

## **Земельная реформа и право**

Земельная реформа — важнейшая часть экономической реформы, проводимой в настоящее время в России и имеющей целью формирование социально ориентированной рыночной экономики. Одно из основных ее направлений — установление частной собственности на землю и создание механизма земельного рынка. Это обуславливает радикальное изменение земельного строя России, который был основан на исключительной собственности государства на землю.

Первостепенным компонентом земельной реформы, необходимым средством решения стоящих перед нею задач являются право, юридическое закрепление и развитие реформируемых земельных отношений.

Процесс реформирования земельных отношений развивается постепенно. Вначале была законодательно отменена монополия государственной собственности на землю. Право частной собственности на землю в первую очередь было введено в сельском хозяйстве и лишь для граждан. Позже право собственности на землю было установлено также для юридических лиц (Указы Президента РФ от 25 марта и 14 июня 1992 года).

В собственность граждан переданы земельные участки для ведения личного подсобного и крестьянского хозяйства, садоводства и животноводства, а также для иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства. Членам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, земельные участки передавались в коллективно-совместную или коллективно-долевою собственность.

При проведении земельной реформы в соответствии с законодательными и иными правовыми актами земельные участки передавались в собственность граждан бесплатно и за плату. Для крестьянского хозяйства земля передавалась бесплатно в пределах средней земельной нормы, сложившейся в данном административном районе в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная площадь для ведения крестьянского хозяйства до установленных предельных размеров могла приобретаться в собственность за плату.

Для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки передавались в собственность граждан в пределах норм, установленных местными органами власти. Для ведения садоводства и животноводства бесплатно передавались все ранее используемые земли, а также вновь предоставляемые малопродуктивные сельскохозяйственные угодья и нарушенные земли.

При введении права частной собственности на землю законодательство устанавливало существенные ограничения по распоряжению этой собственностью. По сути дела, устанавливался десятилетний мораторий на продажу земель. Позже Указом Президента РФ (27 октября 1993 года) мораторий на продажу земли был

---

*Иконницкая Ирина Александровна — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института государства и права РАН.*

отменен, всем собственникам земельных участков предоставлено право продавать, дарить, сдавать в аренду и совершать иные сделки с этими участками. Таким образом, стали создаваться правовые предпосылки для формирования земельного рынка.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, право частной собственности на землю и свободу распоряжения ею установила как одно из основных прав граждан и их объединений, охраняемых законом. Право собственности гражданина на землю в соответствии со ст. 17, 35, 36 и 64 Конституции РФ — одна из основ правового статуса личности в Российской Федерации. Именно поэтому в новом земельном законодательстве необходимо принципиально решить проблемы осуществления права частной собственности на землю и создания юридического механизма земельного рынка.

Сегодня отсутствует целостная система законодательного регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве. Законы, на основе которых начиналась земельная реформа, в значительной мере устарели и отменены, хотя созданные ими земельные права и обязанности продолжают существовать. Некоторые вопросы остаются неурегулированными, а по ряду вопросов законодательные решения носят декларативный характер, так как нет правовых норм, устанавливающих порядок (механизм) исполнения предписаний закона. В различных законодательных актах нередко встречаются противоречия между правовыми нормами по одному и тому же вопросу.

В настоящее время идет разработка проекта нового Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) и ряда земельных законов, которые в своей совокупности направлены на создание взаимосвязанной системы правовых норм в области земельного права.

Институтом государства и права РАН по гранту Международного центра частного предпринимательства проведено исследование одного из главных направлений земельной реформы в Российской Федерации — становления и реализации права собственности на землю в сельском хозяйстве. Были рассмотрены следующие проблемы:

— основные стадии возникновения и реализации права собственности на землю, начиная с приватизации земли в сельском хозяйстве (передачи государственных и муниципальных земель в частную собственность граждан и юридических лиц) и заканчивая правовым регулированием прекращения права собственности при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд;

— права и обязанности граждан, ведущих личное подсобное и крестьянское хозяйство, а также сельскохозяйственных коммерческих организаций, в том числе приватизируемых в особом порядке, где важное место занимают вопросы их земельной правосубъектности при наличии права собственности на землю членов этих организаций;

— объективно необходимое государственное вмешательство в регулирование рынка сельскохозяйственных земель;

— деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель как предпосылка для возможных ограничений права собственности и иных вещных прав на сельскохозяйственные земли.

