

УДК 347

Проблемы реализации принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения

**Чекалова М.В.**Магистрант кафедры гражданского права
Ростовского государственного экономического университета (РИНХ)**Епифанова Т.В.**Доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
профессор кафедры гражданского права
Ростовского государственного экономического университета (РИНХ)

В статье исследованы ключевые вопросы, связанные с реализацией нормативно закрепленных основополагающих основ законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения на практике. Обозначены основные нарушения и злоупотребления, возникающие в практике применения Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», выявляемые в процессе проверок контролирующими органами. Сформулированы проекты решений описанных проблем с опорой на позиции ученых по данному вопросу.

Ключевые слова: земельное право, оборот земель сельскохозяйственного назначения, принципы права, долевая собственность, публичные торги, продажа доли земельного участка.

Процесс цифровизации комплексно влияет на все сферы общественной жизни, в том числе на важную для России стратегически и масштабную территориально сферу земельных отношений. Массовое внедрение новых технологий, как показывает практика, никогда нельзя охарактеризовать линейно и односложно: это – всегда многомерное явление и комплексное воздействие на сферу, детерминирующее возникновение экономических и правовых сложностей, но одновременно и открывающее массу возможностей для развития сферы [1].

В силу того, что воздействия цифровых процессов является не только комплексным, но и довольно глубоким, земельная сфера трансформации подвергается не точно и частично, но на самом глубоком уровне реформы достигают ряда аспектов реализации принципов законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Для понимания проблематики реализации принципов действующего в современной России механизма правовой регламентации в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения необходимо исследовать данное социально-правовое явление через призму анализа практики контролируемых органов [2].

При этом в процессе исследования принципов следует уделить внимание исторической ретроспективе вопроса: изучение процесса трансформации института законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения является единственным средством для дифференциации устойчивых элементов данного института, показавших высокий уровень эффективности, и образований, не выдержавших критики реальностью [3]. Такой анализ является необходимым для учета информационным компонентом при формировании стратегии совершенствования системы земельного законодатель-

ства, поскольку в отсутствие таких сведений остается риск выбора направлений реформирования, уже ставших негативным опытом исторического развития института.

В целях анализа представляется целесообразным рассмотреть нормативно-правовые акты, конституирующие развитие института оборота земель сельскохозяйственного назначения, в совокупности и определить их значение для современного законодательства.

Одним из важнейших правовых принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения является принцип сохранения целевого использования земельных участков [4]. Данный принцип раскрывается как обязанность стороны, которая получила права на земельный участок, имеющий, в соответствии с документами, сельскохозяйственное назначение, эксплуатировать его только в обозначенных целях [5]. Санкцией за нарушение данного правила является принудительное прекращение прав на соответствующий земельный участок.

С целью детализации положений, конституирующих данный принцип, кроме непосредственно Закона об обороте земель, законодатель использует нормы Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», а также положения ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». В данной норме закреплена исчерпывающий перечень оснований для перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. В связи с этим, принцип сохранения целевого использования земельных участков отчасти иллюстрирует и конкретизирует принцип приоритета охраны земли как одного из фундаментальных элементов окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве, который содержится в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации [6].

Проблема реализации принципа сохранения целевого использования земельных участков заключается в сложности осуществления оперативного аудита такого использования, который, в свою очередь, обусловлен отсутствием инициативы проведения контроля хозяйствующими субъектами ввиду их концентрации на коммерческих целях использования земельных участков, а также в объеме отношений, подлежащих постоянному мониторингу. Правоприменительная практика зачастую демонстрирует реализацию описанной санкции (принудительное изъятие) по факту нецелевого использования участка на протяжении длительного времени с нанесением непоправимого вреда почве, делающего невозможным его дальнейшее использование в соответствии с целевым назначением [7]. Таким образом, отсутствие механизма контроля целевого

использования в ряде случаев нивелирует принцип сохранения целевого использования земельных участков.

Цифровое влияние на реализацию данного принципа, на наш взгляд, следует охарактеризовать положительно по следующим причинам. Дело в том, что развитие спутниковой системы наблюдения позволяет осуществлять общий контроль состояния земельного участка в режиме реального времени.

Кроме этого, развитие беспилотных систем и дронов находит все более широкое применение в аграрной сфере. Так, они делают снимки сельскохозяйственных угодий с высоты, осуществляют посадку семян, контролируют температурный режим и влажность на соответствующей территории [8]. Аналогичным образом дроны могут быть использованы контролирующими органами государственной власти с целью мониторинга целевого использования земель в режиме реального времени с меньшими затратами трудовых и финансовых ресурсов и меньшим воздействием коррупционного фактора.

Следующий важный принцип, лежащий в правовой основе оборота земель сельскохозяйственного назначения, – это принцип преимущественного права субъекта Российской Федерации или муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Принцип раскрывается как обязанность продавца земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения письменно сообщить высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления о намерении продать данный участок. При этом в извещении должна быть обозначена цена продажи, а также иные важные параметры земельного участка и срока взаимного расчета (не более 90 дней) [9].

Приведенный принцип и нормы, гарантирующие его корректное воплощение, критикуются в научной литературе. Например, Т.А. Пасикова указывает, что сегодня комплекс норм, закрепляющих преимущественное право, не имеет смысла, поскольку схожих результатов можно добиться путем заключения договора дарения, мены, ренты и пожизненного содержания. В связи с этим логичным является исключение преимущественного права региональной администрации или муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов [10]. Применение действующих норм, обеспечивающих реализацию данного принципа, имеет единственный результат – затруднение хозяйственного оборота.

