ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ

Кресникова Надежда Ивановна
Ведущий научный сотрудник Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова, доцент Государственного университета по землеустройству, кандидат экономических наук

Земельные отношения в области сельского хозяйства — это сфера общественных связей, которая формируется не просто под действием рыночных сил, а под влиянием целенаправленной региональной аграрной политики, осуществляемой на государственном уровне. В России до перестройки экономики правительственные программы регионального развития охватывали всю территорию страны. Общегосударственная региональная экономическая политика была нацелена на более рациональное размещение производительных сил с целью обеспечения примерно равных возможностей социально-экономического развития для различных регионов. В сельском хозяйстве размещение отраслей земледелия и животноводства было ориентировано на специализацию производства. Сельскохозяйственные отрасли должны были располагаться в тех районах, где имелись наиболее благоприятные условия для их развития: плодородные почвы, достаточные земельные площади, водные источники, удобные дороги и проч. Основные принципы прежней региональной политики в аграрной сфере актуальны и поныне. Речь идет о соотношении общей закономерности и способов ее реализации в конкретных условиях. Таким образом, *региональные земельные отношения в аграрном секторе экономики — это особая форма общественных связей по поводу земель сельскохозяйственного назначения, отражающая, с одной стороны, общее направление региональной и земельной политик государства, с другой, — социально-экономический курс земельных преобразований с учетом условий развития сельского хозяйства в каждом регионе.*

Региональные различия в формах земельных отношений и их регулировании на территории Российской Федерации обусловлены, прежде всего, несходством климатических условий, разницей в плодородии почв, другими природными, а также социально-экономическими факторами. Поэтому субъектам Российской Федерации были предоставлены полномочия по принятию собственных актов земельного законодательства, не противоречащих федеральным нормам.

Законы субъектов Российской Федерации о регулировании землепользования на своей территории упорядочивают и направляют развитие отношений, касающихся владения, пользования и распоряжения сельскохозяйственными земельными участками и долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Ряд субъектов Российской Федерации в законах о земле закрепили также основные направления земельной политики в том или ином регионе. К примеру, в Законе Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» (с последующими изменениями и дополнениями) декларированы приоритетные направления земельной политики: 1) обеспечение государственного регулирования земельных отношений в целях сохранения земель сельскохозяйственного назначения; 2) реализация прав жителей Краснодарского края на землю; 3) учет при регулировании земельных отношений в крае интересов субъекта Российской Федерации, муниципальных образований и других участников таких отношений; 4) сохранение традиционного казачьего землепользования.

В подавляющей части регионов регулирование *оборота* земель сельскохозяйственного назначения осуществляется специальным законом субъекта Российской Федерации. Такой подход в какой-то мере позволяет защитить сельскохозяйственные угодья на территории региона от необоснованного перевода земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные виды угодий. При этом акты субъектов Российской Федерации о переводе земель несельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственные угодья принимаются крайне редко [1, с. 18]. Косвенным доказательством этого служат данные таблицы 1, анализируя которые можно сделать вывод о тенденции уменьшения в большинстве субъектов Российской Федерации как общей площади сельскохозяйственных угодий в составе земель всех категорий, так и площади самого ценного из них, а именно пашни [2, с. 17].

Таблица 1 — Изменение площади сельскохозяйственных угодий в составе земель всех категорий по федеральным округам страны за период с 1 января 2006 г. по 1 января 2007 г.

№№ п/п	Наименование федеральных округов	Общая площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га		рост или снижение к 2006 г., %	Площадь пашни, тыс. га		рост или снижение к 2006 г., %
		2006	2007		2006	2007	
Российская Федерация		*220679,0*	*220632,7*	*- 0,02*	*121780,9*	*121573,9*	*- 0,17*
1	Центральный	33441,9	33438,8	- 0,01	23887,4	23874,1	- 0,06
2	Северо-Западный	6838,7	6838,9	0,00	3428,4	3429,7	0,04

3	Южный	43894,2	43905,2	0,02	22802,8	22810,6	0,03
4	Приволжский	55203,8	55187,3	- 0,03	36525,2	36464,0	- 0,17
5	Уральский	16440,7	16424,7	- 0,10	8680,7	8655,0	- 0,30
6	Сибирский	56836,4	56819,1	- 0,03	24002,0	23880,7	- 0,50
7	Дальневосточный	8023,3	8018,7	- 0,06	2454,4	2459,8	0,22

Согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее также — ФЗ № 101) основные вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории региона, решать которые имеют право субъекты Российской Федерации, сводятся к следующим положениям.