Исследование основывалось на изучении законодательства и практики его применения, на данных конкретно-социальных исследований в Нижегородской области и Республике Башкортостан. Проводилась также теоретическая разработка вопросов, которые слабо или совсем не урегулированы законодательством либо не имеют правового механизма для реализации.

Приватизация — первичный способ приобретения права частной собственности на земельный участок гражданами и юридическими лицами Российской Федерации, так как она осуществлялась в условиях исключительной собственности государства на землю. Приватизация земли в сельском хозяйстве имела различные формы, могла осуществляться на вне рыночных (безвозмездных) и

рыночных началах. Причем рыночные начала при первичном приобретении права частной собственности на земельные участки были слабо развиты.

Особенности правового регулирования приватизации земель в сельском хозяйстве определяются основным целевым назначением земельных участков и конкретным целевым их использованием. Правовые нормы можно классифицировать по объектам приватизации: а) земли колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; б) земли, предоставляемые гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и животноводства; в) земли, предоставляемые крестьянским хозяйствам, и др.

Юридическую базу приватизации земель сельскохозяйственных предприятий составляют не только Конституция РФ и земельное законодательство, но и правовые акты, регулирующие процесс реорганизации сельскохозяйственных предприятий.

Приватизация земель сельскохозяйственных предприятий состояла в том, что земли были переданы членам коллектива предприятия на праве общей (совместной или долевой) собственности. За каждым членом коллектива предприятия бесплатно закреплялась условно выделенная (в гектарах) земельная доля, размер которой устанавливался районной (городской) администрацией как среднерайонная норма. Членам коллектива предприятия предоставлялось право выдела земельной доли в натуре (на местности). При этом член коллектива предприятия приобретал индивидуальное право собственности на выделенный земельный участок. Объектом права частной собственности члена коллектива предприятия являлась также сама условно выделенная земельная доля, что удостоверялось свидетельством о собственности на эту долю. Члену коллектива предприятия было предоставлено право распоряжения земельной долей.

Вводя общую собственность на землю сельскохозяйственного предприятия, основанную на праве частной собственности членов коллектива предприятия на условно выделенные земельные доли, законодатель, однако, не определил, на каком же праве само сельскохозяйственное предприятие может владеть, пользоваться или распоряжаться землей. Эта неопределенность сохраняется и по настоящее время, так как действующее земельное законодательство не дает четкого, однозначного ответа.

Фактически сельскохозяйственные предприятия, именуемые в соответствии с Гражданским кодексом РФ (ГК РФ) сельскохозяйственными коммерческими организациями, осуществляют права и несут обязанности, установленные законодательством для собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей (кроме права распоряжения землей, принадлежащего только собственникам).

Сельскохозяйственные коммерческие организации в настоящее время никакими законодательно установленными правами и обязанностями по отношению к земле не обладают и не могут обладать, так как фактически используемая ими земля является частной собственностью граждан. Общая собственность членов организации и индивидуальная собственность владельцев земельных долей (та и другая их частная собственность) не создают сами по себе для организации ни права собственности на землю, ни права пользования землей. Между сельскохозяйственной коммерческой организацией как юридическим лицом и коллективом организации в земельно-правовых отношениях существует разрыв, который должен быть законодательно устранен.

Есть несколько юридических способов, с помощью которых этот разрыв может быть преодолен.

Один из них предлагается в проекте Земельного кодекса РФ. Суть его в том, чтобы без согласия собственников земельных долей законодательно считать общую собственность членов коммерческой сельскохозяйственной организации собственностью юридического лица, т. е. самой организации. Такой способ вряд ли можно признать разумным, так как он связан с законодательной ликвидацией уже имеющихся у граждан земельных прав.

