

комментарий специалиста



М. И. Петров

ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Права и обязанности участников земельного спора
- Превращение взыскания и прекращение прав
- Особенности оборота (купля-продажа, аренда, наследование)
- Покупка 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	5
Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона	5
Статья 2. Участники отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом	23
Статья 3. Права 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, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения	31
Статья 4. Предельные размеры и требования к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	33
Конец ознакомительного фрагмента.	41

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, от 18 июля 2005 г.
№ 87-ФЗ, от 5 февраля 2007 г. № 11-ФЗ,
от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 13 декабря
2008 г. № 250-ФЗ, от 30 декабря 2008
г. № 297-ФЗ, от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ)
С учетом новейших подзаконных
актов и судебной практики
(постатейный)
Принят Государственной Думой
26 июня 2002 г. Одобрен Советом
Федерации 10 июля 2002 г.

Глава I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия
настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует 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, пользованием и распоряжением земельным 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 индивидуаль-

ного 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.

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 земли, 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

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2881.

² СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.

³ СЗ РФ. – 1995. – № 32. – Ст. 3199.

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 обороту 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 законов, 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;

иностранцы 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 «квазигосударственных» 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 предприятий и

⁴ СЗ РФ. – № 31. – Ст. 3295.

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 назначения (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 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.

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

⁶ СЗ РФ. – 2007г. – № 49. – Ст. 6071.

Пунктом 19 ст. 15 данного Закона установленные 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 сельскохозяйственных 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 внутривидового землеустройства на землях сельскохозяйственного 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 сельскохозяй-

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.

¹⁰ СЗ РФ. – 2003. – № 24. – Ст. 2249.

¹¹ СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

¹² СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

ственного 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, необходимого 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 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 владения, поль-

¹³ СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3400.

¹⁴ СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3399.

¹⁵ СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.

¹⁶ СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142.

¹⁷ СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

зования и распоряжения землей, 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 долей 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 неостребованных 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 (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 распорядились 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 назначения 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 зонированием 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 исключаящими или ограничивающими 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 существенному 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 собственности 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 имущества, 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.

Исключением из преимущественного права приобретения субъектами РФ (муниципальными образованиями) реализуемых земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения составляют случаи их продажи с публичных торгов (см. ст. 8 настоящего Закона и комментарий к ней).

Включение в число норм комментируемого Закона принципа преимущественного права 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

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.

доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения основано на действующем праве преимущественной покупки, декларируемом гражданским законодательством (ст. 250 ГК РФ).

В силу буквального толкования рассматриваемого принципа обязательным условием возникновения преимущественного права 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 является возмездное отчуждение такой доли участником долевой собственности. Возмездным отчуждением земельного участка из числа земель сельскохозяйственного назначения могут быть признаны случаи имущества сельскохозяйственных организаций в ходе их банкротства (ст. 179 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве»)).

Следует отметить, что, в случае как и с правом субъекта РФ (муниципального образования) на преимущественную покупку земельного участка, уместно было вести речь о праве преимущественного приобретения доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

Руководствуясь принципами территориальной целостности и государственного суверенитета, законодатель ограничивает участие иностранных граждан, 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% в обороте земель сельскохозяйственного назначения. Особенности предоставления им земельных участков определены настоящим Законом. В соответствии со ст. 3 последнего 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%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды (*см. ст. 3 настоящего Закона и комментарий к ней*).

4. Законодатель выделяет в самостоятельную норму вопрос правового регулирования приватизации земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения. Приватизация земель сельскохозяйственного назначения, будучи подчинена общим принципам приватизации и установленному Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» порядку, по замыслу законодателя имеет собственные правовые основы регулирования. Данное исключение объясняется стремлением сохранения целевого назначения земельных участков в процессе изменения их формы собственности.

Комментируемому Закону в представленной системе законодательных актов, регламентирующих процедуру приватизации земель сельскохозяйственного назначения, отведена роль базиса. Все иные федеральные законы, в том числе и упомянутый в тексте рассматриваемой нормы Земельный кодекс РФ, должны быть приведены в соответствие с требованиями настоящего Закона.

Действующее до момента вступления в силу Земельного кодекса РФ законодательство не содержало каких-либо ограничений относительно приватизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Отсутствие соответствующей процедуры отчасти было компенсировано аналогией норм, распространявших свое действие на приватизацию иных объектов недвижимости, входивших в состав государственной (муниципальной) собственности, или посредством введения института общей долевой собственности на земельные участки, участниками которой становились физические и (или) юридические лица, обладавшие в последующем преимущественным правом их приобретения.

С принятием Земельного кодекса и Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и впредь до введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения устанавливался прямой запрет на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Установление соответствующего запрета вместе с тем не является основанием для ограничения иных прав граждан. Речь, в частности, идет о государственной регистрации права собственности на приватизированный земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

В этом вопросе следует принимать во внимание, что, если приватизация земельного участка сельскохозяйственного назначения имела место до вступления в силу Закона о введении в действие ЗК РФ, установившего запрет на приватизацию таких земельных участков, обращение приобретателя участка за государственной регистрацией права собственности на него в период действия такого запрета или действия норм, не позволявших приватизировать земельные участки сельскохозяйственного назначения, само по себе не может служить основанием для отказа в государственной регистрации (см. постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»¹⁹).

