УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОТОМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

А.М. Белякова, аспирант Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова

Современное положение дел в АПК России характеризуется тем, что начиная с 2003 г. рынок земель сельскохозяйственного назначения активно развивается. Это относится как к первичному земельному рынку – приобретение земли в собственность у государства или муниципальных образований, так и ко вторичному земельному рынку – купля-продажа между частными лицами. О этом свидетельствуют данные государственных национальных докладов о состоянии и использовании земель [17]. В настоящее время вторичный рынок по своему экономическому размеру в 3-4 раза превышает объём площадей, проданных государством и муниципальными образованиями.

В то же время сегодня более 45 млн га земель сельхозугодий выведено из оборота, что приводит к недополучению продукции растениеводства (в пересчёте на зерно) в размере около 40 млн т зерна. Более 78% земель сельскохозяйственного назначения находится в долевой собственности граждан, при этом площадь невостребованных земельных долей оценивается в 24 млн га, или 24% от общей площади земель, находящихся в долевой собственности. Всё это снижает эффективность аграрной экономики, уменьшает устойчивость деятельности сельхозорганизации, а также сокращает залоговую базу и ограничивает привлечение долгосрочных кредитов для развития сельского хозяйства, что отрицательно отражается на внедрении достижений науки и модернизации аграрного производства, поэтому совершенствование управления земельным фондом имеет не только научное, но и практическое значение.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации обладать правом собственности на земельный участок могут все субъекты гражданского права [1]. Исключение составляют иностранцы и лица без гражданства, которые не могут быть собственниками некоторых земельных участков. Что касается непосредственно земель сельскохозяйственного назначения, Земельный кодекс Российской Федерации перечисляет **основные субъекты, которые вправе использовать и приобретать в собственность земли** данной категории [2]. К ним относятся:

- граждане, в том числе ведущие крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;

- хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации;

- некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации;

- казачьи общества;

- опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений;

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

Однако круг таких субъектов, использующих земли сельскохозяйственного назначения, не является ограниченным указанным перечнем. По сути, речь может идти обо всех коммерческих и некоммерческих организациях, а также о гражданах, которые хотят приобрести земельный участок для использования в сельскохозяйственных целях. Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения могут приобрести не только организации, являющиеся аграрными по основному профилю своей деятельности, но и другие организации и граждане, для которых эта деятельность не является основной.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут использовать земли сельскохозяйственного назначения. Хотя они (а также юридические лица, в уставном или складочном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%) не имеют права получить земельные участки из таких земель в собственность, пожизненное наследуемое владение или безвозмездное пользование, они могут пользоваться ими только на праве аренды.

Следует отметить, что участниками отношений по поводу участков земель сельскохозяйственного назначения являются кроме граждан и юридических лиц также Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Но они, являясь собственниками таких земельных участков, сами их не используют, а предоставляют на том или ином праве (владение, пользование, аренда) гражданам и юридическим лицам для использования в

сельскохозяйственных целях.

Распоряжение федеральными землями путём их предоставления осуществляет Правительство РФ. Если земли находятся в собственности субъекта РФ, то функцию предоставления земельного участка из состава этих земель осуществляет исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. В том случае, когда нужно осуществить эту процедуру в отношении земельного участка, принадлежащего муниципальному образованию, предоставление земель относится к компетенции органа местного самоуправления.

Вступивший в силу в 2003 г. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [12] определил механизм, предусматривающий **преимущественное право общества выкупить выставленные на продажу сельскохозяйственные земли.** В результате в соответствии с Законом субъекты Российской Федерации (т. е. государство) или в случаях, установленных региональным законом, органы местного самоуправления получили преимущественное право покупки земель, кроме случаев продажи с публичных торгов.

Установленная процедура реализации органами публичной власти права на преимущественную покупку предусматривала, что **продавец земельного участка,** а до 2005 г. и продавец земельной доли, **обязан известить органы публичной власти о намерении продать участок** с указанием цены и других существенных условий договора. Если соответствующие органы отказываются от покупки или не уведомляют продавца о намерении приобрести продаваемый участок, то он может продать участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении.