Наиболее целесообразными следует считать следующие способы, не связанные с нарушением конституционно защищенных прав граждан и закрепленные в

Указе Президента РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю» от 7 марта 1996 года: передача земельной доли на добровольной основе в качестве взноса в уставные (паевые) фонды (капиталы) сельскохозяйственных обществ, товариществ, производственных кооперативов, продажа или сдача в аренду гражданами своих земельных долей этим организациям и т. д. Каждый из способов влечет за собой установление определенных прав и обязанностей по отношению к земле для сельскохозяйственных коммерческих организаций и тем самым легализует их земельную правосубъектность.

В целях гарантии собственникам земельных долей (независимо от земельной правосубъектности сельскохозяйственной коммерческой организации, возможности в дальнейшем выйти из данной организации с целью ведения крестьянского хозяйства) в законе следовало бы установить единое правило применительно ко всем видам сельскохозяйственных коммерческих организаций (кроме приватизируемых в особом порядке, о чем сказано ниже). В соответствии с этим правилом участнику (собственнику или бывшему собственнику земельной доли) любой сельскохозяйственной организации, пожелавшему выйти из такой организации с целью создания крестьянского (фермерского) хозяйства, должен быть выделен земельный участок в натуре, соответствующий его земельной доле.

Наличие неопределенности в земельной правосубъектности сельскохозяйственных коммерческих организаций существенно ослабляет действенность земельного законодательства, поскольку они не могут обладать земельными правами и обязанностями, которые предусматриваются для них в законе. Соответственно, и любые усовершенствования законодательства имеют ту же судьбу.

Особые проблемы приватизации земли возникают в деятельности специализированных сельскохозяйственных коммерческих организаций (животноводческих комплексов, племенных хозяйств).

В начальный период приватизации земель в сельском хозяйстве на специализированные сельскохозяйственные коммерческие организации (тогда государственные сельскохозяйственные предприятия) распространялся общий порядок приватизации — установление собственности членов организаций на земельные доли и общая земельная собственность работников с правом выдела земельной доли в натуре при выходе из организации. В значительной мере этот общий порядок был реализован в животноводческих комплексах и племенных хозяйствах, но лишь путем условного выделения земельных долей. Практическая же реализация права на выдел земельной доли в натуре сразу же вступила в противоречие с производственно-технологическими особенностями этих крупных специализированных сельскохозяйственных коммерческих организаций. Здесь же обнаружилось и отсутствие земельной правосубъектности самих организаций. Она сохранялась лишь у тех предприятий, которые оставались в государственной собственности и обладали правом постоянного пользования землей.

В этих условиях было принято решение об исключении специализированных сельскохозяйственных коммерческих организаций из общего порядка приватизации земель. В частности, было установлено, что работники, выходящие из этих организаций, при недостаточности земельных угодий могут получить полагающуюся им земельную долю в стоимостном выражении. При этом не было определено понятие «недостаточность земельных угодий», что позволяло на местах произвольно составлять списки специализированных сельскохозяйственных коммерческих организаций, не подпадающих под общий порядок приватизации земли.

Таким образом, здесь обнаруживается тот же недостаток, который порождается общим порядком приватизации земли в сельском хозяйстве, — отсутствие земельной правосубъектности специализированных сельскохозяйственных организаций. Кроме того, специфика этих организаций привела к отказу от права на выдел земельной доли в натуре, которое заменено правом на получение стоимости доли.

Для установления правосубъектности специализированных сельскохозяйственных коммерческих организаций могут быть применены те же способы, что и для устранения недостатков общего порядка приватизации земли в сельском

хозяйстве. В обоих случаях эти способы должны осуществляться добровольно, по выбору и волеизъявлению членов сельскохозяйственной организации.

Отказ от права выдела земельной доли в натуре и замена его правом на получение стоимости земельной доли, безусловно, соответствуют принципу неделимости земельных угодий специализированных хозяйств. Однако это решение чревато негативными финансовыми последствиями для хозяйства. Поэтому целесообразно на земельные доли, внесенные в качестве взноса в уставные фонды специализированных коммерческих организаций, распространить режим имущества акционерных обществ.

Установление в законе земельной правосубъектности членов крестьянских хозяйств обуславливает необходимость выявления специфики прав и обязанностей указанных субъектов земельных отношений.