В силу прямой законодательной оговорки преимущественным правом определения момента начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, наделены региональные власти посредством принятия соответствующего законодательного акта. В случае если на день вступления в силу настоящего Федерального закона субъектом Российской Федерации не принят закон, обеспечивающий реализацию настоящего Федерального закона, на территории такого субъекта Российской Федерации приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется с 1 января 2004 г.

В тех субъектах РФ, где до указанного времени не были приняты законы, определяющие момент начала приватизации земель сельскохозяйственного назначения, организации, использующие ее на праве постоянного бессрочного пользования, фактически лишены возможности выбора права на землю при его переоформлении. В частности, согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» юридические лица, за исключением государственных и муниципальных учреждений, казенных предприятий, центров исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, религиозные организации, кроме того, переоформить на право безвозмездного срочного пользования по своему желанию до 1 января 2010 г. в соответствии с правилами ст. 36 ЗК РФ.

Действие представленной нормы не распространяется:

на садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан;

на организации, при которых до вступления в силу Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» были созданы (организованы) садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан, пользующиеся такими земельными участками.

Арендная плата за использование указанных земельных участков определяется в соответствии с п. 3 ст. 65 ЗК РФ, а за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, – в соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона «О

¹⁹ Вестник ВАС РФ. – 2005. – № 5.

введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». При этом размер арендной платы на год устанавливается в пределах:

двух процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков;

трех десятых процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

полутора процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте.

Земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся на день введения в действие ЗК РФ в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов, предоставляются в собственность указанных организаций бесплатно.

Предположительно законодательными актами субъектов РФ должна определяться и процедура приватизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Однако каких-либо прямых указаний на этот счет законодатель не делает. Более того, при буквальном толковании рассматриваемой нормы можно отметить, что региональное законодательство не относится к числу нормативных правовых актов – источников правового регулирования приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Правовая основа процедуры приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения представлена положениями ст. 28, 29, 33, 34 ЗК РФ.

Отказываясь от ограничения приватизации земель сельскохозяйственного назначения и создавая тем самым условия для перераспределения форм собственности на землю, с одной стороны, законодатель создает условия для формирования самостоятельного класса хозяйствующих субъектов – сельскохозяйственных товаропроизводителей, способных обеспечить производство продукции, обеспечивающих потребность всего населения страны, с другой – высвобождение сельскохозяйственных земель из состава государственной собственности порождает угрозу монополизации рынка сельскохозяйственной продукции со стороны частных лиц, самостоятельного определения ими цен на основные продукты питания, и, как следствие, создание социальной напряженности в стране.

По правилу, установленному комментируемой статьей, из общей массы земель сельскохозяйственного назначения, которые потенциально могут быть приватизированы, выделены находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами. Введение в текст комментируемой статьи этого положения обусловлено тем, что данные земельные участки представляют собой целые земельные массивы, расположенные на территориях нескольких субъектов РФ, и подпадают под юрисдикцию законов каждого из них, в связи с чем неизбежно могут возникнуть коллизии правоприменения. Кроме того, являясь единственным источником кормов для скота в оленеводстве и отгонном животноводстве, олени и отгонные пастбища нуждаются в повышенной защите с целью сохранения целого ряда популяций животных, а также сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера и Сибири.

Статья 2. Участники отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом

1. Участниками отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

2. Права 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, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с настоящим Федеральным законом.

1. Употребляемый в тексте настоящей статьи термин «участник правоотношений» является универсальным и носит самый общий характер, что позволяет его использовать применительно ко всем общественным отношениям, охватываемым нормами настоящего Федерального закона. С точки зрения общей теории права конструкция такого рода традиционна для отечественной правовой школы и имеет не только сугубо теоретическое, но и большое практическое значение.

Общая тенденция отечественной теории права требует проводить разграничение между терминами «субъект правоотношения» и «участник правоотношения», хотя и имеющие общие черты в своем содержании, но несущие различную смысловую нагрузку. Термином «участник правоотношения» принято характеризовать всех лиц, обладающих потенциальной возможностью рано или поздно принять участие в том или ином общественном отношении и приобрести тем самым для себя определенные права и обязанности. В свою очередь «субъект правоотношения» – это лицо, наделенное конкретным набором прав и обязанностей, с возникновением которых связано само существование правоотношения.

В силу особенностей собственной конструкции нормы комментируемой статьи определяют возможность участия в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, всех без исключения субъектов права. Детальный анализ рассматриваемой нормы позволяет отметить, что представленный в ней перечень участников правоотношений традиционен для земельного законодательства.

2. Правовой статус граждан как субъектов земельных отношений определяется гражданским и земельным законодательством. Под гражданами в представленном случае следует понимать как граждан Российской Федерации, так и лиц без гражданства и иностранных граждан. Участие последних в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, предопределено рядом дополнительных условий, в общем виде представленных действующим земельным законодательством, а также содержащихся в ч. 2 комментируемой статьи.

