

УДК 332.334

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДАННОЙ СФЕРЕ

© 2011 г.

И.Б. Данилова¹, Н.А. Манакин²

¹ Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

² Нижегородский филиал Института бизнеса и политики

mcigre@yandex.ru

Поступила в редакцию 10.02.2011

Проанализированы правовые нормы, регулирующие использование и оборот земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. Выявлены некоторые проблемы экономико-правового регулирования данной сферы и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: землепользование, земли сельскохозяйственного назначения, экономико-правовое регулирование, продовольственная проблема, факторы использования земель, земельные отношения.

Не вызывает сомнения, что проблема недостаточности продовольствия на нашей планете входит в десятку наиболее острых проблем мирового сообщества. В то же время обеспечение населения своей страны продуктами питания является одной из основных задач, стоящих перед правительством любого государства, так как продовольственный вопрос напрямую связан с вопросом национальной безопасности.

Основным средством производства в сельском хозяйстве выступает земля, именно от того, как эффективно и рационально используется данный природный ресурс, главным образом зависит количество произведенной сельскохозяйственной продукции. Поэтому вопросы правового регулирования и контроля за исполнением действующего законодательства в сфере земельных отношений должны быть в центре внимания государственно-властных структур страны.

В данной статье авторы поставили цель выявлять проблемы в сфере землепользования на землях сельскохозяйственного назначения и проанализировать существующую нормативно-правовую базу, регулиующую отношения в данной сфере, сформулировать предложения по ее совершенствованию, чтобы это в конечном итоге способствовало увеличению количества производимой сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации и было направлено на решение продовольственной проблемы в стране.

Разберемся сначала с понятием «земли сельскохозяйственного назначения». Известно, что все земли в границах России образуют единый земельный фонд Российской Федерации, кото-

рый, в зависимости от основного целевого назначения, поделен на семь категорий. Каждая из категорий не равнозначна по своему объему, социальному, экономическому и производственному назначению. Исходя из целей предназначения, определяются основополагающие факторы использования земель как объектов земельных отношений. Для сельскохозяйственных земель таковым выступает производственно-экономический фактор. В ст. 77 Земельного кодекса РФ (далее: ЗК РФ) дано определение и правовые признаки, по которым данные земли выделены в самостоятельную категорию. В соответствии с вышеназванной статьей землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей [1]. Таким образом, данная дефиниция однозначно определяет, что в данную категорию могут входить земельные участки, которые либо используются, либо потенциально могут использоваться для сельскохозяйственного производства и находящиеся за границами населенного пункта. Другая статья ЗК РФ определяет, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество. В то же время в ст. 81 ЗК РФ вне всякой логики узаконивается возможность предоставления земель сельскохозяйственного назначения для граждан

и их объединений не только для ведения садоводства, огородничества, но и дачного строительства. При этом Федеральный закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» устанавливает, что дачный земельный участок – земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля) [2].

Из текста закона очевидным становится факт, что основным, доминирующим целевым назначением дачного участка является организация отдыха населения. Возможность выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля как дополнительный вид использования данного участка ни в коем случае не может служить основанием включения данных участков в категорию земель сельскохозяйственного назначения, так как действующее законодательство позволяет заниматься производством сельскохозяйственной продукции, как дополнительным видом пользования, на землях населенных пунктов, лесного фонда, промышленности, транспорта и иного специального назначения и даже на землях особо охраняемых территорий и объектов. От этого данные участки не меняют свое целевое назначение. Следует также обратиться к практике использования дачных участков, которая широко рекламируется в средствах массовой информации и из которой со всей очевидностью следует, что сельскохозяйственные растения если и растут на дачных участках, то чаще всего выполняют декоративную, а не продовольственную функцию.

Проанализировав все вышесказанное, мы предлагаем исключить из действующего законодательства нормы, позволяющие предоставлять земли сельскохозяйственного назначения под строительство дач, так как это приводит к неоправданному сокращению площади земель данной категории.

Продолжая исследование, мы обратили внимание на то, что в настоящее время значительное количество земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения не используется, что приводит к их зарастанию, в том числе и древесно-кустарниковой растительностью. В конечном итоге этот процесс приводит к невозможности использовать дан-

ные участки по целевому назначению. А это, в свою очередь, приводит к фактическому сокращению площади сельскохозяйственных угодий.

Российское законодательство содержит достаточное количество норм, позволяющих на правовом уровне разрешить данную проблему, в частности Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ в ст. 8.8 предусматривает ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом. Указанное правонарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей [3].

Гражданский кодекс РФ в главе 17 дает право государственно-властным структурам инициировать процесс изъятия земельного участка у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование [4].

Так в чем причина того, что десятки тысяч гектар сельскохозяйственных земель зарастают лесом? На наш взгляд, причин здесь несколько и они носят как субъективный, так и объективный характер.

Во-первых, это некачественная работа государственных инспекторов в области земельного контроля, которые привлекают к ответственности незначительный процент лиц, нарушающих требования действующего законодательства, тем самым создавая у лиц, совершающих данные правонарушения, иллюзию безнаказанности противоправных деяний.

