

комментарий специалиста



М. И. Петров

ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Права и обязанности участников земельных отношений
- Принудительное изъятие и прекращение прав
- Особенности оборота (купля-продажа, аренда, наследование)
- Понятие земельной доли
- Особенности оборота долей

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Михаил Игоревич Петров
Комментарий к Федеральному
закону от 24 июля 2002 г.
№101-ФЗ «Об обороте земель
сельскохозяйственного
назначения» (постатейный)

Текст предоставлен изд-вом "Юстицинформ"

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3148035

М.И. Петров. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный): Юстицинформ; Москва; 2010

ISBN 978-5-7205-1063-3

Аннотация

Комментарий к Федеральному Закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», принятому в соответствии с Земельным кодексом РФ и направленному на регулирование отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, их предоставлением из государственной и муниципальной собственности, оборотом земельных участков и долей в праве общей собственности на

них. Актуальность настоящего Федерального закона обусловлена необходимостью установления на федеральном уровне единых правил использования и оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности на них, направленных на создание условий для перехода земельных участков к эффективно хозяйствующим субъектам и привлечения инвестиций в агропромышленный комплекс России. Комментируемый Закон преследует цель в максимальной степени распространить на использование и оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения общие правила земельного и гражданского законодательства и, по сути, устанавливает систему ограничений и особенностей этих правил. Последние, в свою очередь, обусловлены как приоритетом и особой ролью сельскохозяйственных земель, так и спецификой сложившихся правоотношений на них. Издание предназначено для работников агропромышленного комплекса, юристов организаций, предприятий, а также для широкого круга читателей.

Содержание

Глава I	6
Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона	6
Конец ознакомительного фрагмента.	45

Михаил Игоревич Петров

Комментарий к

Федеральному закону от

24 июля 2002 г. № 101-

ФЗ «Об обороте земель

сельскохозяйственного

назначения»

(в ред. федеральных

законов от 7 июля 2003 г.

№ 113-ФЗ, от 29 июня 2004

г. № 58-ФЗ, от 3 октября

2004 г. № 123-ФЗ, от 21

декабря 2004 г. № 172-ФЗ,

от 7 марта 2005 г. № 10-ФЗ,

отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения – сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

Действие настоящего Федерального закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации.

2. Правовое регулирование отношений в области

оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

3.оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на следующих принципах:

1) сохранение целевого использования земельных участков;

2) установление 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;

3) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;

4) преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности,

либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина – члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;

5) установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов.

4. Приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Приватизация указанных земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации.

Приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного

назначения, занятые оленями пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами.

5. Принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

6. К отношениям, возникающим при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их целевым назначением и требованиями охраны земель, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом, применяются нормы иных федеральных законов.

1. Действующим Земельным кодексом РФ (ЗК РФ), составляющим основу современного российского земельного законодательства, все земли в Российской Федерации по своему целевому назначению поделены на семь категорий. Исчерпывающий перечень последних представлен в п. 1 ст. 7 ЗК РФ. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Подобным образом на уровне основополагающего в регулировании земельных правоотношений нормативного акта были созданы формальные предпосылки для принятия комментируемого Закона.

Будучи включенным в систему земельного законодательства, настоящий Федеральный закон является актом, содержащим нормы специального действия, положения которых применяются исключительно при регулировании общественных отношений, предметом которых являются земли сельскохозяйственного назначения. Особый характер норм комментируемого Закона по отношению к положениям ЗК РФ и иным нормативным актам в области земельного права выражается в установлении процедуры оборота земель сельскохозяйственного назначения. Большинство его норм носит бланкетный характер, применение которых должно осуществляться в совокупности с положениями материального законодательства. Роль последнего в данном случае отводится Земельному кодексу РФ – основополагающему, базовому акту земельного законодательства.

В силу названных причин в конструкции рассматриваемого документа отсутствуют традиционные для отечественных законодательных актов положения, раскрывающие содержание терминов, используемых в тексте закона. Однако, объединенные в наименовании Федерального закона термином «земли сельскохозяйственного назначения», они, являясь частью предмета его правового регулирования, также подлежат раскрытию.