Еще одним аргументом в поддержку исключения принципа преимущественного права является от-

сутствие потребности в земельных участках сельскохозяйственного назначения у органов публичной власти. Для хозяйственного содержания и обработки таких участков, для использования их по назначению органам государственной и муниципальной власти необходимы бюджетные средства, в которых данные учреждения часто испытывают дефицит [11]. Кроме этого, в случае наличия потребности органов государственной или муниципальной власти в получении такого земельного участка она может быть реализована на публичных торгах. Последние исключили бы иерархию в процессе приобретения участков и упростили конструкцию без вреда для прав отдельных лиц.

Цифровизация повлияла на обеспечение реализации данного принципа благоприятно, однако в силу обширной критики принципа преимущественного права в целом прогресс не представляется ценным для экономических отношений. Увеличение количества и повышения качества средств связи позволяет более оперативно и надежно осуществлять уведомление государственных и муниципальных органов о предстоящей продаже земельного участка сельскохозяйственного назначения.

Еще одним важным принципом оборота земель сельскохозяйственного назначения выступает Принцип установления 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 % (п. 5 ч. 3 ст. 1 ФЗ от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») [12].

В научной литературе часто встречается критика приведенного принципа. Предметом критики выступает, к примеру, отсутствие комплексности законодательного подхода к регулированию данного вопроса. Так, согласно действующему законодательству, к иностранцам может перейти право собственности на земельную долю, а в соответствии с Законом об обороте земель собственник земельной доли имеет право выделить земельный участок в счет своей доли (долей). Таким образом, можно сделать вывод о том, что необходимо определиться с направлением законодательного регулирования по этому вопросу: либо ограничить права иностранных граждан комплексно, либо исключить из отдельных законов указанные ограничения.

Процессы цифровизации способствуют государственным учреждениям мониторинга получить наиболее полную картину об объемах и долях собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Это позволяет осуществлять контроль и корректировать на его основе государственную политику.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что институт оборота земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время содержит неактуальные и неэффективные нормы на глубоком уровне – уровне принципов права. В коррекции нуждаются как способы обеспечения реализации принципов, так и сами концепции и идеи основополагающих начал в данной сфере. Цифровизация, в свою очередь, способствует диверсификации данных принципов, однако не всегда данный эффект может быть оценен исключительно позитивно в силу вышеописанных причин.

Таким образом, совершенствование законодательства об обороте земель возможно через реформирование принципов законодательства и проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Литература:

1. Марьюшкин И.Э. Оборот земель сельскохозяйственного назначения // СПС «Консультант-Плюс».
2. Рыженков А.Я. Принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения и их правовое значение // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 6. – С. 101-109.
3. Шушняев Д.А. О практике прокурорского надзора в сфере исполнения органами местного самоуправления законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения // Российская юстиция. – 2020. – № 7. – С. 22-24.
4. Майборода В.А. Обеспечение решений долевых собственников в обороте земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. – 2016. – № 1. – С. 17-20.
5. Емельянцева В.П. Споры об исключении земельных участков сельскохозяйственного назначения из границ охотничьих угодий // Комментарий судебной практики / Отв. ред. К.Б. Ярошенко. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2019. – Вып. 25. – С. 90-103.
6. Липски С.А. Общая долевая собственность на земли сельскохозяйственного назначения как сфера регулирования земельного и гражданского законодательства // Правовые вопросы недвижимости. – 2020. – № 1. – С. 14-18.

7. Мартынов Б.В. Формирование правосознания как метод аттракции самоактуализационных форм деятельности // Методология юридической науки: состояние проблемы, перспективы [сборник статей]. М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Ассоц. юридических вузов, Ин-т упр. бизнеса и права; [отв. ред. Марченко М.Н.]. – М., 2008. – С. 41-49.
8. Добросоцкая С.Ю., Мартынов Б.В. Организационно-правовой аспект маркетинга коммерциализации научно-образовательной деятельности на примере межвузовской научно-образовательной платформы для исследования проблем управления транспортными системами и подготовки специалистов // Вестник Института экономики и управления Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. – 2018. – № 2 (27). – С. 23-29.
9. Мартынов Б.В. Онтология государственно-частного партнерства в контексте проблемы общего и единичного // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2016. – Т. 2. – № 1. – С. 76-79.
10. Мартынов Б.В. Формирование и капитализация цифрового сознания: экосистемный подход // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2019. – Т. 5 – № 2. – С. 81-84.
11. Добросоцкая С.Ю., Мартынов Б.В. Экономико-правовые аспекты организации подготовки кадров для цифровизации евразийской транспортной экосистемы на примере межвузовской научно-образовательной платформы // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 1 (128). – С. 397-399.
12. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 06.06.2019 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

Problems of Implementing the Principles of Land Turnover Agricultural Purposes

Cheralova M.V., Epifanova T.V.
Rostov State University of Economics (RSUE)

The article examines the key issues related to the implementation of the normative fundamental principles of legislation on the turnover of agricultural land in practice. The main violations and abuses that occur in the practice of applying Federal law №101 Federal law of July 24, 2002, identified in the course of inspections by regulatory authorities, are identified. Draft solutions to the described problems are formulated based on the positions of the competent authorities and judicial practice on the described issues.

Key words: land law, turnover of agricultural land, principles of law, shared ownership, public auction, sale of a share of a land plot.

