**О РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Хватаймуха Анна Петровна

студент

Научный руководитель: **Мартынов С.В.**

преподаватель кафедры права и

организации социального обеспечения

АНОО ВО «Воронежский экономико-правовой институт»

Аннотация: В статье рассмотрено развитие законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. Выделены отдельные этапы в его развитии, их особенности и главные задачи.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, оборот земель, собственность, земельные доли.

**ON THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION
OF AGRICULTURAL LAND TURNOVER
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Hvatajmuha Anna Petrovna

Scientific adviser: **Martynov Stepan Viktorovich**

Abstract: The article is considering the development of the legislation regulating the turnover of agricultural lands in the Russian Federation. The article highlights the stages in the development of legislation, their peculiarities, as well as the main tasks at these stages.

Key words: agricultural lands, land reform, turnover of lands, property, land shares.

В советский период истории нашей страны земля являлась исключительной собственностью государства и была полностью изъята из гражданского оборота. Земельный оборот существовал лишь в виде административного распределения и перераспределения земель между землепользователями.

Основной целью земельной реформы в постсоветской России было разгосударствление земли, возникновение частной собственности на нее, вовлечение земли, в том числе и сельскохозяйственной, в гражданский оборот и создание механизма земельного рынка как необходимого элемента рыночной экономики.

Однако, для того, чтобы легализовать такой элемент рыночной экономики как гражданский оборот земель, потребовалось более 10 лет ожесточенных споров и политических столкновений между сторонниками и противниками частной собственности на землю, в особенности на землю сельскохозяйственного назначения. Эти политические противостояния на долгие годы раскололи как самих законодателей, так и общество, и, по сути, именно они явились причиной грубейших ошибок в проведении земельных преобразований и, как следствие, огромных потерь для России в агропромышленном секторе экономики.

Начало земельной реформы, как и начало правового регулирования оборота сельскохозяйственных земель, связывают с принятием 30 лет назад, в ноябре-декабре 1990 года, Законов РСФСР «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О социальном развитии села», «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РСФСР». Целью и задачей земельной реформы, сформулированными в этих правовых актах, являлось создание условий для равноправного развития многоукладной экономики на базе многообразия и равенства различных форм собственности на землю.

На первом этапе реформы, в 1990-1991 годах, была выявлена потребность в земле для ведения фермерского хозяйства, садоводства, уточнены площади, необходимые для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного и дачного хозяйства. Также разрабатывались подходы к предстоящему реформированию и реорганизации колхозов и совхозов [4]. Способы осуществления преобразований, несмотря на их определенную спорность, на этом этапе недовольства и отторжения у граждан не вызывали, хотя именно тогда у колхозов и совхозов была изъята примерно десятая часть сельскохозяйственных земель.

Сомнения и разногласия в достаточности юридических правомочий и в методах земельного реформирования начались после издания Указа Президента РФ Ельцина Б.Н. от 27.12.1991 г. №323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР». Согласно этому Указу начались сплошная реорганизация сельскохозяйственных предприятий и

наделение практически всего сельского населения земельными долями (в счет земель колхозов и совхозов) [5].

Передача земли в собственность была осуществлена по варианту раздела земли между членами сельхозпредприятий на условные земельные доли без определения границ на местности. В итоге этих преобразований почти 12 млн. российских граждан стали собственниками земельных долей общей площадью 115 млн. га сельскохозяйственных угодий, причем значительную часть этих земельных долей получили пенсионеры хозяйств и работники сельской социальной сферы. Также был произведен и раздел имущества колхозов и совхозов на имущественные паи. Авторами реформ, далекими от крестьянского труда и сельской жизни, предполагалось, что саморегулируемый рынок подвигнет собственников долей и паев к объединению в фермерские хозяйства и формированию эффективного сельскохозяйственного производства на основе частной собственности на землю и личной предприимчивости крестьян. Однако этого, к сожалению, не произошло. Ожидаемая концентрация земельных долей в руках наиболее крепких сельхозпроизводителей не состоялась. Зато колхозам и совхозам был нанесен сокрушительный удар, способствовавший полному развалу их хозяйственной деятельности.

Этот президентский Указ положил начало непримиримому противостоянию законодательной и исполнительной власти, а также качественно новому этапу в развитии земельной реформы и соответствующего законодательства (1992-1993 г.г.).