Землями сельскохозяйственного назначения в соответствии со ст. 77 ЗК РФ признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а

также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. В составе земель сельскохозяйственного назначения особое значение имеют сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими)). Они обладают приоритетом в использовании и подлежат особой охране.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей. Порядок использования земель сельскохозяйственного назначения устанавливается настоящим Законом.

Ограничив предмет правового регулирования последнего рамками оборота сельскохозяйственного назначения, законодатель в свободной форме представил его как отношения, связанные с владением, использованием и распоряжением зе-

мельным участком соответствующей категории, предоставлением земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятием их в государственную или муниципальную собственность. Составной частью оборота земель сельскохозяйственного назначения наряду с представленными могут выступать и иные юридически значимые действия, влекущие за собой установление правил и ограничений, применяемых к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и к сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, по смыслу комментируемой статьи оборот земель сельскохозяйственного назначения образуют имущественные отношения и связанные с ними отношения собственности, базовые принципы правового регулирования которых заложены в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ) и принятых в исполнение его положений иных нормативных правовых актах. Не оспаривая приоритет ГК РФ в регулировании указанных правоотношений, законодатель, принимая во внимание специфику такого имущества, как земля, оговаривает особенности его гражданского оборота. Вместе с

тем в случае возникновения коллизии правового регулирования преимущественным применением пользуются нормы комментируемого Закона, которые в отличие от сходных положений иных нормативных актов, являются нормами прямого действия.

Представленный в п. 1 комментируемой статьи перечень отношений, входящих в сферу действия настоящего Федерального закона, носит ограниченный характер. Однако благодаря особенностям используемой в процессе принятия документа законодательной конструкции это не ограничивает возможностей участников соответствующих правоотношений выбора, совершаемых ими юридически значимых действий, направленных на возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей.

В силу прямой законодательной оговорки исключением из сферы правового регулирования настоящего Закона являются отношения, связанные с оборотом земельных участков, предоставленных гражданам из земель сельскохозяйственного назначения для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборота указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации. В настоящее время их правовое регулирование также осуществляется федеральными законами от 7 июля 2003 г.

№ 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»¹, от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»², от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»³.

Выведение из сферы действия настоящего Закона названных земельных участков, хотя формально и включенных ЗК РФ в состав земель сельскохозяйственного назначения, сделано исключительно из практических соображений. Осуществление сельскохозяйственной деятельности для личных целей отдельными гражданами или их объединениями, а равно возведение в указанных целях на принадлежащих им земельных участках, строений, зданий или иных сооружений фактически ограничивают их использование для нужд общества и государства. Кроме того, рассматривая данное исключение относительно общего числа участников правоотношений, можно отметить, что законодатель основной акцент делает на индивидуальном использовании земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения. Буквальный анализ абз. 1 п. 1 комментируемой статьи позволяет отметить, что отношения, включенные в оборот земель сельскохозяйственного назначения, охватывают нескольких участников, обладающих общими правами на земельный участок.

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2881.

² СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.

³ СЗ РФ. – 1995. – № 32. – Ст. 3199.

2. Пунктом 2 комментируемой статьи в общем виде определена система нормативных правовых актов, составляющих основу правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. Рассматриваемой нормой представлены основные источники, структура и содержание актов, ее формирующих. Построение системы законодательства РФ об обороте земель сельскохозяйственного назначения обусловлено строгой иерархичностью и соподчинением. Традиционно в ее основу были положены отдельные конституционные положения, гарантирующие права граждан, их объединений на землю и свободу обращения с ней, а также нормы базовых актов, которыми для рассматриваемых правоотношений являются ЗК РФ и ГК РФ.

Приоритетное значение Конституции РФ состоит в том, что она как акт высшей юридической силы составляет нормативную базу всего текущего законодательства. Законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить ей. Среди норм Конституции РФ большое значение применительно к обороту земель сельскохозяйственного назначения имеют положения, провозглашающие землю в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих в Российской Федерации, а также декларирующие возможность ее нахождения в частной, государственной, муниципальной и иных видах собственности (ст. 9 Конституции РФ). Анализ приведенных конституционных принципов позволяет отметить, что во-первых, особая роль зем-

ли, которая отводится ей в деле обеспечения социального благосостояния, требует формирования надежного института ее охраны и гарантий правовой защиты прав собственников и иных лиц, в чьем владении, пользовании или распоряжении находятся земельные участки. Во-вторых, в процессе формирования допустимых форм собственности на землю приоритет над остальными отводится частной собственности. Более того, право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности является самостоятельной конституционно-правовой нормой (п. 1 ст. 36 Конституции РФ), определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