Законодатель не случайно в процессе нормотворчества использовал термин «граждане», отказавшись от замены его гражданско-правовым аналогом «физические лица». Термином «граждане» охватываются в данном случае как лица, не занимающиеся предпринимательской деятельностью, так и индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств.

Участие гражданина в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, подразумевает наличие у него соответствующих прав и обязанностей, а также реальную возможность осуществлять их. Способность гражданина иметь права и нести обязанности признается в равной мере за всеми гражданами и возникает с момента его

рождения (ст. 17 ГК РФ). В свою очередь приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста (ст. 21 ГК РФ).

Из общего правила наступления полной дееспособности существует ряд исключений. Действующее гражданское законодательство приобретение гражданином способности в полном объеме осуществлять права и обязанности также связывает с вступлением в брак и эмансипацией. В случае когда законом допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения восемнадцати лет. При признании брака недействительным суд может принять решение об утрате несовершеннолетним супругом полной дееспособности с момента, определяемого судом (п. 2 ст. 21 ГК РФ). Несовершеннолетний, достигший шестнадцати лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда (п. 1 ст. 27 ГК РФ).

Во всех остальных случаях, вплоть до приобретения гражданином полной дееспособности или в случае ее утраты, в порядке и на условиях, определенных действующим законодательством, имеющиеся в его распоряжении права могут быть реализованы родителями несовершеннолетних детей, опекунами или попечителями.

Участие граждан в обороте земель сельскохозяйственного назначения предопределяет наделение их статусом собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков.

Участие граждан в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, осуществляется от своего имени, включающего фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая. В случаях, когда личное участие в правоотношении не возможно, интересы гражданина могут быть представлены другим лицом в силу полномочия, основанного на доверенности, указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления. Права и обязанности от действий, совершаемых на основании доверенности, создаются, изменяются и прекращаются у представляемого лица.

3. В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Юридические лица могут участвовать в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, с момента его создания, который определяется моментом внесения сведений об организации в Единый государственный реестр юридических лиц и присвоения ему основного государственного регистрационного номера. Государственная регистрация юридических лиц осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и принятыми на его основе подзаконными нормативными правовыми актами, которые в абсолютном своем большинстве являются нормами технического регулирования и определяют процедуру совершения тех или иных действий или требования к содержанию документов и порядку ведения документооборота.

Моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр. Порядок ведения Единого государственного реестра юридических лиц, в том числе состав документов, включаемых в регистрационное дело, состав сведений, включаемых в записи государственного реестра, способы представления лицензирующим органом сведений о лицензиях, полученных юридическим лицом, органами государственных внебюджетных фондов – сведений о регистрации юридического лица в качестве страхователя, банками – сведений о банковских счетах юридического лица, определен постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 438 «О Едином государственном реестре юридических лиц».

Формы и содержание документов, подтверждающих факт внесения записи в соответствующий государственный реестр, установлены постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 439 «Об утверждении форм документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, и требований к их оформлению». Пунктом 5 указанного постановления определено, что документами, подтверждающими факт внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц, являются:

свидетельство о государственной регистрации юридического лица по форме № Р51001;

свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц по форме № Р50003;

свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц о юридическом лице, зарегистрированном до 1 июля 2002 г., по форме № Р57001.

Свидетельства оформляются на бланках, изготовленных по единому образцу, утвержденному федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственную регистрацию юридических лиц.

В связи с вступлением в силу Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» каждому юридическому лицу присваивается основной государственный регистрационный номер, который указывается во всех документах юридического лица и является его важной индивидуальной характеристикой. Государственный регистрационный номер присваивается на основании документов, представленных при государственной регистрации, по мере внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений, перечень которых представлен в ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц». Государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица либо записи о первом представлении в соответствии с Федеральным законом сведений о юридическом лице, зарегистрированном до 1 июля 2002 г., является основным государственным регистрационным номером (ОГРН) и используется в качестве номера регистрационного дела этого юридического лица. Основной государственный регистрационный номер (ОГРН) указывается:

во всех записях в государственном реестре, относящихся к данному юридическому лицу;

в документах, подтверждающих внесение соответствующих записей в государственный реестр;

во всех документах этого юридического лица наряду с его наименованием;

в сведениях о государственной регистрации, публикуемых регистрирующими органами;

в актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти при упоминании юридических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации (за исключением органов государственной власти и органов местного самоуправления) (п. 8 Правил ведения государственного реестра юридических лиц и предоставления, содержащихся в нем сведений, утв. постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 438).

