млн. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России
5	Площадь улучшенных земель	тыс. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России
6	Площадь восстановленных агроландшафтов	млн. га	Не является показателем официальной статистики – ведомственные данные	Необходимо разработать методологию расчета показателя, что входит в компетенцию Минсельхоза России

К компетенции Росстата относится формирование 9 показателей. Кроме того, 11 показателей формируются Минсельхозом совместно с другими ведомствами

(Росстат, Росреестр). В большинстве случаев присутствуют количественные показатели. Следует отметить, что подавляющая часть показателей государственного мониторинга имеют длительный период статистического наблюдения, что в целях анализа позволяет формировать относительно длительные динамические ряды.

Все показатели структурированы по тематическим разделам, которые можно представить следующим образом: общая характеристика земель, показатели плодородия почв, показатели загрязнения почв, показатели негативных процессов, показатели проведения агрохимических работ, сведения о севе и уборке урожая, метеорологические показатели.

Далее более подробно следует остановиться на показателях, формируемых в Минсельхозе России. В отношении всех показателей, по-нашему мнению, целесообразно предусмотреть графу, содержащую их относительные значения с целью определения темпов прироста к предыдущему году (по Российской Федерации, федеральным округам, субъектам Российской Федерации, по районам). В особенности это касается распределения и динамики изменения площади земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в разбивке по землепользователям и/или различным категориям сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Кроме этого, по некоторым показателям для целей более глубокого анализа возможно представление расчетных, удельных показателей, например, в расчете на 1 занятого в хозяйстве или в расчете на единицу используемых технических средств (например, на 1 трактор). Это может касаться такого показателя мониторинга как «Площадь земель, используемых хозяйствующими субъектами, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции» в разрезе землепользователей.

Аналогичные принципы представления конечной информации для оценки эффективности использования земельных ресурсов возможно применить в отношении показателей №№ 6–8, а именно: «Площадь земель сельскохозяйственного назначения», «Площадь земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения», «Площадь используемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения». При этом по показателю «Пло-

щадь земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения» следует наблюдать в ежегодном режиме изменение доли собственно сельскохозяйственных угодий, а по показателю «Площадь используемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения» - изменение доли используемых сельскохозяйственных угодий в их составе (ежегодно или один раз в 5 лет).

В отдельных случаях для анализа ситуации в сфере землепользования целесообразно использовать также динамику обратного показателя - изменение доли неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Особую значимость приобретает статистическая информация, имеющая отношение к развитию сельских территорий, сохранения природных ландшафтов и пр. В этой связи в мировой практике используются удельные показатели в расчете на одного сельского жителя, постоянно проживающего на сельской территории. В нашей стране в этой связи можно рекомендовать показатель «Площадь земель сельскохозяйственного назначения в расчете на одного сельского жителя, постоянно проживающего в сельской местности».

Важным аспектом являются показатели негативных процессов и их динамика. Так, среди используемых в мониторинге показателей можно назвать изменение площади сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, обследованных на деградацию, в % к предыдущему значению показателя⁷, площадь эрозионноопасных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, в % к предыдущему периоду наблюдения, «Площадь земель, подверженных ветровой эрозии и подверженных совместно водной и ветровой эрозии, в % к предыдущему периоду и пр.

Аналогичные требования можно представить по показателям, характеризующим плодородие и/или загрязнение почв.

⁷ Показатели, характеризующие негативные процессы, представляются в системе государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения 1 раз в 5 или в 15 лет.

В целях отражения процессов интенсификации сельскохозяйственного производства и эффективности мер по защите сельскохозяйственных земель и повышению их плодородия, а также выполнения Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 14 июля 2012 г. № 717 в части федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» в таком же виде можно представить показатели проведения агрохимических работ.

В соответствующем формате представления можно наблюдать и показатели раздела «Сведения о севе и сборе урожая», то есть представление относительного значения показателя к предыдущему периоду.

С учетом мировых тенденций в качестве предложений для оптимизации показателей и индикаторов, используемых в федеральных целевых программах Минсельхоза России для мониторинга проблем в сфере использования земельных ресурсов и отражения современных подходов в статистическом наблюдении предлагается определять и использовать такие показатели как «Сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции»; «Индекс роста земель, введенных в сельскохозяйственный оборот»; «Изменение площади особо ценных сельскохозяйственных земель»; «Площадь земель, у которых было изменено целевое использование» (всего и в % к предыдущему году по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, малым и микро- сельскохозяйственным предприятиям, КФХ, индивидуальным предпринимателям) и некоторые другие.