В вопросах правового регулирования владения, пользования и распоряжения землей Конституцией РФ установлен паритет между федеральным и региональным законодательством с отнесением их к совместному ведению федерального центра и регионов (подп. «в» п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Вместе с тем отдельные конституционные положения свидетельствуют о преимуществе федерального законодательства, и в первую очередь в вопросах федеральной государственной собственности и управления ею (п. 3 ст. 36, подп. «д»

ст. 71 Конституции РФ).

Вторым по значимости в иерархии норм, составляющих основу правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, в тексте комментируемой статьи представлен Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Последний является основным кодифицированным актом, направленным на регулирование отношений по использованию, охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения) (п. 1 ст. 2 ЗК РФ). Земельный кодекс РФ содержит основные дефиниции правового регулирования земельных отношений исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю; определяет принципы деления земель по целевому назначению на категории, от принадлежности к которым устанавливается правовой режим разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства; разграничивает формы собственности на землю, устанавливая для каждой из них общие принципы и порядок такого разграничения, и т.д.

В силу особенностей собственной правовой конструкции Земельный кодекс РФ по отношению к большинству общественных отношений, объектом которых выступают земельные участки, является нормативным актом общего действия. В силу прямой законодательной оговорки земли сельскохозяйственного назначения используются с учетом установленного для них в соответствии с зонированием территорий целевого назначения, общие принципы и порядок проведения которого определены федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (п. 2 ст. 7 ЗК РФ). Далее законодатель отмечает, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством.

В отечественной правовой системе гражданское законодательство представлено в первую очередь нормами Гражданского кодекса РФ. Применительно к отношениям, составляющим предмет правового регулирования настоящего Закона, приоритетное значение имеют положения, как связанные с общими положениями о праве собственности, так и непосредственно посвященные – праву собственности и иным вещным правам на землю. Однако фактически к регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения при соблюдении условий, установленных настоящим Законом, могут применяться любые без ограничений положения действующего Гражданского кодекса РФ. Применение к оборо-

ту земель сельскохозяйственного назначения принципов и норм гражданского законодательства связано с включением земель независимо от их назначения и категории в состав объектов гражданских прав (ст. 128 ГК РФ). В качестве ограничивающего условия здесь выступает сформулированное п. 2 ст. 206 ГК РФ правило, согласно которому пользование земельным участком, отнесенным к таким землям, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением.

Примечательно, что все из представленных нормативных актов применительно к обороту земель сельскохозяйственного назначения содержат нормы общего действия, не учитывающие в своем содержании специфику предмета правового регулирования. Названные обстоятельства породили необходимость принятия специального нормативного акта, положения которого, основываясь на существующих нормах, корректировали бы их относительно статуса земель сельскохозяйственного назначения. Статьей 27 ЗК РФ предусматривается, что оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». С момента принятия ЗК РФ и до введения в действие настоящего Федерального закона их оборот осуществлялся в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ с учетом лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, специальных федеральных зако-

нов, содержащих нормы земельного права о данной категории земель, а также с учетом следующих положений:

переход права на земельный участок от одного собственника земельного участка, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка к другому категория и целевое назначение такого земельного участка не подлежат изменению;

иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды;

приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается.

Комментируемый Закон принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 26 июня 2002 г., одобрен Советом Федерации 10 июля 2002 г. и утвержден Президентом РФ 24 июля 2002 г. По своему содержанию рассматриваемый нормативный правовой акт представлен четырьмя главами, объединяющими 20 статей. Рассматриваемый нормативный акт занимает центральное место в системе правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. В нем с учетом категории земельных участков определен порядок допустимого их использования с учетом ценности земель и их значимости для жизни и деятельности личности, общества и государства.