Для целей настоящего Закона не имеет принципиального значения предлагаемая действующим гражданским законодательством классификация юридических лиц на виды в зависимости от целей их деятельности и организационно-правовой формы. По замыслу законодателя все они в равной мере пользуются правами и несут обязанности, приобретаемые в связи с вступлением в отношения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем объем приобретаемых прав и обязанностей, порядок и условия их реализации полностью зависят от того, к какому виду из предложенных ст. 50 ГК РФ относится юридическое лицо, его организационно-правовая форма. В соответствии со ст. 78 ЗК РФ в области оборота сельскохозяйственных земель могут действовать различные виды юридических лиц и объединения граждан:

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-исследовательские организации, образовательные учреждения сельскохозяйственного профиля и общеобразовательные учреждения;

общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Использование ими земель сельскохозяйственного назначения допускается исключительно для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

Не проводя градацию юридических лиц – участников оборота земель сельскохозяйственного назначения на виды, законодатель в ряде норм рассматриваемого документа использует собирательный термин «сельскохозяйственная организация», не раскрывая при этом его значения.

Определение того, что следует понимать под сельскохозяйственной организацией, дано в ст. 177 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Под сельскохозяйственными организациями понимаются юридические лица, основными видами деятельности которых являются производство или производство и переработка сельскохозяйственной продукции, выручка от реализации которой составляет не менее чем 50% общей суммы выручки. Однако в силу прямой законодательной оговорки данное определение используется исключительно для целей Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»²⁰. Во многом представленное определение перекликается

²⁰ См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 ноября 2008 г. по делу № 26

с термином «сельскохозяйственный товаропроизводитель», предложенным Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», под которым понимаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем 70% за календарный год.

Буквальный анализ данных определений позволяет отметить, что их использование для целей комментируемого Закона исключает из состава участников оборота земель сельскохозяйственного назначения иных юридических лиц, перечень которых был представлен в ст. 78 ЗК РФ.

В этой связи возникает необходимость формирования самостоятельного понятийного аппарата, разъясняющего содержание как отдельных положений комментируемого Закона, так и иных нормативных правовых актов, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения, целью которого будет являться исключение свободного толкования их норм в правоприменительной практике.

Впредь до нормативного урегулирования данного вопроса допустимо использование предложенного ст. 177 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» определения сельскохозяйственной организации с учетом специфики общественных отношений, являющихся предметом регулирования настоящего Закона. Применительно к целям комментируемого Закона сельскохозяйственными организациями могут быть признаны организации, предприятия, учреждения, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку, а также ведущие иную деятельность в аграрном секторе на землях сельскохозяйственного назначения при условии их целевого использования.

Придерживаясь общей концепции гражданского законодательства, авторы рассматриваемого документа не предусматривают каких-либо дополнительных требований к юридическому лицу, соответствие которым является обязательным условием признания его сельскохозяйственной организацией. Не является принципиальным для целей настоящего Закона и включение в учредительные документы юридического лица в качестве вида деятельности участие в любой форме в обороте земель сельскохозяйственного назначения (п. 2 ст. 52 ГК РФ). Поэтому упоминание в этой связи о необходимости отражения в учредительных документах в числе видов деятельности организации, связанных с сельскохозяйственным производством, для целей признания ее сельскохозяйственным товаропроизводителем²¹ было бы принципиально неверным. Таким образом, участие юридических лиц в обороте земель сельскохозяйственного назначения осуществляется на общих основаниях.

4. Властный характер рассматриваемых правоотношений предопределил включение в состав их участников наряду с физическими и юридическими лицами Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, на равных началах с иными участниками этих отношений.

A48-1931/07-206.

²¹ См.: Ершов В.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М.: ГроссМедиа, «РОСБУХ», 2008.

Участие рассматриваемой категории субъектов в отношениях, регулируемых настоящим Законом, имеет определенную специфику, обусловленную двойственным содержанием правового статуса последних. С одной стороны, будучи наделенными властно-распорядительными полномочиями, они устанавливают правовые нормы, регулирующие эти отношения, диктуют иным субъектам меру дозволенного, должного поведения. С другой – они наравне с другими участниками правоотношений пользуются равными правами и несут аналогичные обязанности, в силу чего к ним могут применяться нормы, определяющие участие юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В свою очередь от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432.

Вступая в отношения, регулируемые настоящим Законом, Российская Федерация в лице уполномоченных органов власти и их должностных лиц:

- 1) определяет основы федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- 2) устанавливает ограничения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничения оборотоспособности земельных участков;
- 3) осуществляет государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства;
- 4) устанавливает порядок резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;
- 5) резервирует земли, изымает земельные участки, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации;
- 6) разрабатывает и реализует федеральные программы использования и охраны земель;
- 7) осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

Представленный перечень полномочий Российской Федерации как участницы правоотношений, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, не является исчерпывающим. Последние могут быть дополнены нормами иных законодательных актов, определяющих порядок использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области оборота земельных отношений относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные

полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления (ст. 10 ЗК РФ).