Во-вторых, до настоящего времени большая часть земель, переданная в собственность в виде земельных паев, должным образом не оформлена, что создает невозможность установить лицо, ответственное за использование данного земельного участка [5]. Таким образом, земельные участки зарастают, а установить лиц, ответственных за данное правонарушение, не представляется возможным.

Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, есть результат:

- просчетов государственной политики;
- поспешность, с которой проводилась земельная реформа;
- отсутствие четкой нормативной базы, регулирующей рассматриваемые отношения.

Выход из создавшейся ситуации мы видим в том, чтобы государство взяло на себя ответственность за регистрацию прав на все еще не оформленные должным образом земельные участки, входящие в состав земель сельскохозяйственного назначения.

В процессе выполнения указанных работ будет выявлено значительное количество бесхозных земель в виде не востребованных долей. Согласно ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Таким образом, по мнению экспертов, государственный земельный фонд может пополниться на 22 млн га, который государство, как собственник, может на возмездной основе передать в собственность или пользование третьим лицам.

Организация данного процесса требует, во-первых, создания нормативно-правовой базы, регулирующей названные отношения, во-вторых, финансовых затрат на проведение собраний, межевание участков и прочих мероприятий, необходимых для государственной регистрации прав на земельные участки. Общая стоимость этих затрат оценивается в сумму около 9 миллиардов рублей. Решить такую задачу в состоянии только государство. Да и ответственность за продовольственную безопасность несет государство.

Следующая проблема, которая возникнет после разграничения прав на земельные участки, это приведение земель в состояние, пригодное для возделывания на них сельскохозяйственной продукции. Для чего на указанных земельных участках придется провести комплекс мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель, включающих в себя как минимум культуртехническую и химическую мелиорацию земель. Встает вопрос, кто будет финансировать выполнение данных работ? Ответ очевиден – собственник данного участка, так как именно на него земельное законодательство возлагает обязанность использовать земельный участок по целевому назначению.

Исходя из вышесказанного полагаем, что для решения рассматриваемой проблемы необходимо разработать и принять специальную федеральную программу по восстановлению данных земельных участков. Для чего опять потребуются огромные финансовые затраты. Государ-

ство может избежать этих расходов, переведя эти земельные участки из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли лесного фонда, но это приведет к значительному сокращению площади земель сельскохозяйственного назначения и, как следствие, к уменьшению валового количества производимой продукции. Учитывая тот факт, что в настоящее время наша страна импортирует довольно значительное количество продовольствия, указанный вариант не является решением проблемы.

Другой вариант избежания затрат на восстановление земель может заключаться в том, что государство, как собственник земельных участков, вправе сдать их в аренду, предусмотрев в договоре обязанность арендатора за свой счет провести комплекс мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Встает вопрос, где найти таких арендаторов? Среди российских бизнесменов вряд ли найдутся желающие, так как те, кто хотел заниматься данным производством, уже приобрели необходимые земельные участки, и не на праве аренды, а на праве собственности. Скорее всего, откликнутся иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов. Так как данная категория лиц, согласно действующему законодательству, может обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды [6]. Одним из оснований для такого умозаключения послужила аналитическая статья Михаила Лосева «Державы делят землю», в которой рассказывается о том, что несколько стран, включая Китай и Южную Корею, активно скупают либо берут в долгосрочную аренду сельскохозяйственные земли по всему миру. На приобретение угодий за границей они выделяют миллиарды долларов из государственного кармана [7]. Сдерживающими факторами в настоящий момент являются: коррумпированность местных властей, беспорядок в регистрации и учете прав собственности у потенциальных арендодателей, что таит в себе угрозу аннулирования сделок по приобретению угодий. Если же государство пойдет по предложенному нами пути, указанные сдерживающие факторы исчезнут, а иностранные инвесторы начнут активно осваивать российский земельный рынок, так как цены на продовольственные товары показывают стабильный рост. Кроме того, по мне-

нию экспертов Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (ФАО), к 2020 году мировой спрос на зерно превысит предложение примерно на 10 процентов, что также будет способствовать росту цен на большинство продовольственных товаров.

Передача в аренду земель на указанных выше условиях вряд ли принесет нашему бюджету большие дивиденды, так как арендная плата за земельные участки, нуждающиеся в восстановлении, будет скорее всего невысокой. При этом следует помнить, что в ст. 623 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что в случае, когда арендатор произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя улучшения арендованного имущества, не отделимые без вреда для имущества, арендатор имеет право после прекращения договора на возмещение стоимости этих улучшений, если иное не предусмотрено договором аренды.

Следовательно, государству, как собственнику земель, скорее всего, придется оплачивать в той или иной форме арендаторам этих участков расходы по восстановлению данных участков. Учитывая еще то обстоятельство, что максимальный срок аренды земельных участков составляет 49 лет и пролонгация договора предусмотрена законодательством, арендатор является собственником выращенной продукции и волен распоряжаться ею по собственному усмотрению, а также то, что выращивать он может любую продукцию (разумеется, за исключением той, что запрещена), а не ту, которая в данный момент требуется населению нашей страны, и тот факт, что 30 процентов продовольствия приобретается Россией за рубежом, мы склоняемся к мысли, что государство обязано взять на себя расходы по восстановлению данных земель.