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 годы), утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р⁴, с принятием настоящего Закона было связано решение таких задач, как:

1) создание условий для развития сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, стимулирование формирования союзов производителей по отраслям аграрного сектора, создание системы консультирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, предоставляющих консультационные услуги сельхозтоваропроизводителям, расширение и совершенствование федеральной системы рыночной информации;

2) полная отмена межрегиональных торговых ограничений, ограничение монополизма государственных и «квази-государственных» торговых посредников, финансовое оздоровление отрасли путем реструктуризации задолженности сельхозтоваропроизводителей по платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды;

3) разработка и введение в действие механизмов лизинговых поставок сельскохозяйственным товаропроизводителям машиностроительной продукции и племенного скота, развитие механизма страхования урожая сельскохозяйственных культур и системы страхования в сельском хозяйстве, формирование системы долгосрочного кредитования предприя-

⁴ СЗ РФ. – № 31. – Ст. 3295.

тий и организаций агропромышленного комплекса, стимулирование инвестиционной деятельности в сельском хозяйстве;

4) содействие расширению рынков сбыта агропродовольственной продукции.

Законодатель не ограничивает пределы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения действием названных нормативных правовых актов. Представленный в п. 2 комментируемой статьи перечень последних допускает в процессе правоприменительной деятельности руководствоваться и иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

В настоящее время систему законодательных актов, включающих в пределы своего действия общественные отношения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, могут быть включены:

Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ⁵, нормами которого установлены дополнительные требования к порядку согласования проекта схемы территориального планирования РФ, в случаях если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или в соответствии с документами территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых границ земель сельскохозяйственного на-

⁵ СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.

значения (п. 1 ст. 12, п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 25), а также определяют содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов с учетом предполагаемых изменений границ земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 14, п. 3 ст. 23);

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, разрешающий строительство и эксплуатацию линейных олимпийских объектов на земельных участках в составе земель сельскохозяйственного назначения без их перевода из одной категории земель в другую, с последующей их рекультивацией после завершения строительства и ввода линейных олимпийских объектов в эксплуатацию при условии, если они не требуются для эксплуатации указанных объектов (п. 13.3 ст. 14). По смыслу рассматриваемого документа земельные участки, образуемые из земельных участков сельскохозяйственного назначения или земель сельскохозяйственного назначения и предназначенные в соответствии с документацией по планировке территории для размещения олимпийских объектов федерального значения, относятся

⁶ СЗ РФ. – 2007г. – № 49. – Ст. 6071.

к категории земель промышленности и иного специального назначения, за исключением случаев, когда указанные образуемые земельные участки предназначены для размещения дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов (п. 13.1 ст. 15). При выполнении в отношении указанных образуемых земельных участков в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения об указанных образуемых земельных участках, в соответствующем межевом плане указываются категория земель промышленности и иного специального назначения в отношении указанных образуемых земельных участков, а также реквизиты соответствующей документации по планировке территории для размещения олимпийских объектов федерального значения.

Пунктом 19 ст. 15 данного Закона установлены дополнительные требования к порядку принятия решения о резервировании в отношении находящихся в долевой собственности земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, которые должны быть опубликованы в печатном издании, определенном законом Краснодарского края для подачи объявлений в соответствии с Федеральным

законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁷, определяющий круг лиц, обладающих правом на обращение с заявлениями о кадастровом учете в органы кадастрового учета, в том числе и от имени собственников долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, если число этих собственников превышает пять (п. 1 ст. 20). Им же оговорены особенности согласования местоположения границ земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения (п. 6 ст. 39);

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁸, в числе прочего предусматривающий государственную поддержку мероприятий по охране сельскохозяйственных земель (ст. 13);

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁹, нормы которого, учитывая специфику, уникальный характер, особые свойства и значение в условиях современного общества, формируют собственный специальный порядок перевода земель сельскохозяйствен-

⁷ СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

⁸ СЗ РФ. – 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 27.

⁹ СЗ РФ. – 2004 г. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5276.

ных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию (гл. 2). Особенность установленного порядка помимо прочего заключается и во внутривидовом делении соответствующих земельных участков, повышенное внимание среди которых уделено участкам из числа земель сельскохозяйственного назначения в связи с организацией проведения встречи глав государств и правительств стран – участниц форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г. в городе Владивостоке;

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹⁰, разрешающий получение для ведения фермерского хозяйства, в том числе и для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности из государственной или муниципальной собственности, в качестве выдела в счет земельной доли, возникшей в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения, а также устанавливающий порядок их выделения на указанные цели (ст. 11 – 13);

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»¹¹, которым определены цели внутрихозяйственного землеустройства на землях сельскохозяй-

¹⁰ СЗ РФ. – 2003. – № 24. – Ст. 2249.