1. Установление сроков начала приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации (пункт 4 статьи 1 ФЗ № 101).

2. Определение минимальных размеров образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Такие размеры могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о землеустройстве (пункт 1 статьи 4 ФЗ № 101).

3. Ограничение максимальных размеров общей площади сельскохозяйственных угодий (в виде земельных участков и долей), которые могут находиться в собственности одного лица. Максимальный размер данных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и/или одного юридического лица, устанавливается законом субъекта Российской Федерации равным не менее чем 10% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и/или приобретения участков таких угодий (пункт 2 статьи 4 ФЗ № 101).

4. Предоставление преимущественного права приобретения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию:

- *в первом случае* такое право возникает в связи с обязанностью лица произвести отчуждение земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, которые не могут принадлежать этому лицу на праве собственности. Тогда при отсутствии лица, изъявившего желание приобрести земельный участок или долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, этот участок или эту долю должен приобрести субъект Российской Федерации либо в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, — соответствующее муниципальное образование по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности (пункт 3 статьи 5 ФЗ № 101);

- *во втором случае* такое право субъекта Российской Федерации закреплено при купле-продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. При продаже сельскохозяйственного земельного участка субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеют преимущественное право его покупки по цене, за которую данный участок продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов (пункт 1 статьи 8 ФЗ № 101).

5. Обращение в суд с заявлением о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае его ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет. Такое заявление направляется в суд органом государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, — органом местного самоуправления (пункт 3 статьи 6 ФЗ № 101).

6. Установление минимального срока аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий. Этот срок определяется законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду (пункт 3 статьи 9 ФЗ № 101).

7. Определение средств массовой информации для опубликования сообщений об обороте земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Субъект Российской Федерации их определяет в следующих случаях:

- *во-первых,* при передаче в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, если имеется *только одно* заявление о такой передаче. В этом случае необходимо предварительно и заблаговременно опубликовать сообщения о наличии предлагаемых для передачи в аренду указанных земельных участков в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации (пункт 2 статьи 10 ФЗ № 101);

- *во-вторых*, при выделе земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. В случае если общее собрание участников долевой собственности не утвердило границы части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выдела в первоочередном установленном порядке земельных участков в счет земельных долей, участник долевой собственности обязан известить в письменной форме о своем намерении выделить участок в счет принадлежащей ему земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счет своей земельной доли земельного участка (пункт 3 статьи 13 ФЗ № 101). Кроме того, в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, опубликовывается сообщение о невостребованных земельных долях с указанием их собственников в случае выдела таких долей в земельный участок (пункт 5 статьи 13 ФЗ № 101);

- *в-третьих,* при принятии решения о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности. Такое решение принимается общим собранием участников долевой собственности. О проведении данного собрания участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не позднее чем за тридцать дней до дня его проведения уведомляются в письменной форме (почтовые открытки, письма) и посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах, расположенных на территории муниципального образования по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, или путем опубликования сообщения в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации (пункт 1 статьи 14 ФЗ № 101).

8. Установление цены выкупа земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, арендованного из государственной или муниципальной собственности. Переданный в аренду гражданину или юридическому лицу такой земельный участок может быть приобретен его арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка (абзац 1 пункта 4 статьи 10 ФЗ № 101).

9. Определение перечня категорий граждан, имеющих право на получение земельной доли, а также порядка установления ее размера. Эти перечень и размер устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (абзац 4 пункта 4 статьи 10 ФЗ № 101).

10. Закрепление условий платности при предоставлении гражданам сельскохозяйственных угодий, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Такие угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации (абзац 3 пункта 4 статьи 10 ФЗ № 101). Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной и безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац 5 пункта 4 статьи 10 ФЗ № 101). Кроме того, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться таким организациям в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации (абзац 6 пункта 4 статьи 10 ФЗ № 101).