Таким образом, решение органа публичной власти о реализации преимущественного права или отказе от него, что является санкционированием сделки, никак не связано с личностью покупателя. Этот факт снижает возможные коррупционные риски.

В 2005 г. право преимущественной покупки как регулирующий механизм претерпело существенные изменения. А именно, данный механизм перестал применяться к земельным долям, соответствующее право перешло от органов публичной власти к сельхозорганизациям.

В итоге произошла не просто передача функций от государства к сельскохозяйственной организации. Изменилась сама суть. В настоящий момент закреплённое в законе право преимущественной покупки не является способом помешать сделке, наносящей ущерб интересам общества. Оно создаёт условия для ведения более стабильного производства конкретным сельхозтоваропроизводителем. Таким образом, **государство устранилось от регулирования сделок с земельными долями, однако оставив за собой данное право в отношении земельных участков.**

Сегодня сделки с земельными долями – это внутреннее дело их собственников и соответствующей сельхозорганизации. Вмешательство публичной власти (органов местного самоуправления) предусмотрено только в отношении невостребованных земельных долей. В данном случае органы государственной власти вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на такие доли. Регулирование оборота земельных долей производится в соответствии с нормами Федерального Закона от 29.12.2010 №435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» [16].

Земельный кодекс Российской Федерации, отражающий особенности установления порядка и условий предоставления земель сельскохозяйственного назначения разным категориям лиц, предусматривает, что данный вопрос регулируется как на основе норм Кодекса, так и ряда федеральных законов. Так, особенности правового режима владения, распоряжения и пользования земельными участками в составе земель сельскохозяйственного назначения, имеющего определённую специфику, определяются в соответствии с целым рядом федеральных законов, в частности: «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [13], «О личном подсобном хозяйстве» [14], «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» [8], «О сельскохозяйственной кооперации» [4], «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [9], «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [10], «О некоммерческих организациях» [7], «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» [3] и др.

Например, особенностью правового режима земель крестьянских (фермерских) хозяйств является принцип неделимости земельного участка, входящего в состав имущества фермерского хозяйства. Всё имущество (в том числе и земельный участок) фермерского хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное. Доли членов фермерского хозяйства при долевой собственности на имущество устанавливаются соглашением между ними. При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства фермерского хозяйства разделу не подлежат. В этом случае гражданин имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество фермерского хозяйства. Каждый член крестьянского хозяйства может завещать

причитающуюся ему долю земельного участка любому лицу. Однако, если наследник умершего члена крестьянского (фермерского) хозяйства сам членом этого хозяйства не является, он имеет право на получение компенсации, соразмерной наследуемой им доле в имуществе, находящемся в общей совместной собственности членов хозяйства.

Раздел земельного участка крестьянского хозяйства проводится только в случае прекращения крестьянского (фермерского) хозяйства - например, в связи с выходом из него всех его членов. В этом случае, если участок находился в общей долевой собственности, раздел проводится в соответствии с долями участников по соглашению между ними; при общей совместной собственности на земельный участок для его раздела также определяется доля каждого из участников. В последнем случае, если соглашением членов крестьянского хозяйства не установлено иное, доли всех членов признаются равными. Если между участниками долевой собственности не будет достигнуто соглашение о способе и условиях раздела земельного участка, спор рассматривается в суде.

В рамках Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» право на ведение личного подсобного хозяйства имеют дееспособные граждане, которым земельные участки предоставлены или которыми земельные участки приобретены для ведения такого хозяйства.

Особенность **правового режима земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства** заключается в том, что для ведения хозяйства могут использоваться земельный участок в черте поселений (приусадебный земельный участок) и земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения за чертой поселений (полевой земельный участок). Соответственно, приусадебный земельный участок используется как для производства сельскохозяйственной продукции, так и для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений, а полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нём зданий и строений.

Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» установлено, что максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно (на любом праве - в собственности, пожизненном наследуемом владении, пользовании, аренде) у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается законом субъекта РФ. Это сделано с целью отграничить личное подсобное хозяйство от крестьянских (фермерских) хозяйств. Если у гражданина возникло право на участки, общий размер которых превышает максимально установленный, он обязан либо в течение года провести отчуждение части этих участков, либо зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя (или зарегистрировать фермерское хозяйство) со всеми вытекающими последствиями - в частности, уплатой соответствующих налогов. Ведение личного подсобного хозяйства прекращается в случае прекращения прав на земельный участок, на котором ведется личное подсобное хозяйство.

Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» предусмотрено, что в садоводческом, огородническом, дачном некоммерческом объединении любого типа имеются земли, составляющие имущество общего пользования, остальные земельные участки принадлежат на праве собственности или ином вещном праве гражданам - членам некоммерческого объединения, а также индивидуальным садоводам и огородникам. Член садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения имеет право **самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке в соответствии с его разрешенным использованием;** распоряжаться своим земельным участком и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Законом также установлены особенности приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков, которая может проводиться как самим объединением по решению общего собрания его членов, так и членами объединения в индивидуальном порядке.

Аграрные коммерческие организации занимают основную часть сельскохозяйственных земель. В подавляющем большинстве они представляют собой бывшие колхозы и совхозы, реорганизованные в ходе аграрной реформы в новые организационно-правовые формы: это открытые и закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, товарищества полные и коммандитные, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. Все названные формирования, в том числе сельскохозяйственные, действуют на основании Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «Об акционерных обществах» [5], «Об обществах с ограниченной ответственностью» [6]. Специальный Федеральный закон действует только в отношении сельскохозяйственных кооперативов – «О сельскохозяйственной кооперации».

Сельскохозяйственный кооператив является юридическим лицом, и он вправе иметь в собственности, покупать или иным образом приобретать, продавать, закладывать и осуществлять иные права на имущество и земельные участки, в том числе переданные ему в виде паевого взноса в паевой фонд кооператива, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Закон определяет условия возврата пая выходящему члену кооператива. А именно, в соответствии с уставом кооператива может быть предусмотрена выплата стоимости паевого взноса в натуральной форме в виде земельного участка или другого имущества кооператива. Размер выдаваемого в счёт пая земельного участка определяется пропорционально

размерам земельных угодий кооператива, исходя из размера паевого взноса выходящего члена кооператива и стоимости гектара земли, в соответствии с которой земельный участок или земельная доля были засчитаны в паевой взнос. При этом размер выдаваемого земельного участка не должен превышать размер земельной доли или земельного участка, переданных кооперативу членом кооператива при вступлении.

Следует отметить, что Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» специально не определяет правовой режим использования земель сельскохозяйственного назначения потребительскими обществами. Закон в целом регулирует режим земельных участков, переданных в качестве паевого взноса в паевой фонд потребительского общества, при этом собственником имущества является потребительское общество как юридическое лицо.

В соответствии с земельным законодательством Российской Федерации предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, как физическим, так и юридическим лицам - это предоставление в широком смысле, т. е. как в пользование, аренду, так и в собственность. Таким образом, титулами, на которых граждане и юридические лица вправе приобрести земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть право собственности, аренды, постоянное бессрочное пользование или безвозмездное срочное пользование.

Согласно Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах), за исключением случаев приобретения участка в собственность арендатором. Юридическое лицо или гражданин, которому земельный участок передан в аренду, может приобрести его по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта РФ, по истечении трёх лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования такого земельного участка.