Данные показатели могут быть использованы для оценки эффективности мер, включая финансовую поддержку, по улучшению плодородия почв как основы ведения интенсивного сельскохозяйственного производства, предотвращению выбытия из сельхозоборота и т.д.

В таблице 14 представлены предложения по расширению перечня показателей проектов в сфере сельского хозяйства в части использования земельных ресурсов в соответствии с результатами проведенного анализа существующих источников статистической информации федерального и ведомственного уровня.

Таблица 14 — Предложения по расширению перечня показателей развития сельского хозяйства в части характеристики использования земельных ресурсов

№ п/п	Показатели	Ед. изм.	Краткая характеристика (обоснование)
1	Сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции	разы	Рост значений показателя характеризует улучшение сбалансированности питательных веществ в почве, указывает на результативность мер по сохранению почвенного плодородия и расширение масштабов технологической модернизации отрасли
2	Индекс роста земель, введенных в сельскохозяйственный оборот (к предыдущему году)	%	Рост значения показателя показывает масштабы расширения использования земель для сельскохозяйственных целей
3	Изменение площади особо ценных сельскохозяйственных земель (к предыдущему периоду наблюдения)	%	Рост значения показателя показывает эффективность мер по сохранению особо ценных природных ресурсов как национального достояния
4	Площадь земель, у которых было изменено целевое использование (всего и по отношению к предыдущему году)	га, %	Изменение значения показателя свидетельствует о тенденциях в землепользовании, целевом использовании земель
5	Доля площадей, используемых сельскохозяйственными угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	%	Показатель характеризует динамику использования сельскохозяйственных угодий
6	Площадь земель, используемых хозяйствующими субъектами, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции в разрезе землепользователей (в расчете на 1 занятого в хозяйстве или в расчете на единицу энергетической мощности и/или используемых технических средств)	га/чел; га/кВт; л.с; га/1 трактор	Изменение значения показателя характеризует интенсивность ведения сельскохозяйственной деятельности и использование земельных ресурсов
7	Площадь земель сельскохозяйственного назначения в расчете на одного сельского жителя, постоянно проживающего в сельской местности	га/чел.	Показатель характеризует обеспеченность сельской территории землями для ведения сельскохозяйственной деятельности

Предложения основаны на принципе минимизации включения количественных показателей за счет более широкого использования относительных, удельных показателей.

Ниже в качестве примера приведен разработанный паспорт показателя «Сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции» и источники исходной информации для базовых показателей его расчета.

Исходя из вышеизложенного следует выделить следующие положения:

Основой реализации федеральных и ведомственных программ в сфере сельского хозяйства в части анализа и мониторинга использования сельскохозяйственными производителями земель сельскохозяйственного назначения должна быть информация, собираемая по единой государственной статистической методологии. В особенности это касается показателей конечного результата и результативности разработанных и/или утвержденных программ (в частности, федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» и некоторых других показателей, характеризующих использование сельхозтоваропроизводителями земельных ресурсов), что обеспечивает независимость оценок.

При использовании показателей, формируемых на основании ведомственной статистической информации, необходимо наличие четкой методики их формирования и алгоритма расчета. Важным является наличие показателей, позволяющих оценивать эффективность расходования бюджетных средств, в том числе на региональном уровне.

По всем показателям реализации федеральных и ведомственных программ в сфере сельского хозяйства в части анализа и мониторинга использования сельскохозяйственными производителями земель сельскохозяйственного назначения необходимо обеспечить полноту сбора сведений и максимальных охват субъектов статистического учета, а также согласованные сроки представления периодической статистической информации.

Не допускается изменение показателей или их редакции, а также внесение изменений в единицы измерения показателей на весь период действия проектов, программ развития и пр. Если же подобные коррективы необходимы, то должно быть представлено их четкое обоснование и методика сопоставления наблюдаемых показателей.

Показатели ведомственной статистики должны дополнять перечень показателей, формируемый на основании ФПСР, поскольку Минсельхоз России как субъект бюджетного планирования, оперируя собственными ведомственными данными, имеет целью обосновать (или подтвердить), прежде всего, их целевое использование.

Методика формирования показателей ведомственного уровня (Минсельхоза России) должна соответствовать требованиям официального статистического наблюдения.