11. Установление цены выкупа земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при приобретении сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, в собственность земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения. Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации в размере не более 20% кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий (пункт 7 статьи 10 ФЗ № 101).

12. Закрепление порядка проведения согласительных процедур в связи с разрешением споров о местоположении выделяемого земельного участка в счет доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения (пункт 4 статьи 13 ФЗ № 101).

13. Образование земельного участка из состава земельных долей, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (невостребованных земельных долей). Эти доли подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости. Образование такого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, на основании решения соответствующего муниципального образования (абзацы 1 и 2 пункта 5 статьи 13 ФЗ № 101).

Предметы ведения *уполномоченных органов*, осуществляющих от имени и в интересах региона государственное управление в сфере аграрных земельных отношений, устанавливаются правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Каждый такой уполномоченный орган является субъектом земельных отношений на территории региона. В частности, в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения уполномоченный орган приобретает в собственность региона отчуждаемые участки и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. К его полномочиям относится принятие в пределах своей компетенции следующих решений:

1) покупка или отказ от покупки земельных участков в собственность субъекта Российской Федерации;

2) подача или отказ от подачи в суд заявления о принудительном изъятии у собственника земельного участка при его ненадлежащем использовании или неиспользовании в соответствии с целевым назначением в течение трех лет;

3) предоставление или отказ в предоставлении в частную собственность находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации земельного участка, переданного в аренду гражданину или юридическому лицу.

Кроме того, уполномоченный орган осуществляет функции по приватизации земельных участков, их выкупу для государственных нужд субъекта Российской Федерации, производит реквизицию земельных участков в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Этот орган организует и проводит торги (аукционы, конкурсы) по продаже земельных участков или прав их аренды. Им устанавливается порядок принятия и рассмотрения заявлений граждан и юридических лиц о приобретении прав на земельные участки из земель, находящихся в государственной собственности субъекта Федерации, а также осуществляются иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Что касается полномочий органов *местного самоуправления* в сфере землепользования, то их компетенция распространяется только на те области земельных отношений, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации. В частности, они управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Эти органы резервируют земельные участки для муниципальных нужд, а также устанавливают порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для целей не связанных со строительством, в том числе для сельскохозяйственного производства. Определение органа, уполномоченного от имени муниципального образования совершать действия, связанные с оборотом земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, происходит в соответствии с уставом этого образования.

В большинстве региональных актов земельного законодательства содержатся специальные статьи, устанавливающие случаи, при которых муниципальное образование имеет преимущественное право покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Как правило, такое право возникает у муниципального образования при отсутствии заинтересованности самого субъекта Российской Федерации в приобретении соответствующего земельного участка в собственность региона. Право принятия в установленных пределах полномочий решения, касающегося оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории региона, предоставлено высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или администрации последнего. Это право может быть делегировано субъектом Российской Федерации муниципальному образованию. В целом *по вопросам отношений по поводу земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории муниципальных образований, органы местного самоуправления могут принимать нормативные акты локального характера только в случаях, прямо предусмотренных законами Российской Федерации или субъектов Российской Федерации*.

Особое место в региональном землепользовании занимает *приватизация земли*. Юридические и физические лица не могут осуществлять большинство сделок на земельном рынке с неприватизированными земельными участками, так как последние ограничены в обороте. Положения законов субъектов Российской Федерации о приватизации земли действуют в отношении тех земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которые не были приватизированы ранее. В целом приватизация сельскохозяйственных земельных участков должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и земельными законами субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 101-ФЗ приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения касается участков, не предоставленных в частную собственность гражданам или физическим лицам, но, возможно, используемых ими на праве постоянного (бессрочного) пользования. Как известно, на таком праве земельные участки, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения, могли предоставляться лицам (физическим, юридическим) до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации (до октября 2001 г.).

В сельском хозяйстве приватизация земли — это отчуждениеземельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и (или) юридических лиц. Некоторые авторы считают, что приватизация земель сельскохозяйственного назначения фактически была проведена еще до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» благодаря созданию специально для этого института общей долевой собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения [1, с. 27]. В настоящее время по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в Российской Федерации частная собственность установлена только на часть земель сельскохозяйственного назначения [3, с. 60]. Теоретическая возможность частичной приватизации земли в аграрной сфере подтверждена фактически сложившимся распределением в стране земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности (таблица 2) [4] .