Вступая в оборот земель сельскохозяйственного назначения, субъекты РФ наделяются достаточно широким объемом полномочий. Совокупный анализ положений комментируемого Закона позволяет отметить, что решение основной массы процедурных вопросов, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, возлагается именно на органы власти и управления субъектов РФ. Им, в частности, предоставлено право на:

преимущественную покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов (подп. 3 п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 8);

определение момента начала приватизации земельных участков, расположенных на их территории (п. 4 ст. 1);

установление минимальных и максимальных размеров образуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 4, п. 2 ст. 4);

обращение в суд с заявлением о понуждении собственника к продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на торгах (конкурсах, аукционах) (п. 2 ст. 5);

установление минимального срока аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду (п. 3 ст. 9);

определение выкупной цены арендуемых земельных участков, приобретаемых гражданами или юридическими лицами по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка (п. 4 ст. 10);

установление случаев безвозмездной передачи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель (п. 4 ст. 10);

определение порядка проведения согласительных процедур в спорах о местоположении выделяемого земельного участка (п. 4 ст. 13);

обращение в суд с заявлением о признании права собственности субъекта Российской Федерации на земельный участок, образованный за счет земельных долей, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (п. 5 ст. 13).

Реализация субъектами РФ большей части представленных полномочий осуществляется исключительно посредством принятия соответствующих законодательных актов. Управление и распоряжение земельными участками осуществляются органами власти субъектов РФ только в отношении находящихся в региональной собственности.

По своему содержанию полномочия муниципальных образований в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, аналогичны полномочиям субъектов РФ. Их отличительной особенностью являются допустимые пределы такого участия. Участие органов местного самоуправления в обороте земель сельскохозяйственного назначения ограничивается земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и связано с резервированием земель, изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установлением с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования, разработкой и реализацией местных программ использования и охраны земель.

5. Участие иностранных граждан, юридических лиц, а также юридических лиц с иностранной долей уставного капитала более 50% в земельных отношениях является предметом не одной дискуссии. Неоднократно этот вопрос выносился на рассмотрение высших орга-

нов судебной власти страны²². Учитывая данные обстоятельства, законодатель, принимая во внимание положения п. 3 ст. 62 Конституции РФ и п. 2 ст. 5 ЗК РФ, допускает возможность участия иностранных граждан и организаций, лиц без гражданства в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с п. 2 настоящей статьи пределы такого участия определяются исключительно положениями настоящего Закона. В силу прямой законодательной оговорки установление дополнительных условий посредством принятия иных законодательных актов, в том числе и на уровне субъектов РФ, не допустимо.

Более подробно анализ правового положения иностранных лиц и лиц без гражданства изложен при рассмотрении положений ст. 3 комментируемого Федерального закона.

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

Статья 3. Права 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, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения

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, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

В силу особенностей построения норм комментируемого Закона права 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%, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения явились предметом рассмотрения предыдущей статьи. Рассматриваемая норма лишь конкретизирует установленные настоящим Законом ограничения участия названных лиц в отношениях, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

Основу содержания комментируемой статьи составляют как минимум два основных принципа правового положения иностранных граждан и юридических лиц в земельных отношениях. С одной стороны, законодатель не исключает возможность участия данной категории лиц в обороте земель сельскохозяйственного назначения и в определенных пределах владеть, пользоваться, распоряжаться ими осуществлять иные полномочия собственника, руководствуясь тем, что соответствующие земли на основании закона не исключены и не ограничены в гражданском обороте (п. 1 ст. 129, п. 2 ст. 260 ГК РФ). Более того, подобная позиция не только созвучна с общими требованиями гражданского законодательства, определяющего статус земель как объектов гражданских прав, но и имеет конституционную основу. В частности, ст. 35 Конституции РФ провозглашено право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. При буквальном толковании представленной нормы можно отметить, что она в равной мере распространяется как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и их объединения.

С другой стороны, вводя иностранных граждан и организаций, лиц без гражданства в состав участников оборота земель сельскохозяйственного назначения, законодатель должен, учитывая требования ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, обеспечить защиту основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов своих граждан, оборону страны и безопасность государства. Принимая во внимание то, что земля является всеобщим достоянием и используется как основа жизни и деятельности народов, проживающих в РФ, установление ограничений участия иностранных граждан и организаций в отношениях, регулируемых настоящим Законом, оправданно.

Их введение имеет своей целью защиту экономических интересов граждан РФ, целостности и неприкосновенности ее территорий, обеспечивает рациональное и эффективное использование земли и ее охрану.

В отношении 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%, законодатель допускает возможность их участия в обороте земель сельскохозяйственного назначения исключительно на правах аренды земельных участков. Таким образом, разработчики настоящего Закона придерживаются общей концепции отечественного земельного законодательства, ограничивающей иностранных граждан и организаций в приобретении земельных участков на праве собственности.

Предоставление в аренду земельных участков из числа земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по правилам, установленным настоящим Законом, с учетом положений действующего гражданского и земельного законодательства. В соответствии с требованиями ст. 41 ЗК РФ иностранные граждане и юридические лица, арендующие земельные участки из числа земель сельскохозяйственного назначения, осуществляют права собственников земельных участков, предусмотренные ст. 40 ЗК РФ. Указанной категории лиц, кроме того, вменяется в обязанность следующее:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов;

- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

- своевременно производить платежи за землю;

- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;

- выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Законом, Земельным кодексом РФ, иными федеральными законами.