6.2 Организация информационного фонда государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения

В настоящее время мониторинг рассматривается и как способ исследования, применяемый во многих науках (экологии, биологии, социологии, экономики и других), и как механизм обеспечения управления различными видами деятельности посредством представления своевременной и качественной информации. Таким образом, *основная сфера практического применения мониторинга — это информационное обслуживание управления в различных областях деятельности.*

В сельскохозяйственном землепользовании мониторинг земель сельскохозяйственного назначения представляет собой постоянное наблюдение за земельными ресурсами сельского хозяйства, оценку и прогноз состояния этих ресурсов в связи с *сельскохозяйственной* деятельностью человека.

Сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции (паспорт)

Субъект официального статистического учета, ответственный за сбор и представление информации	Росстат
--	---------

1	Наименование показателя	Сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции
2	Единица измерения	раз
3	Определение показателя	Отношение питательных веществ (минеральные и органические удобрения), внесенных хозяйствами всех категорий к использованным почвенным питательным веществам для производства сельскохозяйственной продукции
4	Алгоритм формирования показателя и методологические пояснения к показателю	Показатель рассчитывается как $B_{почв} = \frac{Вудобр}{Вурож}$ <p>Бпочв – сбалансированность поступления и выноса питательных веществ при производстве сельхозпродукции В удобр – внесение питательных веществ под посевы сельскохозяйственных культур в течение года, млн. тонн действующего вещества В урожай – вынос питательных веществ из почвы с урожаем за соответствующий год в млн. тонн действующего вещества</p>
5	Наблюдаемые характеристики показателя	Относительный показатель
6	Временные характеристики показателя	Периодичность - годовая
7	Характеристика разреза наблюдения	По Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по всем категориям хозяйств
8	Дополнительные характеристики, необходимые для описания показателя	При оценке внесения питательных веществ учитываются масштабы фактического внесения минеральных и органических удобрений, посевов сидеральных культур, соломы и растительных остатков. Вынос питательных веществ рассчитывается, исходя из данных валового сбора сельскохозяйственных культур и нормативных коэффициентов выноса различных питательных веществ

№ п/п	Наименования и определения базовых показателей	Буквенное обозначение в формуле расчета	Орган исполнительной власти (организация) – источник информации	Метод сбора информации, индекс формы отчетности	Объект и единица наблюдения	Охват единиц совокупности
1	Внесение питательных веществ под посевы сельскохозяйственных культур в течение года	В удобр	Росстат, Минсельхоз России	Форма № 9-СХ, досчеты по КФХ и хозяйствам населения		Выборочное наблюдение
2	Вынос питательных веществ из почвы с урожаем за соответствующий год	В урожай	Минсельхоз России	расчет		

Статус мониторинга земель сельскохозяйственного назначения закреплен в Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных инфор-

мационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года (далее – Концепция). Эта Концепция одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р. В соответствии с ней государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения представляет собой систему оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений за изменением качественного и количественного состояния земель как природного и производственного объекта для ведения сельского хозяйства, их хозяйственным использованием, а также обследований этих земель, почв и их растительного покрова, проводимых с определенной периодичностью. При этом земли как природный и производственный объект для ведения сельского хозяйства включают в себя земли сельскохозяйственного назначения и земли, используемые или предоставленные для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий. Методы осуществления наблюдений различны: аэрокосмическая съемка, наземные, гидрометеорологические, статистические наблюдения.

Что касается *целей* государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, то согласно Концепции основные из них следующие:

- предотвращение выбытия земель сельскохозяйственного назначения из производственного оборота,
- сохранение и вовлечение угодий в сельскохозяйственное производство,
- разработка программ сохранения и восстановления плодородия почв,
- обеспечение государственных органов, включая органы исполнительной власти, осуществляющие государственный земельный контроль, юридических и физических лиц, а также сельскохозяйственных товаропроизводителей всех форм собственности достоверной информацией о состоянии и плодородии сельскохозяйственных угодий и их фактическом использовании.

Эти цели полностью отвечают Положению об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 846.

Мониторинг земель, по данным которого формируются соответствующие государственные информационные ресурсы, организуется и осуществляется уполномо-

ченными федеральными органами исполнительной власти. В частности, по данным мониторинга состояния и использования земель в Российской Федерации, проводимого в рамках своих полномочий *Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии*, площадь эродированных, дефлированных, заболоченных земель в федеральных округах страны меняется незначительно (таблица 15). Это является свидетельством недостаточности и низкой эффективности осуществляемых мероприятий по устранению указанных видов деградации земель.