¹¹ СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

ственного назначения (ст. 18);

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹², относящий к полномочиям органов власти субъектов РФ решение за счет собственных бюджетных средств вопросов планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель (подп. 10 п. 2 ст. 26.3);

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹³, допускающий отсрочку на основании судебного решения на срок до одного года обращения взыскания на заложенные земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 54), а равно устанавливающий правило о взыскании образовавшейся задолженности за счет заложенного имущества только на основании судебного решения (п. 2 ст. 55). Кроме того, не допускается обращение взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения до истечения соответствующего периода сельскохозяйственных работ с учетом времени, необхо-

¹² СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

¹³ СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3400.

димого для реализации произведенной или произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции. Данное требование действует до 1 ноября года, в котором предусмотрено исполнение обеспечиваемого ипотекой обязательства или его части, если договором об ипотеке не предусмотрена иная дата (п. 3 ст. 68);

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹⁴, целью которого является установление правовых основ государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, в том числе арендаторами, земельных участков хозяйственной деятельности (ст. 2);

Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹⁵, предусматривающий основания ограничения предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков из состава особо ценных сельскохозяйственных угодий (ст. 15);

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹⁶, определивший в числе одной из

¹⁴ СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3399.

¹⁵ СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.

¹⁶ СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142.

целей мелиорации создание необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Наряду с ними действует отдельная группа законодательных актов, прямо и не содержащих нормы, регулирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения, однако создающие дополнительные условия в реализации положений комментируемого Закона. К их числу относится Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁷, который предоставляет преимущественное право приобретения земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения и иного имущества сельскохозяйственной организации должника лицам, занимающимся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции и владеющим земельным участком, непосредственно прилегающим к земельному участку должника (п. 2 ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)).

Вторую группу источников правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения составляют законодательные акты субъектов Российской Федерации. Их включение основано на конституционном разграничении полномочий федерального центра и регионов, в соответствии с которым вопросы правового регулирования владе-

¹⁷ СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

ния, пользования и распоряжения земель, в том числе и землями сельскохозяйственного назначения, относятся к предмету их совместного ведения.

Формально законодатель не ограничивает какими-либо пределами и степень правового вмешательства представительных органов власти субъектов РФ в регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако в ряде норм комментируемого Закона содержатся положения, охватывающие общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования регионального законодательства. Субъекты РФ могут принимать свои законы по следующим вопросам:

- 1) разработка и установление порядка приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 4 ст. 1);
- 2) установление минимального размера образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (абз. 1 п. 1 ст. 4);
- 3) определение 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 (п. 2 ст. 4);
- 4) установление случаев отчуждения земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения или до-

лей в праве общей собственности в пользу муниципального образования (п. 1 ст. 5 Закона);

5) определение случаев и оснований приобретения земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения в случае отказа лица, ранее изъявившего желание приобрести, от его приобретения (п. 3 ст. 5);

6) установление случаев, наличие которых является основанием для обращения органов местного самоуправления с заявлением в суд о принудительном изъятии у собственника земельного участка из числа земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 6);

7) определение минимального срока аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий (п. 3 ст. 9);

8) определение средств массовой информации, в которых в обязательном порядке подлежат опубликованию сообщения:

о наличии предлагаемых к передаче в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (п. 2 ст. 10 настоящего Закона);

о намерении участника долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, в случаях если общее собрание участников долевой собственности не утвердило местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных

участков в счет земельных долей (п. 3 ст. 13);

о не востребованных земельных долях с указанием их собственников, которые опубликовывается в средствах массовой информации (п. 5 ст. 13);

о проведении общего собрания участников долевой собственности, на рассмотрение которого предполагается вынесение вопроса о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности (п. 1 ст. 14);

9) определение выкупной цены переданного в аренду гражданину или юридическому лицу земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 4 ст. 10);

10) определение случаев и оснований безвозмездной передачи гражданам на праве собственности сельскохозяйственных угодий, предоставленных сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со ст. 28 ЗК РФ (п. 4 ст. 10);

11) определение перечня граждан, обладающих правом на получение земельной доли, и порядок определения ее размера (п. 4 ст. 10);

12) установление выкупной цены для приобретаемых в собственность сельскохозяйственных угодий, ранее находившихся на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, но не более 20% кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий;

дий (п. 7 ст. 10);

13) установление порядка проведения согласительных процедур, направленных на урегулирование возможных споров между участниками долевой собственности о местоположении выделяемого земельного участка (п. 4 ст. 13);

14) определение случаев и оснований образования земельного участка из состава земельных долей, собственники которых не распоряжались ими в течение трех лет и более с момента приобретения прав на земельную долю (п. 5 ст. 13).