В настоящее время существуют два типа крестьянских хозяйств с точки зрения складывающихся в них отношений земельной собственности. В одних хозяйствах (созданных на основании Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 года) земельной правосубъектностью обладает глава хозяйства, именно он наделяется правом собственности на земельный участок. В других (созданных на основании ст. 257 ГК РФ) земельные отношения основаны на праве общей собственности, и субъектом земельных прав и обязанностей являются все члены крестьянского хозяйства в своей совокупности. Поэтому целесообразно установить соответствующий порядок распоряжения землей, как принадлежащей главе крестьянского хозяйства, так и являющейся общей собственностью членов крестьянского хозяйства. В особенности это относится к общей собственности. Поскольку ст. 246 и 253 ГК РФ устанавливают, что распоряжение земельными участками, находящимися в общей собственности, осуществляется с согласия всех ее участников, в земельном законодательстве необходима выработка правового механизма, который позволял бы получить такое согласие в оптимальные сроки. Следовало бы урегулировать в законодательстве особенности наследования земельного участка, принадлежащего крестьянскому хозяйству, исходя из необходимости сочетания конституционного права наследования и сохранения целостности земельного участка для продолжения деятельности крестьянского хозяйства. Преимущественное право наследования земельного участка, закрепленного за главой хозяйства, должны иметь те наследники, которые являются членами хозяйства, передали свои земельные доли (паи) главе хозяйства и( или) вкладывали в этот участок свой труд. В данном случае представляется возможной аналогия с правом преимущественной покупки доли в общей собственности. В связи с этим в гражданское законодательство следовало бы ввести правило о том, что если участок завещан не члену крестьянского хозяйства, то при наличии членов хозяйства, продолжающих его ведение, такое завещание признается недействительным, так как было бы несправедливо заставлять членов хозяйства выкупать у такого наследника по завещанию фактически общий, но юридически закрепленный за главой хозяйства участок.

Если же земельный участок, закрепленный за главой хозяйства, завещан члену хозяйства, то крестьянское хозяйство будет продолжать использовать этот участок. Что касается наследования по закону, то после смерти главы крестьянского хозяйства — собственника участка — образуется общая собственность наследников — членов хозяйства, продолжающих его ведение, а наследники — не члены хозяйства — должны иметь право на денежную компенсацию своей доли в праве на наследуемое имущество. Этот порядок будет способствовать сохранению устойчивости и жизнеспособности крестьянского хозяйства.

При общей собственности на землю членов крестьянского хозяйства, введенной Гражданским кодексом 1994 года, после смерти каждого из членов крестьянского хозяйства должно открываться наследование его земельной доли для всех наследников по закону. Однако те из них, которые не являются членами хозяйства, не должны иметь права требовать раздела земли в натуре, а причитающаяся им доля должна выплачиваться в денежном выражении или компенсироваться за

счет другого имущества (не относящегося к имуществу крестьянского хозяйства). Такое регулирование может способствовать соблюдению принципа «недробности» земли крестьянского хозяйства.

Необходимо урегулировать земельно-правовой статус участков, предоставленных в собственность гражданам для ведения личного подсобного хозяйства и садоводства, для сохранения сельскохозяйственного назначения этих участков. Поэтому целесообразно расширить понятие «земли сельскохозяйственного использования» в сельских населенных пунктах и указать, что при решении вопросов застройки соответствующих населенных пунктов должна быть обеспечена возможность их жителям ведения личного подсобного хозяйства на своих земельных участках.

Необходимо развивать садоводческие кооперативы как привычную для граждан форму садоводства, облегчающую получение земельных участков и их обслуживание. Это предполагает принятие новых Примерных уставов садоводческих кооперативов. Целесообразно также предусмотреть возможность закрепления земель общего пользования за кооперативом в целом не только на праве постоянного пользования, но и на праве собственности.

Как уже отмечалось, по существу не определен земельно-правовой статус сельскохозяйственной коммерческой организации. Правовые акты, вводя общую (совместную или долевую) собственность граждан на земельные доли, используемые сельскохозяйственной коммерческой организацией, не определяют правовой статус самой сельскохозяйственной организации как юридического лица по отношению к используемой земле.