Таблица 15 — Изменение площади эродированных, дефлированных, заболоченных земель в федеральных округах Российской Федерации, млн. га

Федеральные округа	Всего земель	из них:								
		эродированные			дефлированные			заболоченные		
		по состоянию на 1 января		2011 к 2006, %	по состоянию на 1 января		2011 к 2006, %	по состоянию на 1 января		2011 к 2006, %
		2006	2011		2006	2011		2006	2011	
Центральный	65,0	8,1	8,4	104	3,3	2,6	79	20,6	20,2	98
Северо-Западный	168,7	1,0	1,7	170	0,2	0,0	0	16,8	16,9	101
Южный	42,1		6,7			12,6			1,3	
Северо-Кавказский*	17,0	14,4	1,0	54	23,8	2,4	63	3,2	0,3	50
Приволжский	103,7	51,8	51,8	100	9,4	9,3	99	10,6	11,4	108
Уральский	181,9	2,2	3,6	164	0,5	0,0	0	18,6	20,0	108
Сибирский	514,5	57,6	56,6	98	232	221	95	117	118	101
Дальневосточный	616,9	1,9	6,2	326	0,6	0,0	0	59,8	55,5	93
Российская Федерация	1709,8	137	136	99	270	248	92	247	244	99

*Примечания: 1) для расчетов данных в таблице использованы сведения государственных (национальных) докладов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2005 и 2010 годах. 2) *Северо-Кавказский федеральный округ был выделен из состава Южного федерального округа в 2009 году.*

Составной частью комплекса средств государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства является система дистанционного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, совмещенная с наземными обследованиями сельскохозяйственных угодий. Эта система создается *Министерством сельского хозяйства Российской Федерации*. На основе данных дистанционного зондирования Земли на территории 60 субъектов Российской Федерации осуществляется мониторинг пашни, находящейся в сельскохозяйственном обороте. Одновременно на основании результатов соответствующих обследований указанным Мини-

стерством сформирована постоянно обновляемая многоуровневая база данных плодородия почв. Как видно из таблицы 16, практически во всех федеральных округах страны необходимы масштабные агрохимические, мелиоративные, культуртехнические и агротехнологические мероприятия по восстановлению и улучшению плодородия пашни.

Таблица 16 — Данные мониторинга плодородия пашни, используемой организациями, занимающимися сельскохозяйственным производством, по федеральным округам Российской Федерации на 1 января 2011 г., тыс. га

Федеральные округа	Всего используемой пашни	в том числе почвы:			
		кислые	с низким содержанием		
			подвижного фосфора	обменного калия	органического вещества
Центральный	22721,5	9060,9	1889,8	2772,8	5182,4
Северо-Западный	2972,7	839,6	197,2	542,5	1151,7
Южный	16640,7	303,7	2649,5	360,1	6702,6
Северо-Кавказский	1520,7	97,7	1501,4	296,7	2275,7
Приволжский	34952,6	9412,5	5146,2	1698,4	7143,3
Уральский	8002,0	2984,4	3360,0	108,7	308,5
Сибирский	22518,6	5873,9	2813,4	1477,9	3036,4
Дальневосточный	2209,0	1592,9	1086,9	180,4	422,8
Российская Федерация	115537,8	30165,6	18644,4	7437,5	26223,4

Примечание: использованы данные Доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения (М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2011).

В целом методологический аппарат мониторинга земель сельскохозяйственного назначения проработан достаточно глубоко. Его статус закреплен на нормативном уровне. Созданы средства наблюдения (слежения) за землями, адекватные достигаемым целям. Государственные информационные ресурсы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, являются централизованными ресурсами. Круг пользователей указанной информации довольно широк. Она должна быть доступна федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, сельскохозяйственным товаропроизводителям, а также иным заинтересованным физическим и юридическим лицам.

Информационный фонд государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации включает не только систематизированные в определенном порядке многолетние данные наблюдений за земельными ресурсами в сельском хозяйстве, но и нормативно-справочные материалы, сведенные в статистические регистры и базы данных, обеспеченные комплексом программно-технологических и технических средств для выявления характера и связей изменения состояния земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий.