Только после приведения указанных территорий в состояние, пригодное для сельскохозяйственного использования, государство может распорядиться ими в интересах своего народа.

Еще на одно обстоятельство хотелось обратить внимание в рамках данного исследования. В настоящее время страны, где иностранцы стали активно скупать сельскохозяйственные земли, стали вносить изменения в законодательные акты, суть которых в том, чтобы ограничить переход земли в руки иностранцев. В этой связи предлагается также внести некоторые изменения в действующее законодательство с целью недопущения возникновения монополии на производство сельскохозяйственной продукции как со стороны российского, так и зарубежного бизнеса.

Основным нормативным актом, регулирующим оборот земель сельскохозяйственного назначения, является Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон).

Согласно данному Закону, максимальный размер общей площади сельскохозяйственных 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. При этом Законом предусмотрено, что данный участок по площади не может быть менее чем 10 процентов общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков. Таким образом, на федеральном уровне устанавливается только нижняя «планка» максимального размера земельного участка, который может находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, а верхняя «планка» устанавливается каждым из 83 субъектов Российской Федерации. Законом Нижегородской области от 27.12.2007 г. № 195-3 «Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области» устанавливается, что максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района Нижегородской области и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, устанавливается в размере 50 процентов от общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков [8]. Учитывая то обстоятельство, что значительные площади, числящиеся в категории земель сельскохозяйственного назначения, не обрабатываются и, следовательно, не используются, 50 процентов от общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на территории одного муниципального района Нижегородской области, может составлять 100 процентов всех обрабатываемых сельскохозяйственных угодий на территории одного муниципального района. Это обстоятельство может позволить собственнику названных угодий устанавливать монопольно высокие цены на некоторые виды сельскохозяйственной продукции. При этом регионам ничто не мешает устанавливать и более высокий процент земель, которые могут быть в собственности у одного лица на территории региона. Есть

ли необходимость в России создавать класс латифундистов?

Полагаем необходимым закрепить на федеральном уровне максимальной площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица.

Законом предусматривается, что площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается.

Учитывая вышерассмотренные обстоятельства относительно сроков аренды и обязанности собственника возмещать улучшения арендованного имущества, а также другие ранее высказанные доводы, предлагаем в Законе установить максимальную площадь сельскохозяйственных угодий, расположенных на территории одного муниципального района и находящихся в аренде у иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов.

Надеемся, что наши предложения смогут оказать положительное влияние на решение такой проблемы Правительства РФ, как борьба с инфляцией. В 2010 году, по официальным данным, инфляция продовольственных товаров составила 12.9 процента, при этом общий уровень инфляции составил 8.8 процента [9]. Основной причиной названы неблагоприятные погодные условия и, как следствие, сокращение произведенной сельскохозяйственной продукции. Увеличение же площади обрабатываемых сельскохозяйственных угодий всегда приводило к увеличению производимой продукции.

Учитывая все вышеизложенное, предлагаем:

1. Исключить из действующего законодательства нормы, позволяющие предоставлять земли сельскохозяйственного назначения под строительство дач.

2. Правительству РФ организовать и при необходимости профинансировать мероприятия по регистрации прав на все еще не оформленные должным образом земельные участки, входящие в состав земель сельскохозяйственного назначения.

3. На федеральном уровне разработать и принять специальную программу по восстановлению не пригодных к использованию сельскохозяйственных угодий.

4. Внести изменения в действующее законодательство и установить на федеральном уровне максимальную площадь сельскохозяйственных угодий, которые могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица.

5. В Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установить максимальную площадь сельскохозяйственных угодий, которая может находиться в аренде у иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов.

Список литературы

1. Российская газета. 30.10.2001. № 211–212.
2. Российская газета. 23.04.1998. № 79.
3. Парламентская газета. 05.01.2002. № 2–5.
4. Российская газета. 08.12.1994. № 238–239.
5. М. Чкалик. «Земля пришла в движение» // «Российская газета». 10.02.2010. № 27.
6. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета. 27.07.2002. № 137.
7. М. Лосев. «Державы делят землю» // РБК. 2010. № 10.
8. Правовая среда. 10.01.2008. № 1 (приложение к газете «Нижегородские новости». 10.01.2008, № 3).
9. Российская газета. 13.01.2011. № 4.

SOME PROBLEMS IN THE USE OF AGRICULTURAL LANDS AND IMPROVEMENT OF ECONOMIC AND LEGAL REGULATION IN THIS AREA

I.B. Danilova, N.A. Manakin

The article analyzes legal provisions governing the use and circulation of agricultural land in the Russian Federation. The authors identify some problems of economic and legal regulation in this sector and propose some options for their solution.

Keywords: land use, agricultural land, economic and legal regulation, food problem, factors of land use and land relations.