Таблица 2 — Распределение в стране земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности на 1.01. 2008 г.

Земли сельскохозяйственного назначения		В том числе находятся в собственности					
		государственной и муниципальной		граждан		юридических лиц	
млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%
403,2	100	274,8	68,1	121,6	30,2	6,8	1,7

Темпы приватизации земель сельскохозяйственного назначения в стране во многом зависят от динамики ее протекания на местах. Некоторые из субъектов Российской Федерации только начали реализовывать мероприятия по приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Для этого приняты специальные региональные законы, упорядочивающие земельные отношения, возникающие в связи с предоставлением гражданам и юридическим лицам сельскохозяйственных угодий на праве собственности (Закон Республики Алтайот 9 июля 2004 г. № 34-РЗ «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельной доли из земель сельскохозяйственного назначения Республики Алтай», Закон Республики Бурятия от 11 мая 2006 г. № 1636-III «О предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков или земельных долей из земель сельскохозяйственного назначения в Республике Бурятия» и т.д.). Субъекты Российской Федерации устанавливают различные даты начала приватизации земель сельскохозяйственного назначения на своих территориях (таблица 3).

Таблица 3 — Субъекты Российской Федерации, сгруппированные по срокам начала приватизации земельных участков из государственных или муниципальных земель сельскохозяйственного назначения

Группы	Сроки начала приватизации сельскохозяйственных земельных участков	Наименование субъектов Российской Федерации, входящих в каждую группу
I	С момента или через один год после вступления в силу закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории региона	Ивановская, Калужская, Кемеровская, Курская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская*****, Сахалинская, Тамбовская**** области; Пермский край; республики: Бурятия*, Коми, Карелия
II	До 1 января 2004 г. – 1 декабря 2006 г.	Белгородская, Вологодская, Воронежская, Владимирская, Иркутская, Липецкая***, Новгородская, Пензенская, Псковская, Свердловская, Смоленская, Ульяновская области, Приморский край; республики**:** Башкортостан, Удмуртская
III	1 января 2007 г. – 1 января 2010 г.	Брянская, Самарская области, республики: Алтай, Бурятия**, Ингушетия, Марий ЭЛ
IY	С момента возникновения права государственной и муниципальной собственности на земельные участки	Астраханская область
Y	Через десять лет после вступления в силу закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории региона	Волгоградская, Новосибирская области
YI	1 января 2029 г.	Липецкая область****
YII	Через 49 лет с момента вступления в силу или со дня официального опубликования	Курганская область, Алтайский, Краснодарский, Ставропольский края; республики: Дагестан, Северная

	регионального закона	Осетия – Алания, Калмыкия, Кабардино-Балкарская
VIII	В региональном законе конкретный срок не указан	Калининградская, Кировская, Костромская, Саратовская области; Чувашская Республика, Хабаровский край, Корякский автономный округ

* Только для граждан.

** Только для юридических лиц, у которых земельные участки из государственных или муниципальных земель сельскохозяйственного назначения находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования.

*** Для случаев предоставления земельных участков с целью размещения производственных объектов сельскохозяйственного назначения.

**** На возмездной (платной) основе.

*****Для земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении, а также в аренде с правом выкупа в соответствии с договорами, и при предоставлении легитимным гражданам на праве общей собственности в случае приватизации сельскохозяйственных организаций.

Согласно коррективам земельного законодательства при надлежащем использовании государственных земель переоформление сельскохозяйственными организациями права постоянного (бессрочного) пользования и по истечении трех лет с момента заключения договора права аренды на право собственности на землю должно быть завершено до 1 января 2010 г.

Как показывают данные таблиц 4 и 5, в стране государственная и частная собственности на землю сельскохозяйственного назначения уживаются вместе и пока трудно говорить о том, какая из них берет верх. Следует заметить, что на перемену структуры собственности на землю также оказывают влияние перемещение в категорию земель сельскохозяйственного назначения угодий из фонда перераспределения земель, который был сформирован в составе земель запаса еще до введения в действие нового Земельного кодекса Российской Федерации, и другие земельные трансформации.