В настоящее время количество запросов, поступающих как от различных органов, так и от физических и юридических лиц, на предоставление информации о результатах земельного мониторинга, имеет тенденцию роста. Поэтому крайне необходима отлаженная система реализации этого мониторинга, включающая в себя сбор, хранение, обработку и распространение получаемой информации, основанная на применении современных геоинформационных технологий.

Геоинформационную систему, которую условно можно назвать «База данных государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий» (далее – ГИС «Госмонземсельхоз»), целесообразно разрабатывать как иерархически организованную систему сведений о землях в сельском хозяйстве, представляемых на картографической основе. Структуризация всей полученной в процессе мониторинга земель сельскохозяйственного назначения информации может осуществляться в соответствии с основными ее видами, определенными в разделе V Концепции. В частности, к такой информации относятся сведения о границах участков, сельскохозяйственных полигонов, контуров, их площади, состоянии, виде разрешенного и хозяйственного использования, потенциальной продуктивности. ГИС «Госмонземсельхоз» может включать несколько модулей.

Так, следует разработать специальный *поисковый модуль*, который должен содержать гибкую систему фильтров для отбора определенных заданных сведений, а его геоинформационная составляющая должна отражать данные по результатам зе-

мельного мониторинга на кадастровой карте. Такая карта обеспечит просмотр сведений о земельном участке по собственнику, адресу и кадастровому номеру участка. В случае деструктивных изменений почв на земельном участке картографическое отображение соответствующих данных позволит оценить негативную ситуацию в целом.

Формирование *отчетного модуля* ГИС «Госмонземсельхоз» может значительно повысить эффективность работы по составлению сложных отчетов и отбору статистической информации для экспорта запрашиваемых данных из утвержденных форм отчетности в задаваемые форматы (Excel, Word, PDF).

Значительной проблемой является разработка индикаторов и показателей информационного фонда государственного мониторинга земель в сельском хозяйстве. Распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 110-р «О системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» определены 16 групп таких показателей. Большинство из групп подразделено на подгруппы. В частности, группа «Показатели плодородия почв» содержит 10 подгрупп. В каждой подгруппе производится группировка информации по классификационным признакам. Например, в подгруппе «Площадь почв с различным содержанием органического вещества в пахотном горизонте» указанной выше группы соответствующие площадные показатели классифицируются по трем признакам: 1) виды угодий, 2) содержание органического вещества в пахотном горизонте (%), 3) мощность гумусового горизонта (см). Что касается территориальной разрезности агрегирования таких показателей, то последние учитываются на четырех уровнях: 1) Российская Федерация, 2) федеральные округа, 3) субъекты Российской Федерации, 4) районы.

В целом, система показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения формируется на основе сведений официальной статистической информации Росстата, Росреестра, Росгидромета, ведомственной отчетности Минсельхоза России и данных, получаемых в результате обследований и наблюдений, проводимых в рамках государственных заданий федеральными государственными бюджетными учреждениями, которые находятся в ведении Минсельхоза

России. Информационное взаимодействие между ведомствами осуществляется в границах соответствующих утвержденных соглашений, в которых устанавливается порядок и сроки представления информации для создания информационного фонда данных при ведении государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Заключение

В мировой практике институт зонирования распространен, главным образом, в малоземельных странах, в которых каждый земельный участок учтен и изучен, а введение категорий земель, которые не могут иметь каких-либо границ, на небольшой по сравнению с Россией территории нецелесообразно.

В России обследования и инвентаризация земель как государственные мероприятия с целью корректировки учтенных ранее данных о наличии и распределении земель не имеют системного характера и осуществляются только по отдельным объектам учета и территориям. Поэтому изученность земель России мала. В этих условиях категории земель важны как для учета земель, так и для принятия решений по управлению земельными ресурсами. Зонирование территорий в стране в соответствии с Земельным и Градостроительным кодексами Российской Федерации является способом регулирования использования земель внутри каждой категории. Так называемая категоричность является отправным институтом установления правового режима земель. Зная категорию земель можно найти варианты и определить регламенты их использования.

Анализ земельного законодательства различных стран мира даёт возможность учёта мировой практики и методики при реформировании экономических механизмов регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве Российской Федерации.

Земельная политика большинства государств мира при всех её межгосударственных различиях направлена, прежде всего, на сохранение земли в сельскохозяйственном пользовании, недопущение или ограничение (в очень жёсткой административной и финансовой формах) перевода сельскохозяйственных земель для других видов использования. Это особенно актуально в условиях, когда требуется всё больше земли под жилищное, промышленное строительство, а цены на земли для несельскохозяйственного использования многократно выше.