Получаемые в результате использования арендованных земельных участков посевы и посадки сельскохозяйственных культур, сельскохозяйственная продукция и доходы от ее реализации являются исключительной собственностью арендатора, если договором аренды не определено иное.

Статья 4. Предельные размеры и требования к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения

1. Минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями земельного законодательства.

Не допускается совершение сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, если в результате таких сделок образуются новые земельные участки, размеры и местоположение которых не соответствуют требованиям, установленным настоящей статьей.

Не допускается выдел земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель, если размер выделяемого в натуре (на местности) земельного участка меньше устанавливаемого субъектами Российской Федерации в соответствии с требованиями земельного законодательства предельного минимального размера земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель.

Требования настоящего пункта не распространяются на случаи выдела земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, если их основной деятельностью является садоводство, овощеводство, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, рыбоводство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее чем минимальные размеры земельных участков, установленные законами субъектов Российской Федерации.

Требования настоящего пункта не распространяются на формируемые земельные участки в целях их изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд и (или) последующего изменения целевого назначения земель на основании утвержденных актов о выборе земельных участков для строительства и материалов предварительного согласования мест размещения объектов и (или) документов территориального планирования, документации по планировке территории и землеустроительной документации.

2. 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 равным не менее чем 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков.

1. Развивая содержание основных принципов правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, закрепленных в ст. 1 комментируемого Закона, законодатель предоставляет органам власти и управления субъектов РФ преимущественное право в определении предельных размеров и требований к местоположению земельных участков. Включение в содержание настоящего Закона рассматриваемой нормы не случайно. Определение предельных размеров и требований к местоположению земельных участков, не являясь элементами оборота земель сельскохозяйственного назначения, в буквальном его понимании носит подготовительный характер и связано с организацией всего процесса в целом. Кроме того, по своему содержанию названные действия, преследуя цель сохранения территориальной целостности земельных участков, предотвращения малоземелья, создают условия охраны целевого назначения земли, сохранения и восстановления плодородия почв, увеличения ценности земельных участков, освоения современных систем земледелия и землеустройства с учетом перспективы развития земель сельскохозяйственного назначения.

Детальный анализ положений комментируемой статьи позволяет выделить следующие особенности их содержания. Во-первых, наделяя органы государственной власти субъектов РФ правом на определение предельных размеров земельных участков, законодатель отказывается от категорических императивов. Предоставленное им право допускает возможность его реализации путем издания соответствующих законодательных актов, решение о принятии которых принимается органами власти субъектов РФ самостоятельно и по своему усмотрению. Мотивация его принятия или непринятия для целей настоящего Закона не имеет принципиального значения.

Более того, соответствующее право предполагается исключительно в отношении земельных участков, находящихся в региональной или муниципальной собственности. Исключительное право определения минимального размера земельного участка, являющегося федеральной собственностью, принадлежит Российской Федерации.

Во-вторых, по замыслу авторов комментируемого Закона определение минимальных размеров земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения допускается исключительно в отношении только вновь создаваемых. При этом не имеет принципиального значения, каким образом будет происходить формирование нового земельного надела. Согласно ст. 11.1 ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Однако законодатель не ставит своей целью установление порядка образования новых земельных участков, оставляя преимущество в правовом регулировании этого вопроса за иными нормативными актами земельного законодательства, и в первую очередь ЗК РФ. Установление минимального размера земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения связано с необходимостью введения ряда ограничений в процессе его оборота, представленных в свою очередь в тексте комментируемой статьи.

В-третьих, упоминая в заглавии настоящей статьи об определении местоположения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, законодатель фактически оставляет этот вопрос без должного внимания. Его решение также является предметом правового регулирования иных нормативных актов. Однако они не предусматривают установление законами субъектов РФ требований к местоположению участков: такие требования могут быть установлены только федеральными нормативными актами. Требования к местоположению вновь образуемых и изменяемых земельных участков определены ст. 11.9 ЗК РФ, федеральными законами от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»²³ и от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»²⁴.

²³ СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

В соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ, т.е. точек изменения описания границ земельного участка и деления их на части. Местоположение отдельных частей границ земельного участка также может устанавливаться посредством указания на природные объекты и (или) объекты искусственного происхождения, в том числе линейные объекты, если сведения о таких объектах содержатся в государственном кадастре недвижимости и местоположение указанных отдельных частей границ земельного участка совпадает с местоположением внешних границ таких объектов. Порядок установления характерных точек границ земельного участка, порядок определения их координат, а также требования к точности определения таких координат устанавливаются Министерством экономического развития Российской Федерации.

Названными нормативными актами в свою очередь сформирован и тот объем требований, которые по смыслу комментируемой статьи предъявляются в процессе определения минимальных размеров образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. При этом во внимание должны быть приняты и учтены следующие обстоятельства:

границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов;

образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости, не допускается;

раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием, не допускаются;

образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные земельным законодательством (ст. 11.9 ЗК РФ).