Таблица 4 — Динамика площади государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения в федеральных округах страны, млн. га

Наименование федеральных округов	Площадь государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения					Изменение площади (±)				
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2003 к 2002	2004 к 2003	2005 к 2004	2006 к 2005	2006 к 2002
Центральный	16,02	16,06	16,16	16,35	16,63	+ 0,04	+ 0,10	+ 0,19	+ 0,28	+ 0,61
Северо-Западный	31,26	30,82	30,77	30,78	30,75	- 0,44	- 0,05	+ 0,01	- 0,03	- 0,51
Южный	23,60	23,72	23,94	23,92	23,91	+ 0,12	+ 0,22	- 0,02	- 0,01	+ 0,31
Приволжский	27,34	27,19	27,34	27,50	27,27	- 0,15	+ 0,15	+ 0,16	- 0,23	- 0,07
Уральский	39,93	40,17	39,88	39,88	39,88	+ 0,24	- 0,29	0,00	0,00	- 0,05
Сибирский	70,02	61,82	69,14	69,31	69,73	- 8,20	+ 7,32	+ 0,17	+ 0,42	- 0,29
Дальневосточный	67,68	67,81	67,84	68,06	68,35	+ 0,13	+ 0,03	+ 0,22	+ 0,29	+ 0,67

В регионах встречаются и случаи моратория на приватизацию некоторых сельскохозяйственных угодий. В частности, согласно Закону Республики Калмыкия от 25 апреля 2003 г. № 319-II-З «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с последующими изменениями и дополнениями) приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые отгонными пастбищами. Такие пастбища могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только в аренду на срок не менее чем пять лет. Такое же положение в отношении отгонных пастбищ принято и в некоторых других субъектах Российской Федерации (например, в Кабардино-Балкарской республике). В Мурманской области не подлежат приватизации земельные участки, занятые оленьими пастбищами. Такие участки предоставляются гражданам и юридическим лицам в аренду. Границы этих участков устанавливаются путем их описания и на местности не закрепляются.

Таблица 5 — Динамика площади частных земель сельскохозяйственного назначения в федеральных округах страны, млн. га

Наименование федеральных округов	Площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности					Изменение площади (±)				
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2003 к 2002	2004 к 2003	2005 к 2004	2006 к 2005	2006 к 2002
Центральный	23,44	23,42	23,45	23,29	23,07	- 0,02	- 0,03	- 0,16	- 0,22	- 0,37
Северо-Западный	4,43	4,53	4,54	4,56	4,62	+ 0,10	+ 0,01	+ 0,02	+ 0,06	+ 0,19
Южный	22,16	22,16	22,24	22,36	22,43	0,00	+ 0,08	+ 0,12	+ 0,07	+ 0,27
Приволжский	31,78	32,04	32,04	32,06	32,28	+ 0,26	0,00	+ 0,02	+ 0,22	+ 0,50
Уральский	9,64	9,64	9,65	9,66	9,66	0,00	+ 0,01	+ 0,01	0,00	+ 0,02
Сибирский	31,24	31,64	31,68	31,56	31,71	+ 0,40	+ 0,04	- 0,12	+ 0,15	+ 0,47
Дальневосточный	2,20	2,13	2,31	2,28	2,26	- 0,07	+ 0,18	- 0,03	- 0,02	+ 0,06

С позиций приватизации земель сельскохозяйственного назначения федеральные округа можно объединить в три разные группы. Такую *классификацию* целесообразно произвести на основе сопоставительного анализа нормативных положений регионального земельного законодательства (в частности, установленных сроков начала приватизации земель сельскохозяйственного назначения на территории субъектов Российской Федерации) и экономических данных, характеризующих структурные соотношения земельной собственности.

В первой *(активной)* группе более 50% земель сельскохозяйственного назначения каждого федерального округа, входящего в состав такой группы, находится в частной собственности граждан и юридических лиц, сюда включены Центральный и Приволжский федеральные округа.

Вторая *(инертная)* группа представлена Южным федеральным округом, в котором частных и государственных земель сельскохозяйственного назначения примерно поровну, а сроки их приватизации в большинстве субъектов Российской Федерации округа отодвинуты. Этот округ занимает промежуточное положение между первой и третьей группами данной классификации.