Во всех развитых странах мира земельные отношения хотя и основаны большей частью на праве частной собственности, но сила государственного регулирования, обеспечивающего их использование в соответствии с общими социальными и эко-

логическими интересами, играет важнейшую роль. Сочетание действия рыночных механизмов и государственного регулирования имеет своей целью обеспечение эффективного использования и защиту земельных ресурсов сельского хозяйства.

При господстве частной собственности на землю законодательно закреплены общественные права на неё, в состав которых входит: суверенное право государства на изъятие земли (за компенсацию) в интересах общества; право государства на регулирование использования земельной собственности в целях обеспечения общественного порядка; право государства на передачу выморочных земель в казну.

Кардинальным образом ограничивается возможность злоупотреблений и негативных процессов: спекуляция землёй, монопольная власть землевладельцев, сдерживающая аграрный прогресс, дробление земельных участков при передаче по наследству, чрезмерное сосредоточение земли в одних руках и т.п. В целом, законодательство в большинстве стран регулирует рынок земли с позиций её наиболее эффективного использования непосредственно сельскохозяйственными производителями путем создания благоприятных условий для семейных фермерских хозяйств.

Как правило, существует целый ряд ограничений на покупку сельскохозяйственных угодий, связанных с предотвращением их чрезмерного дробления или увеличения, законодательно устанавливаются границы землепользований во избежание фрагментации земельных угодий или образования латифундий для того, чтобы предотвратить формирование нежелательных моделей землевладения и землепользования, а также замедлить снижение численности сельского населения.

Введены жёсткие условия целевого использования земель (особенно сельскохозяйственного назначения), которые определяются с учётом зонирования территорий, а также санкции за нарушение установленных правил землепользования.

Особо выделяется практика наложения обязательств, требующих безусловного осуществления обработки земельных угодий. В целях добросовестной и рациональной обработки сельхозугодий государство устанавливает жёсткие меры ответственности землевладельцев и землепользователей по использованию сельскохозяйственных угодий, в том числе экологического характера.

Во всех странах существуют запрет или ограничения на покупку земли иностранными гражданами. Регулирование земельных отношений основывается на принципе главенства общественных интересов перед частными при использовании земельных угодий.

Принцип платности землевладения и землепользования, независимо от принятых в странах мира форм собственности на земельные ресурсы, является всеобщим. При этом чтобы удержать землю в сельском хозяйстве, система налогов на земли сельскохозяйственного назначения повсеместно имеет льготный характер, дифференцируясь от полного освобождения от земельного налога или налога на недвижимость до определенного льготного режима налогообложения.

В отношении землепользования и землеустройства почти во всех странах Восточной Европы и СНГ слабым местом является пространственное планирование. Активно ведется строительство, но это часто приводит к утрате полей, виноградников, лесов, биоразнообразия, природных и культурных ландшафтов и пр.

Во многих странах Восточной Европы подходы и политика в землеустройстве не соответствуют принципам устойчивого развития. Ценные земли и ландшафты должны получить дополнительную законодательную защиту.

В странах СНГ пространственное планирование и землеустройство в целях долгосрочного устойчивого землепользования, ограничено. В ряде стран эта деятельность либо отсутствует, либо не соответствует современным требованиям, либо является источником коррупции. Основной акцент делается на доступ к земельным ресурсам, а регулирование землепользования и землеустройства находится на низком уровне. В странах Центральной Азии ограниченность регулирования в сфере землепользования ведет либо к использованию сельскохозяйственных и пастбищных земель не по назначению, либо к их избыточной эксплуатации.

В мировой практике проблемы доступа к земельным ресурсам и собственно использование земельных ресурсов, земель сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции носят ярко выраженную экологическую направленность, хотя не менее важна эта проблема также под углом зрения обеспечения продовольственной безопасности на уровне домохозяйства.

В России резкая корректировка государственной земельной политики в отношении земель сельскохозяйственного назначения, составляющих почти 23% от площади всего земельного фонда Российской Федерации, позволит вывести значительные площади сельскохозяйственных земель из-под контроля Россельхознадзора. Существенное ослабление роли государства в земельной политике посредством передачи государственных полномочий в отношении национального ресурса — плодородной земли — на уровень лишь рыночного регулирования обусловит реальные риски потерь значительной части сельскохозяйственных угодий, что неприемлемо в условиях современных мировых усилий по сохранению особо ценных земельных ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности страны.