На значительный период времени направление дальнейшего развития экономического реформирования, в том числе и земельной реформы, стали определять не законы, а подзаконные акты – указы Президента и постановления Правительства. По существу, именно они в девяностые годы оказались основными источниками земельного права, нарушив тем самым принцип иерархии правовых актов по их юридической силе. (См.: Указы Президента РФ от 27 октября 1993 г. N 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»; от 7 марта 1996 года N 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю»; а также Постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. N 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»; от 1 февраля 1995 года N 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев»).

Принятие в 1993 г. Конституции РФ стало началом нового, третьего по счету, этапа в законодательном регулировании оборота сельскохозяйственных земель (1994-2001 г.г.). Новая Конституция отменила запрет на продажу земли, установленный Конституцией РСФСР 1977 года, и стала основой гражданско-правового регулирования оборота земель, которое в настоящее время осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Именно в соответствии с Конституцией условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом. Однако по причине политических разногласий принять такой закон не удавалось на протяжении почти целого десятилетия. И это создавало серьезную напряженность в обществе: в земельной сфере возникали проблемы, связанные с оборотом земельных долей, формированием федеральной, региональной и муниципальной земельной собственности, развитием земельно-ипотечного кредитования и т.д., настоятельно требовавшие скорейшего разрешения. Попытки решения их старыми методами – путем издания Президентских Указов и других подзаконных актов – шли вразрез с Конституцией и не только не приводили к успеху, а значительно усложняли имеющиеся проблемы. По нашему глубокому убеждению, именно последствия длительной законодательной неурегулированности оборота сельскохозяйственных земель на федеральном уровне, усугубленной непродуманными, политизированными подзаконными актами, лежат в основе нерешенной до сих пор проблемы невостребованных земельных долей.

Лишь после принятия Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ, а затем и Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в сельскохозяйственном землепользовании наступила относительная определенность. Это стало началом очередного, четвертого, этапа в развитии законодательного регулирования оборота указанных земель (2002-2005 г.г.).

Земельный кодекс РФ сохранил деление земель на 7 категорий, установив правила их оборота и пользования. Однако это не коснулось земель сельскохозяйственного назначения. В целях поддержания стабильности землепользования было сохранено право собственности на землю гражданам и юридическим лицам, которым оно было предоставлено ранее. Была предусмотрена возможность однократного бесплатного переоформления в частную собственность ранее предоставленных

гражданам земельных участков (на правах постоянного пользования и пожизненного наследуемого владения) и преимущественное право на покупку участков, находящихся в аренде. В Кодексе разграничены формы государственной собственности на землю (федеральная, муниципальная и собственность субъектов Федерации).

Правовой режим сельскохозяйственных земель определяется вступившим в силу 27 января 2003 года Федеральным Законом от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Указанный Закон регулирует отношения, связанные с владением, использованием, распоряжением землями сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту таких земель и долей в праве общей собственности на них. Он определяет условия предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность. Закон также ограничивает, что очень важно, участие в обороте сельскохозяйственных земель нерезидентов Российской Федерации.

Основными механизмами регулирования оборота сельскохозяйственных земель стали: 1) преимущественное право покупки продаваемых земельных участков и земельных долей государством и органами местного самоуправления; 2) ограничение концентрации у одного лица скупленной или приобретенной им по иным основаниям земли.

По большей части Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» носит «рамочный» характер и наделяет широкими властными полномочиями по созданию рынка земли субъекты Федерации.

Механизмы регулирования, заложенные в этом Законе, ориентированы на введение в России цивилизованного рынка земель сельскохозяйственного назначения с учетом интересов государства в целом, а также агропромышленного сектора экономики и отдельных сельхозпроизводителей в частности. Без вовлечения сельскохозяйственной земли в рыночный оборот нельзя сформировать полноценный институт частной собственности на землю, а без него – развитую систему рыночных отношений в агропродовольственной экономике.

Длительное время процесс перераспределения земель сельскохозяйственного назначения между эффективно хозяйствующими субъектами существенно тормозился наличием долевой собственности.

На протяжении почти двух десятилетий значительное количество сельскохозяйственной земли оставалось практически невостребованной.

Закон об обороте сельскохозяйственных земель за время своего действия претерпел множество весьма существенных изменений, особенно в части земельных долей. В связи с этим в правовом регулировании оборота земель можно выделить еще два этапа: пятый – 2005-2010 г.г. и шестой – 2011-2020 г.г.