В случае если на день вступления в силу комментируемого Закона минимальный размер земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения не определен, он считается равным минимальным размерам земельных участков, устанавливаемым в соответствии со ст. 33 ЗК РФ для осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства (см. ст. 19.1 настоящего Закона и комментарий к ней).

2. Определение минимального размера земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения связано с рядом ограничений их оборота. Не допуская дробления земельных участков, устанавливается прямой запрет на осуществление сделок с ними, результатом которых может явиться образование новых, размеры и местоположения которых не соответствуют установленным комментируемой статьей требованиям.

Обязательными условиями реализации представленного в абз. 2 п. 1 комментируемой статьи ограничения называется нарушение требований к размеру и местоположению вновь формируемых земельных участков. Следует отметить, что используемый в контексте представленной нормы соединительный союз «и» подразумевает одновременного наличие двух названных условий. В таком случае наличие лишь одного из названных условий не является препятствием к осуществлению такого рода сделки. Однако при таком подходе создаются условия для потери целостности земельных участков из земель сельскохозяйственного

²⁴ СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

назначения, происходит их минимизация и как следствие невозможность их использования по целевому назначению. Отсутствие в законе субъекта РФ требования о соблюдении минимального размера при образовании (выделении) нового участка либо его незначительный размер способствует обороту вновь образуемых участков, но может привести к их дроблению между множеством лиц и затрудняет образование крестьянских (фермерских) хозяйств или личных подсобных хозяйств, если в этом же субъекте РФ минимальный размер участка для них выше, чем размер доли в большинстве хозяйств.

Принимая во внимание, что в содержании комментируемой статьи основной акцент сделан именно на определении предельных размеров земельных участков, поэтому основным условием, ограничивающим совершение сделок, должен быть именно минимальный размер участка, установленный законом субъекта РФ. Таким образом, используемый в содержании нормы, представленной абз. 2 п. 1 комментируемой статьи, союз «и» при перечислении условий, запрещающих совершение сделок с земельными участками, целесообразно заменить союзом «или».

Установление ограничений на выдел земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий преследует цель создать благоприятные условия для функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации, наиболее полного и рационального использования природно-климатического и экономического потенциала, направленного на повышение продуктивности отечественного сельскохозяйственного производства, его экологизацию в целях обеспечения населения страны качественным продовольствием и улучшения социальной обстановки и жизни на селе, включая сохранение существующих и создание новых рабочих мест.

Предоставление гражданам (физическим лицам) в собственность, владение и пользование земельных участков в границах мелиоративной системы общего пользования допускается при условии соблюдения технологической схемы эксплуатации сооружений и устройств этой системы, являющихся общими для нескольких граждан (физических лиц). В указанных условиях формирование новых земельных участков из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель осложнено дополнительными требованиями, предъявляемыми к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию мелиоративных систем. При распределении между гражданами (физическими лицами) мелиорированных земель в границах мелиоративной системы общего пользования эти лица обязаны осуществлять содержание и ремонт указанной мелиоративной системы на долевой основе пропорционально объему водоподачи или площади осушенных земель с заключением соответствующих договоров и привлечением (или созданием) специализированных организаций в области мелиорации земель.

Реализацию представленных в рассматриваемой норме ограничений законодатель связывает с предельным минимальным размером земельного участка для искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель. Последний в свою очередь устанавливается законами субъекта РФ исходя из совокупной площади всех земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в пределах его административных границ, удельных площадей земель искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель в их составе, степени развитости мелиоративной системы, в том числе разрабатываемых и готовых к вводу в эксплуатацию, климатических, географических и иных особенностей района.

В числе особенностей нормы абз. 3 п. 1 комментируемой статьи следует отметить, что она распространяет свое действие исключительно на отношения общей долевой собственности на землю. При этом состав и количество собственников земельного участка принципиального значения не имеют.

Перечисленные положения комментируемого Закона чрезвычайно важны для недопущения формирования земельных участков, использование которых в сельском хозяйстве невозможно с технологической точки зрения.

3. Правила ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения их минимальным размером имеет свои исключения. В силу прямого указания названные ограничения не распространяются в случаях:

выдела земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства;

изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд и (или) последующего изменения целевого назначения земель для строительства.

Выделение земельных участков менее установленного минимального размера для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств, законодатель ставит в зависимость от видов деятельности, ими осуществляемых. Перечень последних, представленный в тексте комментируемой нормы, является открытым и сформирован по принципу их осуществления по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее установленных минимальных размеров.

Законодатель не дает дополнительного определения того, что следует понимать под «технологией, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее минимальных». Более того, соответствующего разъяснения не дается и в сопутствующих законодательных актах, которыми по смыслу ст. 1 настоящего Закона осуществляется правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. Исходя из общей концепции комментируемого Закона технологии, допускающие использование земельных участков, размеры которых менее установленных минимальных размеров, можно определить как процесс, состоящий из совокупности средств, методов, приемов и режима использования земельного участка, не связанного с производством, первичной и последующей (промышленной) переработкой сельскохозяйственной продукции в соответствии с утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 446 «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители»²⁵, либо ее производство при условии, что доля хода от ее реализации составляет менее 50% от совокупного дохода за календарный год.