В целом, проведенные исследования приводят к следующим выводам.

Выводы и предложения

1. В европейских странах стабильное развитие института частной собственности на землю привело к формированию устойчивого рынка земли и функционированию адекватной потребностям государства и общества системы регулирования земельных отношений, основанной на территориальном зонировании. В этих странах хорошо развита система градостроительного планирования, и при этом уровень развития коррупции в органах государственной власти весьма низок.

2. В России, где многообразие форм собственности на землю до Октябрьской революции 1917 года в советский период сменилось монополией государственной собственности, заимствование в правовую систему института территориального зонирования *преждевременно*. Передача функции государства по распоряжению стратегическими земельными ресурсами в хаотичные, несформированные рыночные условия означает передел земель и несет в себе новый конфликтный потенциал.

3. В условиях уже состоявшегося присоединения Российской Федерации к ВТО внедрение института территориального зонирования увеличит реальные риски потери значительной части сельскохозяйственных угодий, что противоречит современным мировым тенденциям сохранения особо ценных земельных ресурсов, необ-

ходимости обеспечения продовольственной безопасности России и повышения ее экспортного потенциала.

4. Перераспределение земель между группами лиц и сферами деятельности через зонирование территории узаконит нарушения в сфере землепользования. В частности, те собственники земель сельскохозяйственного назначения, которые не ведут сельскохозяйственное производство, а выжидают, чтобы в перспективе сменить эту категорию земель на другую с целью извлечения прибыли от их продажи или строительства недвижимости, получают эту возможность. Появится новый класс земельных спекулянтов. Намеченные нормативными правовыми актами санкции за нарушения земельного законодательства надо доводить до конца и вернуть обратно сельскому хозяйству все те земли, которые отняли незаконно.

5. Возможности реализации намеченного института зонирования на практике сомнительны. Чтобы разработать предлагаемые градостроительные и сельскохозяйственные регламенты использования территории, нужно создать концепцию ее развития, схему развития транспортной сети, так как любые перемены в землепользовании влекут за собой изменения транспортной и социальной нагрузки. В европейских системах правового регулирования вид использования земель устанавливается по результатам утверждения плана развития территории.

6. Новая концепция управления земельными ресурсами в Российской Федерации, предусматривающая исключение из законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и переход к территориальному зонированию требует соблюдения определенных условий. Основными из них являются:

- разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации, собственность муниципальных образований;

- полная инвентаризация всех земель, образование и кадастровый учет земельных участков;

- осуществление планирования развития территорий (территориального планирования), в том числе для установления функциональных зон, определения плани-

руемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

- разработка и утверждение в установленном порядке документов градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки), в которых определяются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения таких документов и порядок внесения в них изменений.

Список использованных источников к разделу 1

1. Волков С.Н., Кислов В.С. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт). – М.: Технология ЦД, 2003. – 378 с.
2. Горбунов Г.А. Государственное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения. Дис. ...канд. экон. наук. Москва, 2010.
3. Европейская экономическая комиссия. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы // Организация Объединённых Наций. Нью-Йорк – Женева, 2005.
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf>
4. Заседание Государственного Совета Российской Федерации №7 «О регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения. Зарубежный опыт управления земельными ресурсами» <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/30890.shtml>
5. Лаврова Е.Е. Формирование устойчивого землепользования сельскохозяйственных организаций в условиях оборота земельных долей. Дис. ...канд. экон. наук. Москва, 2011.
6. Малыгина Э.Н. Регулирование земельных отношений в сельском хозяйстве зарубежных стран и его совершенствование в России. Дис. ...канд. экон. наук. Москва, 2006.
7. Хлопцов Д.М. Основы земельной политики России // Вестник Томского государственного университета. Общественно-научный периодический журнал. – ТГУ. – 2008. – №312. – С. 156-160.
8. Farmland Protection Policy Act. Natural Resources Conservation Service. United States Department of Agriculture. www.nrcs.usda.gov
9. Harvey M. Jacobs. Agricultural Land Protection Policy for Albania: Lessons from Western Europe, North America, and Japan // Land Tenure Center – University of Wisconsin-Madison, 1997.
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12811/1/lcwp06.pdf>

10. Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004.

<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf>

11. Types of Zoning. Land Use Laws. realestate.findlaw.com

Список использованных источников к разделу 3

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. - М.: ФГБНУ "Росинформагротех", 2011. - 148 с.