Представленный перечень является исчерпывающим и может быть расширен только путем внесения в комментируемый Закон соответствующих изменений. Авторами настоящего Закона установлен прямой запрет на принятие субъектами РФ законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (п. 5 комментируемой статьи). Установление такого рода ограничений подчеркивает роль, особое место и приоритет комментируемого Закона в системе правовых актов, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения. В случае возникновения пробелов правового регулирования их устранение должно быть осуществлено путем принятия на федеральном уровне соответствующего законодательного акта.

Таким образом, закрепляется приоритет федерального регулирования оборота земель сельскохозяйственного на-

значения при распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Следует отметить, что в нормах комментируемой статьи в числе перечисляемых источников правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения отсутствует упоминание о подзаконных нормативных правовых актах. Вместе с тем это не означает, что они полностью исключены из состава источников правового регулирования.

Последние в своем оперативном отношении формируют наиболее динамичный блок правового регулирования, определяя техническую сторону вопроса реализации настоящего Закона. Это означает, что их применение во многом поставлено в зависимость от требований и положений последнего и в том числе иных вышеназванных законодательных актов. В процессе их применения необходимо постоянно соотносить соответствующие положения с требованиями федеральных законов.

Преимущество в общей массе подзаконных нормативных актов в процессе регулирования вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения принадлежит актам Президента РФ и Правительства РФ. Принятые еще в 90-е годы прошлого века нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ в соответствии с требованиями п. 1 ст. 20 настоящего Закона были приведены в соответствие с комментируемым Законом. В результате проведенной работы большая их часть была признана утратившей силу.

В настоящее время большая часть действующих нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, лишь косвенно осуществляют его правовое регулирование, акцентируя основное внимание на деятельности органов государственной власти, ответственных за принятие решений, обеспечивающих реализацию положений комментируемого Закона.

3. В пункте 3 комментируемой статьи представлены основные принципы, в соответствии с которыми по замыслу законодателя и должен осуществляться оборот земель сельскохозяйственного назначения. Включение их в содержание рассматриваемого нормативного акта не случайно. В них нашли свое выражение основополагающие идеи, которые определяют основные направления правового регулирования, специфику норм комментируемого Закона и практику их применения.

Значение представленных принципов выражается в том, что они, во-первых, являются определяющей линией при развитии и совершенствовании комментируемого Закона, ориентирующей всю нормотворческую деятельность в области правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, во-вторых, выступают базовым критерием при толковании его норм и, в-третьих, признаются важнейшей основой в процессе применения настоящего Закона, в том числе при его применении по аналогии.

Представленные законодателем принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения являются частью базовых принципов земельного законодательства. Данные принципы должны соблюдаться всеми субъектами, участвующими в земельных отношениях. Система принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения, представленная в тексте комментируемой статьи, построена законодателем по степени значимости для регулируемых ими общественных отношений. Принимая во внимание, что их существование, а как следствие и действие самого нормативного акта полностью зависят от целевого назначения земельных участков – объектов соответствующих правоотношений, на первое место был выведен принцип сохранения целевого использования земельных участков.

Действующий ЗК РФ предусматривает, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (подп. 8 п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 7 ЗК РФ). Принадлежность земель к определенным категориям обуславливает правовой режим соответствующих земельных участков. Использование земель должно осуществляться в соответствии с установленным для них целевым назначением. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонировани-

ем территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Отнесение земель к той или иной категории, перевод их из одной категории в другую осуществляются по правилам ст. 8 ЗК РФ и устанавливаются федеральными законами.