Так, в начальный период действия этого Закона (2002-2005 г.г.) по сравнению с прежним периодом 90-х годов права собственников земельных долей оказались лишь незначительно ограничены, но собственник доли по-прежнему мог ее продать, подарить, обменять или распорядиться ею иным образом (с соблюдением преимущественного права покупки остальными сособственниками продаваемой доли). При этом со стороны государства регулирование оборота, как земельных долей, так и земельных участков, было практически одинаковым: органы публичной власти имели преимущественное право их покупки (в отношении земельных долей – после остальных сособственников).

Федеральным законом от 18 июля 2005 г. N 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» был, во-первых, ограничен круг возможных покупателей земельной доли. Ими могли стать только другие сособственники или сельскохозяйственная организация (либо член КФХ), использующие находящийся в долевой собственности земельный участок. Во-вторых, был изменен механизм преимущественного права покупки земельной доли: указанное право перешло от органов публичной власти к вышеназванным сельскохозяйственным организациям или членам КФХ. Таким образом, как справедливо отмечает С.А. Липски, «произошло законодательное закрепление превалирования интересов сельскохозяйственных организаций над правами собственников земельных долей и ограничение возможностей совершения сделок с долями, а также закрепление зависимости собственников долей от сельскохозяйственных организаций» [5].

29.12.2010 года в Закон об обороте сельскохозяйственных земель было внесено еще несколько принципиальных изменений. В первую очередь они касаются невостребованных земельных долей, т.е. таких, которыми за 20 лет, прошедших со времени их образования, собственники так и не распорядились.

По различным оценкам, их суммарная площадь составляет около 25 млн. га [3, 6]. Изменения 2010 г. позволяют в судебном порядке признать не востребованные доли муниципальной собственностью. Другим важным изменением Закона стало создание условий для принудительного прекращения прав на ненадлежаще используемые земли. Таким образом, были законодательно предприняты меры по ликвидации не востребованных земельных долей и введению процедуры прекращения прав на ненадлежаще используемые земельные участки.

Современное положение дел в АПК России характеризуется тем, что начиная с 2003 г. с введением в действие Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» рынок таких земель стал активно развиваться. Это относится как к первичному земельному рынку – приобретение земли в собственность у государства или муниципальных образований, так и к вторичному – купля-продажа между частными лицами. Об этом свидетельствуют данные государственных (национальных) докладов о состоянии и использовании земель Российской Федерации [1]. В настоящее время вторичный рынок по своему экономическому размеру в 3 – 4 раза превышает объем площадей, проданных государством и муниципальными образованиями [2].

Таким образом, несмотря на то, что начавшиеся 30 лет назад земельные преобразования в России и сейчас еще далеки от достижения поставленных перед ними целей, главным их итогом безусловно является создание нового законодательства, регулирующего гражданско-правовой оборот сельскохозяйственных земель. И, несмотря на то, что за 18 лет существования в Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения не менее тридцати раз вносились разного рода изменения, он не выхолощен, жив и стабильно работает.

Список литературы

1. Белякова А.М. Управление оборотом земель сельскохозяйственного назначения / А.М. Белякова [Электронный ресурс] // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2012. – № 3. Режим доступа: http://www.viapi.ru/publications/full/detail.php?IBLOCK_ID=45&SECTION_ID=1483&ELEMENT_ID=30783.

2. Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения / С.Н. Волков // Агропродовольственная политика России. – 2012. – № 1.

3. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения // Официальное издание Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. – М.: Росинформагротех, 2011.

4. Калинин Н.И. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения / Н.И. Калинин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – №12.

5. Липски С.А. Правовые аспекты оборота земель сельскохозяйственного назначения в постсоветской России / С.А. Липски // Журнал Российского права. – 2014. – № 4.

6. Румянцев Ф.П. Особенности договора купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения / Ф.П. Румянцев // Журнал российского права. – 2013. – № 8.

7. Савенко Г.В. Оборот земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: современные проблемы / Г.В. Савенко, А.А. Ялбулганов ; под ред. А.А. Ялбулганова. – М.: Редакция «Российской газеты». – 2015. – Вып.8.

8. Хлыстун В.Н. / Земельные отношения в российском агросекторе / В.Н.Хлыстун // Отечественные записки. – 2012. – № 6.

© А.П. Хватймуха, 2021