2. Государственный (национальный) доклад о состоянии земель в Российской Федерации в 2010 году. - М.: Росреестр, 2011. - 256 с.

3. Государственный (национальный) доклад о состоянии земель в Российской Федерации в 2009 году. - М.: Росреестр, ФГУП "ФКЦ "Земля", 2010. - 250 с.

4. Конституция Российской Федерации, (принята всенародным голосованием 12.12.1993), (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)

5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ, (принят ГД ФС РФ 08.11.2006), (ред. от 27.12.2009), (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2010)

6. Федеральный закон от 04.12.2006 N 201-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 08.11.2006) (с изм. и доп., вступающими в силу с 31.12.2009)

7. Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2008 г. N 143-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации"

8. Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) от 25.10.2001 N 136-ФЗ, (принят ГД ФС РФ 28.09.2001)

9. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 24, ст. 2249)

10. Сайт Государственной Думы, электронная регистрационная карточка.
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(printzp\)?OpenAgent&RN=50654-6&123](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(printzp)?OpenAgent&RN=50654-6&123)

Список использованных источников к разделу 4

1 Воронина А. Кто скупает Россию / А. Воронина // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2008. — № 10. — С. 57 – 60.

2 Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. — М.: Росреестр, 2011. — 260 с.

3 Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2006 года / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость). — М.: Роснедвижимость, ФГУП ФКЦ «Земля», 2006. — 699 с.

4 Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / И.А. Иконицкая. — М.: Институт государства и права РАН, Академический правовой университет, 1999. — 128 с.

5 Крассов О.И. Земельное право современной России: Учебное пособие / О.И. Крассов. — М.: Дело, 2003. — 624 с.

6 Кресникова Н.И. Государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации / Н.И. Кресникова, Э.Н. Крылатых, И.В. Семенова. — М.: ИнтелПринт, 2002. — 56 с.

7 Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. III. Пер. с англ. / А. Маршалл. — М.: Прогресс, 1984. — 351 с.

8 Харрисон Генри С. Оценка недвижимости: Учебное пособие. Пер. с англ. / Генри С. Харрисон. — М.: РИО Мособлупрполиграфиздата, 1994. — 231 с.: ил., табл., граф.

Ориентировочные вопросы для проведения экспертных опросов в сферах землевладения, управления землепользованием, землеустройством, градостроительного и районного планирования, управления государственными землями

1. Какие приоритеты на ближайшие 5 лет определены в плане совершенствования управления землевладением и землеустройством в Вашей стране?
2. Каково соотношение государственной, частной и коллективной собственности на земельные ресурсы?
3. Как синхронизируются данные в земельном реестре и кадастре?
4. Сколько стоит регистрация права собственности (официальные и неофициальные издержки)?
5. Оцените качество собранных данных. Соответствуют ли они существующей ситуации? Как регулярно они обновляются?
6. Каков уровень компьютеризации?
7. Существует ли кадастр государственных земель?
8. Располагает ли правительство четкими, прозрачными и эффективно работающими процедурами отчуждения государственных земель, в том числе имеются ли механизмы контроля и санкций?
9. Имеются ли свидетельства незаконного предоставления государственных земель?
10. Приняты ли международные стандарты определения стоимости земельных участков?
11. Вовлечены ли в процесс установления стоимости земли банки, страховые компании, компании, работающие на рынке недвижимости, предоставляющие консультационные услуги?
12. Существует ли планирование землепользования в сельских районах?
13. Существует ли соответствующее законодательство в сфере районного планирования?

14. Какие планы землепользования имеются на общенациональном, областном, районном, местном уровнях? Как они взаимосвязаны?

15. Кто отвечает за разработку, реализацию и контроль планов землепользования на каждом уровне?

16. Можно ли опротестовать утвержденный план и как?

17. Что предпринимается для того, чтобы обеспечить в рамках планирования землепользования баланс между экономической выгодой отдельных сторон и общенациональных интересов, социальным развитием и экологической устойчивостью?

18. Каким образом сельскохозяйственное производство оказывает влияние или определяет доступ к земельным ресурсам и их использование?

19. Каким образом прямые иностранные инвестиции влияют на землевладение и доступ к земельным ресурсам?

20. Существуют ли кодексы норм поведения политиков, государственных служащих, индивидуальных предпринимателей, оказывающих профессиональные услуги, и/или судей? Насколько эффективно их применение?