Наконец, у представителей третьей *(пассивной)* группы основная часть земель сельскохозяйственного назначения (более 50%) находится в государственной и муниципальной собственности. Это Северо-Западный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

Таким образом, на региональном уровне и в целом по стране сложились условия частичной и постепенной приватизации земель сельскохозяйственного назначения, которые характерны для трансформационного земельного строя.

Важно подчеркнуть, что различные институциональные формы передачи государственных или муниципальных земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность или в аренду не влияют на установленный земельным законодательством правовой режим земельных участков из этих земель.

Так, *минимальный размер* образуемого нового земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения устанавливается законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории субъекта Российской Федерации или другим региональным законом, в котором закреплены нормы по регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения. При этом должны быть соблюдены требования законодательства Российской Федерации о землеустройстве: 1) пригодность земельного участка для предполагаемого (разрешенного) использования; 2) недопущение таких недостатков в расположении земельных участков, как вклинивание, чересполосица, вкрапление контуров посторонних угодий, дальноземелье, изломанность границ и других, создающих неудобства в землепользовании; 3) возможность выезда на дороги общего пользования.

Как явствует из таблицы 6, большое число субъектов Федерации определило минимальный размер образуемого нового земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения равным размеру доли, установленному органом местного самоуправления при приватизации земли в соответствии с нормами бесплатной передачи угодий на конкретной территории (группа 1). Сравнительно большие минимальные размеры образуемых новых земельных

участков из земель сельскохозяйственного назначения закреплены земельным законодательством некоторых субъектов Федерации из ряда регионов, которые располагают значительными площадями сельскохозяйственных угодий на своей территории (группа 4). Лишь в одном субъекте Федерации — Саратовской области — для земель сельскохозяйственного назначения, за исключением пашни, минимальный размер образуемых новых земельных участков не ограничивается. Что касается пашни, то согласно Закону Саратовской области «О земле» (статья 10) минимальный размер образуемых новых занятых этим угодьем земельных участков на богаре устанавливается равным пяти гектарам.

При закреплении земельным законодательством субъектов Федерации минимальных размеров образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения допускаются исключения из общего установленного правила. Так, в случае если сельскохозяйственный земельный участок образует естественный контур, его площадь устанавливается в рамках данного естественного контура и может быть меньше, чем принятый в региональном законе предельный минимальный размер такого участка. Регулируя предельные минимальные размеры образуемых новых земельных участков из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель субъекты Федерации учитывают технологические особенности соответствующей мелиоративной системы.

Таблица 6 — Группировка субъектов Российской Федерации в зависимости от установленных региональными актами земельного законодательства минимальных размеров образуемых новых сельскохозяйственных земельных участков

№№ групп	Диапазон изменений в той или иной группе установленных региональным законодательством предельных минимальных размеров образуемых новых земельных участков	Наименование субъектов Российской Федерации, входящих в данную группу
1	Размер, превышающий величину или равный размеру доли в праве общей собственности на сельскохозяйственный земельный участок либо равный размеру среднерайонной земельной доли, определенной для бесплатной передачи сельскохозяйственных угодий в собственность граждан на момент приватизации земель сельскохозяйственного назначения или реорганизации сельскохозяйственных предприятий	Архангельская, Белгородская*, Брянская*, Владимирская, Волгоградская*, Вологодская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская ****** области, Республика Адыгея, Чувашская Республика
2	0,01 — 10 га	Брянская, Волгоградская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская****, Кировская, Костромская, Курганская, Московская, Новгородская, Омская, Пензенская, Псковская, Самарская, Саратовская**, Сахалинская, Свердловская, Смоленская области, Красноярский, Пермский, Приморский, Хабаровский края; республики: Алтай, Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Коми, Марий Эл, Кабардино-Балкарская,
3	≥10 — 50 га	Белгородская*** область, Ставропольский край, республики: Башкортостан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Удмуртская
4	100 — 300 га	Воронежская, Кемеровская*****, Курская, Новосибирская, Тамбовская, Ульяновская области
5	Не менее установленного законом субъекта РФ предельного минимального размера земельного участка, предоставляемого гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства	Ивановская область
6	Определяется требованиями законодательства Российской Федерации о землеустройстве. Конкретные размеры не установлены	Астраханская область, Краснодарский край, Республика Марий Эл, Корякский автономный округ
7	Не ограничивается (кроме пашни и орошаемых земель)	Саратовская область

* Только для земельных участков, выделяемых из состава сельскохозяйственных угодий, находящихся в общей долевой собственности.