Сохранность целевого использования земельного участка должна обеспечивать возможность сохранения его качественного состояния после длительной эксплуатации, в том числе и не связанной с прямым назначением (например, возведение сельскохозяйственных построек), способности воспроизводства плодородия почв. Изменения формы собственности, переход от одного участника правоотношений к другому в ходе совершения любых сделок не должны повлечь за собой изменения в режиме использования земельного участка.

Обеспечение сохранности целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения может быть осуществлено посредством:

освоения современных систем земледелия и землеустройства с учетом перспективы развития земель сельскохозяйственного назначения;

проведения комплекса агрохимических мероприятий, направленных на повышение эффективности использования удобрений и мелиорантов в сельском хозяйстве;

выполнения гидромелиоративных, культуртехнических, противоэрозионных мероприятий и работ по реабилитации

нарушенных земель;

осуществления агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий;

сохранения и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов.

Собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков, обязаны:

осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключают или ограничивают неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду;

соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;

представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;

содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;

информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках,

находящихся в их владении или пользовании;

выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, а также использование земельного участка средствами и способами, которые приводят к существенно-му снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки, являются основаниями принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и права пожизненного наследуемого владения земельным участком, а также права аренды земельного участка (абз. 1, 2 ч. 2 ст. 45, абз. 1, 2 ч. 2 ст. 46 ЗК РФ).

Кроме того, использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом, а равно невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель в соответствии со ст. 8.8 Кодекса РФ об административных

правонарушениях (КоАП РФ), влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1 тыс. руб.; на должностных лиц – от 1 тыс. до 2 тыс. руб.; на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

Закрепление в числе принципов возможности установления 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, обусловлено, во-первых, необходимостью зонирования территории, проведения мониторинга земель, определения пределов допустимого использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, во-вторых, обеспечением концентрации крупных земельных наделов в руках одного собственника (владельца), управление которыми будет подчинено его индивидуальной воле, в-третьих, обеспечением сохранения целостности земельных участков в процессе его межевания. Все это в своей совокупности должно обеспечить сохранение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения.

Установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий осуществляется законом субъекта РФ. В соответствии с п. 2 ст. 4 настоящего Закона максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собствен-

ности одного гражданина и (или) одного юридического лица, устанавливается равным не ниже чем 10% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков. Установление предельного максимального размера осуществляется с учетом исторически сложившихся в каждом субъекте РФ границ административного деления территории, климатических условий, преобладающей на земельных участках формы хозяйствования.

Разработчики настоящего Закона, закрепляя за субъектами федерации право самостоятельно определять максимальные размеры общей площади сельскохозяйственных угодий, предполагают ограничение последней не только по территориальному признаку, но и по субъектному составу. Федеральным законом от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” и Федеральный закон “О землеустройстве”» в содержание рассматриваемого принципа были внесены существенные изменения, затрагивающие его субъектную основу. Это связано прежде всего с тем обстоятельством, что прежняя редакция настоящего Закона, выстроенная по публично-правовому механизму «взаимозависимых лиц», чрезмерно ограничивала права физических и юридических лиц на получение в собственность сельскохозяйственных угодий, в связи с чем конституционное право граждан и их объединений иметь в частной собственности

землю (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ) оказывалось ограниченным при отсутствии условий допустимости такого ограничения, содержащихся в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹⁸.

Установление преимущественного права субъекта РФ, а в случаях, установленных законом субъекта РФ, – муниципального образования, на покупку участка из состава земель сельскохозяйственного назначения вопреки кажущемуся на первый взгляд выводу не противоречит установленному Конституцией РФ преимуществу частной над иными формами собственности на землю. Введение в правовой оборот соответствующей нормы обусловлено необходимостью государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения с целью сохранения и использования их как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Реализация предоставленного законодателем права преимущественной покупки земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по общим правилам купли-продажи недвижимого имущества, установленным гражданским законодательством с учетом особенностей, предусмотренных комментируемым Законом. Анализ действующего законодательства, посвященного порядку регулирования оборота недвижимого имуще-

¹⁸ См.: Ильюшихин И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” и Федеральный закон “О землеустройстве”» // Право и экономика. – 2005. – № 10 – 12.

ства, в совокупности с рассматриваемым положением позволяет отметить, что преимущественное право субъектов РФ (муниципальных образований) на приобретение земельных участков в собственность не должно быть связано только с их покупкой, оно также охватывает иные формы законного приобретения.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.