Передача в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, кроме особых случаев, зафиксированных в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», осуществляется только при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в средствах массовой информации, определённых субъектом РФ. Если в течение месяца после опубликования поступит только одно заявление, передача участка в аренду проводится по общим правилам. Если же заявлений два и более, земельные участки предоставляются в аренду на торгах (конкурсах, аукционах). Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также права на заключение договоров аренды таких земельных участков осуществляются в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ. Перечень категорий граждан, имеющих право на получение земельной доли, и порядок определения размера земельной доли устанавливаются законом субъекта РФ.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

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

Приобретение сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [11]. **Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность** по цене, установленной законом субъекта РФ **в размере не более 20% кадастровой стоимости** сельскохозяйственных угодий.

В Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» отсутствует упоминание о том, что

земельные участки могут быть предоставлены в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное пользование. Статья Закона, регулирующая порядок предоставления участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, называется «Предоставление гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности». На основании этого учёные и юристы часто делают вывод о том, что участки из земель сельскохозяйственного назначения на ином праве, кроме аренды и собственности, не могут быть предоставлены.

Заметим, что данный Федеральный закон устанавливает лишь порядок предоставления земель в постоянное или временное пользование. Но это отнюдь не означает, что использование сельскохозяйственных земель на другом правовом режиме (кроме указанных выше титулах) невозможно.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения, как уже отмечалось выше, расширяется. Этому будет способствовать и новый Федеральный закон от 29.12.2010 № 435 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» [16]. **Новизна этого закона** сводится к следующим новеллам:

- определены условия образования земельного участка, выделяемого в счёт земельных долей;

- определён порядок и правила проведения общего собрания участников долевой собственности;

- урегулирован порядок обращения невостребованных и выморочных земельных долей в публичную собственность и порядок их выдела;

- определён порядок отказа от земельной доли путём подачи заявления и документа, подтверждающего право на земельную долю;

- уточнены особенности кадастрового учёта и государственной регистрации прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения;

- уточнены основания и порядок изъятия и вовлечения в сельскохозяйственную деятельность неиспользуемых и ненадлежащеиспользуемых земельных участков.

Совершенствование механизма оборота земель сельскохозяйственного назначения позволит выделить земельные доли 9,8 млн граждан в натуре и сформировать земельные участки на площади более 85 млн га; обеспечить залоговую базу для привлечения долгосрочных кредитов в отрасль; расширить вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот; навести определённый порядок в земельных отношениях; повысить эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // Российская газета, № 238-239, 08.12.1994.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Российская газета, № 211-212, 30.10.2001.

3. Закон РФ от 19.06.1992 № 3085-1 (ред. от 21.03.2002) "О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации" // Российская газета, № 139, 19.06.1992.

4. Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 01.07.2011) "О сельскохозяйственной кооперации" // Российская газета, № 242, 16.12.1995.

5. Федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ (ред. от 30.11.2011) "Об акционерных обществах" // "Российская газета", N 248, 29.12.1995.

6. Федеральный закон от 08.02.1998 N 14-ФЗ (ред. от 30.11.2011) "Об обществах с ограниченной ответственностью" // "Российская газета", N 30, 17.02.1998.

7. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 16.11.2011) "О некоммерческих организациях" // "Российская газета", N 14, 24.01.1996.

8. Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 01.07.2011) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" // Российская газета, № 79, 23.04.1998.

9. Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) "О гарантиях прав коренных малочисленных

народов Российской Федерации" // "Российская газета", N 90, 12.05.1999.

10. Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ (ред. от 03.12.2008) "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2009) // "Российская газета", N 88, 11.05.2001.

11. Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ (ред. от 12.12.2011) "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // "Российская газета", N 211-212, 30.10.2001.

12. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2010) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп.) // Российская газета, № 137, 27.07.2002.

13. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 28.12.2010) "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // Российская газета, № 115, 17.06.2003.

14. Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ (ред. от 21.06.2011) "О личном подсобном хозяйстве" // Российская газета, № 135, 10.07.2003.

15. Федеральный закон от 18.07.2005 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве" // Российская газета, 20.07.2005.

16. Федеральный закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения" // Росийская газета, 31.12.2010.

Государственные (национальные) доклады о состоянии и использовании земель Российской Федерации. – М.: Роснедвижимость, Росреестр, 2006– 2009.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006