** Только для пашни.

*** Минимальный размер земельного участка, устанавливаемый при приватизации земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

**** Кроме участков, предназначенных для производства зерна.

***** Для участков, предназначенных для производства зерна.

****** В случае выдела земельного участка, находящегося в общей собственности.

При закреплении в региональных законах *максимального размера* общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, часто учитываются специфические особенности конкретных территорий. К ним относятся: размер общей площади сельскохозяйственных угодий в данном районе, количество его жителей (прежде всего в сельской местности), местоположение сельскохозяйственных угодий относительно рынков сбыта сельскохозяйственной продукции и другие факторы. Поэтому в ряде субъектов Федерации указанный максимальный размер дифференцирован в зависимости от данных особенностей районов (таблица 7).

Таблица 7 — Группировка субъектов Российской Федерации в зависимости от установленных региональными актами земельного законодательства максимальных размеров общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица

№№ групп	Диапазон изменений в группах установленных законодательством предельных максимальных размеров сельскохозяйственных угодий, % от общей площади этих угодий в границах одного муниципального района на момент предоставления и (или) приобретения сельскохозяйственных земельных участков	Наименование субъектов Российской Федерации, входящих в данную группу
1	10 — 20	Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Ивановская, Калужская*, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Ульяновская области; Краснодарский край (кроме *Усть-Лабинского района*), Алтайский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края; республики: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская, Коми, Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Удмуртская, Чувашская
2	21 — ≤ 50	Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Калужская**, Кировская, Московская, Новгородская, Орловская, Саратовская, Тамбовская области, *Иркутское, Ангарское муниципальные образования и Шелеховский район* Иркутской области; *муниципальное образование Усть-Лабинский район* Краснодарского края, Красноярский край
3	51 — ≤ 80	Иркутская область, кроме *Иркутского, Ангарского муниципальных образований и Шелеховского района*; Республика Марий Эл
4	Не определено	Корякский автономный округ

* Районы: Боровский, Дзержинский, Жуковский, Кировский (и город Киров), Людиновский (и город Людиново), Малоярославецкий, Перемышльский, Тарусский, Ферзиковский, Юхновский.

** За исключением районов, перечисленных в предыдущем примечании.

Обычно предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из государственных или муниципальных земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества,

животноводства, дачного строительства устанавливаются специальным законом субъекта Федерации. Предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставленных гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства, как правило, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Соблюдение минимальных размеров — это, прежде всего, противодействие малоземелью. Что касается максимальных размеров, то создаются хорошие условия для концентрации земли у латифундистов. Согласно действующему российскому земельному законодательству любой субъект Федерации вправе установить размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности у одного легитимного лица, равным 100% площади сельскохозяйственных угодий данного района. Как видно из таблицы 7, ближе всего к этому рубежу подошли Иркутская область и Республика Марий Эл.

Большое значение для регулирования размеров аграрного землепользования имеет *фонд перераспределения земель*, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации. Формирование этого фонда происходит в соответствии с установленными земельным федеральным и региональным законодательством правилами. Предельные размеры земельных участков, предоставляемых из фондов перераспределения земель, устанавливаются соответствующими нормами законов субъектов Федерации.

Таким образом, в России определился новый этап государственной аграрной земельной политики — этап региональной активизации оформления сельскохозяйственных угодий в собственность и аренду в соответствии с действующим законодательством.

Литература

1. Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / А.В. Мазуров, В.В. Нахратов, В.Э. Чуркин. — М.: Частное право, 2006. — 208 с.

2. Сборник сведений о состоянии и использовании земель в федеральных округах Российской Федерации в 2006 году / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. — М.: Роснедвижимость, 2007. — 503 с.

3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2006 году / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. — М.: Роснедвижимость, ФГУП «Земля», 2007. — 238 с.

4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2007 году / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. — М.: Роснедвижимость, ФГУП «Земля», 2008. — 270 с.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006