Именно к такого рода деятельности и относятся заявленные в тексте комментируемой статьи садоводство, овощеводство, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, рыбоводство.

Размер земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, в таких случаях определяется на основании данных, указанных в документах, удостоверяющих право на земельную долю. Выдел земельного участка в счет земельной доли допускается для создания либо расширения личного подсобного хозяйства или крестьянского фермерского хозяйства, а также для передачи участка в аренду или распоряжения им иным образом.

В качестве второго основания оборота земельных участков меньшего, чем установленного законами субъекта РФ, минимального размера законодатель называет случаи изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд и (или) последующего изменения целевого назначения земель для строительства. В силу прямого указания свое действие абз. 5 п. 1 комментируемой статьи распространяет на формируемые земельные участки.

²⁵ СЗ РФ. – 2008. – № 25. – Ст. 2981.

Основания изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд представлены ст. 49 ЗК РФ, перечень которых является открытым. Он может быть дополнен и иными основаниями, установленными в случаях изъятия земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, законами Российской Федерации, а в случаях муниципальной собственности – законами субъектов РФ. Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд устанавливаются ст. 55 ЗК РФ. Выкуп для государственных или муниципальных нужд части земельного участка допускается не иначе как с согласия собственника.

В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, выкуп осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные принимать решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, порядок подготовки и принятия этих решений, определяются федеральным земельным законодательством. Полномочия по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд установлены в ст. 9 – 11 ЗК РФ.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника. Решение федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты.

Особенности изъятия земельных участков, используемых не по целевому назначению, с нарушением действующего законодательства или ненадлежащим образом, определены положениями ст. 284 – 286 ГК РФ.

Обязательным условием формирования таких земельных участков менее установленного минимального размера названа потенциальная возможность изменения их целевого назначения. В качестве юридического основания их предоставления законодателем называется наличие следующих документов:

- утвержденные акты о выборе земельных участков для строительства и материалы предварительного согласования мест размещения объектов;
- документы территориального планирования;
- документация по планировке территории;
- землеустроительная документация.

Упомянув об акте о выборе земельных участков для строительства как документе, оформляющем результаты выбора земельного участка, федеральное законодательство не дает четкого представления о его содержании. Действующим ЗК РФ установлено единственное требование к последнему – наличие в приложении к нему утвержденных органом местного самоуправления схем расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора. В случае предполагаемого изъятия, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд к акту о выборе земельного участка

также прилагаются расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков (п. 5 ст. 31 ЗК РФ).

Требования к форме и содержанию рассматриваемого документа в большинстве случаев определяются региональным законодательством. Более того, не исключена возможность того, что соответствующие требования могут быть утверждены на уровне нормативных правовых актов муниципальных образований. В самом общем виде в акте о выборе земельных участков для строительства могут быть указаны:

- лицо, по заявлению которого осуществлялся выбор земельного участка;
- перечень должностных лиц, участвовавших в согласовании места размещения объекта;
- местоположение земельного участка и его площадь;
- целевое назначение (разрешенное использование) объекта;
- рекомендации по дальнейшему оформлению прав на земельный участок.

В случае если использование земельного участка для строительства объекта возможно после изменения его категории (например, если промышленный объект выбран на землях сельскохозяйственного назначения), то это обстоятельство следует отразить в акте о выборе земельного участка.

По требованию комментируемой статьи к акту о выборе земельных участков для строительства в целях изъятия земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд менее установленного минимального размера должны быть приложены материалы предварительного согласования мест размещения объектов. К такого рода материалам по смыслу ЗК РФ относятся:

- технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты;

- документы государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в границах земельного участка;

- материалы межевания объектов землеустройства;

- сведения о проделанной органами местного самоуправления городских или сельских поселений работе по информированию населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства;

- сведения о реализации предоставленного гражданам, общественным организациям (объединениям), религиозным организациям и органам территориального общественного самоуправления права участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы последних, связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. В случае если изъятие земельных участков осуществляется в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. При их проведении к актам о выборе земельных участков для строительства должны быть приложены результаты схода или референдума;

- уведомление собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их собственности,

пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Обязательным условием изъятия земельных участков, входящих в состав земель сельскохозяйственного назначения, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд является подтверждение необходимости такого изъятия для целей государственного или муниципального строительства. Данное обстоятельство может быть подтверждено утвержденным документом территориального планирования.

Территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий. Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Осуществление территориального планирования, его виды, порядок составления соответствующих документов регулируются нормами Градостроительного кодекса РФ и принимаемых на его основе законодательных и подзаконных правовых актов. В соответствии с п. 2 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ документы территориального планирования подразделяются на:

- 1) документы территориального планирования Российской Федерации;
- 2) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 3) документы территориального планирования муниципальных образований.

Документами территориального планирования РФ являются схемы территориального планирования Российской Федерации в области:

- 1) развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи;
- 2) обороны страны и безопасности государства;
- 3) развития энергетики;

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.