Но есть и более общие вопросы, затрагивающие правосубъектность сельскохозяйственных коммерческих организаций и граждан, использующих сельскохозяйственные земли. В настоящее время практически отсутствует правовое регулирование аренды сельскохозяйственных земель, хотя само право передачи сельскохозяйственных земель в законе зафиксировано. Поэтому с учетом сложившейся социальной практики, общих положений действующего Гражданского кодекса (главы 17 части I и главы 34 части II), проекта нового Земельного кодекса, а также специфики аренды сельскохозяйственных земель этот вид пользования землей должен быть специально урегулирован в новом земельном законодательстве.

Один из наиболее важных вопросов — срок аренды сельскохозяйственных земель. Вряд ли обоснованно положение Земельного кодекса, устанавливающее максимальный срок сдачи земельного участка в аренду для ведения крестьянское хозяйства их собственниками (гражданами) в пять лет и распространяющее этот срок также на арендодателей-пенсионеров. В то же время срок передачи в аренду земель сельскохозяйственных предприятий не лимитирован. Проект ЗК предусматривает, таким образом, неравноправное положение арендодателей сельскохозяйственных земельных участков. Кроме того, предлагаемое проектом решение нерационально с позиций арендатора, который, будучи сельскохозяйственным производителем, заинтересован в длительных сроках аренды для более эффективного ведения хозяйства.

Положения проекта ЗК, устанавливающие ограничения сдаваемой в аренду площади сельскохозяйственных земель, противоречат части II ПС РФ, где не предусматриваются ограничения количества имущества, сдаваемого в аренду, а лишь дается право законодателю определять виды имущества, которые не могут быть сданы в аренду.

Регулирование аренды сельскохозяйственных земель должно исходить из принципа равных условий хозяйствования как для фермерских хозяйств, так и для сельскохозяйственных коммерческих организаций. В проекте ЗК этот принцип нарушается, когда ограничение объекта аренды касается прав арендаторов лишь применительно к лицам, ведущим крестьянское хозяйство. Они могут арендовать только такое количество земли, которое в совокупности с размером земельного участка, принадлежащего им на одном из указанных в законе прав, не превышает предельные размеры. Это ограничение не распространяется на сельскохозяйственные предприятия.

Необходимо урегулировать в законе целый ряд вопросов применительно к аренде земельных долей, находящихся в общей собственности граждан, сельскохозяйственным предприятием. Специфика объекта арендных отношений здесь в том, что он характеризуется лишь в так называемых баллогектарах. В законе целесообразно определить, в частности, что обязанность по охране земель должна возлагаться на арендатора. Необходимо решить вопрос о возмещении стоимости произведенных улучшений, неотделимых от земельного участка, при расторжении договора, а также урегулировать последствия ухудшения качества земельных участков арендатором.

Согласно общему предписанию ст. 53 действующего ЗК РФ 1991 года, арендатор имеет право возводить любые строения и сооружения на арендованном земельном участке лишь с согласия собственника. Применительно к заключению многосторонних договоров аренды с собственниками земельных долей общее предписание должно быть особо конкретизировано в законе. Это касается как процедуры и оптимальных сроков получения согласия собственников, так и влияния застройки определенного участка, арендованного сельскохозяйственной коммерческой организацией, на размер земельной доли собственников (в частности, в баллогектарах).

В части II ГК РФ предусмотрен конкретный перечень оснований досрочного расторжения договора аренды судом по требованию одной из сторон. Стороны имеют также право предусмотреть в договоре и иные основания его расторжения. Применительно к договору об аренде земельных долей основанием его досрочного расторжения следует признать желание собственника земельной доли организовать крестьянское хозяйство.

Следовало бы отказаться от существующих ограничений права фермера на сдачу земельного участка в аренду и установить, что это право возникает у фермера не только тогда, когда он сам призывается на срочную военную службу, поступает на учебу или утрачивает трудоспособность, но и тогда, когда это происходит с другими членами хозяйства, т. е. в случае временного сокращения числа трудоспособных в хозяйстве.

Законодательного решения требуют вопросы сервитутного права, имеющие самое непосредственное отношение к проблеме правового статуса земельных собственников и лиц, использующих землю на иных правовых основаниях.

Сервитутное право — довольно сложный правовой институт, имеющий своим истоком Римское право. Однако сервитуты не связаны только с правом частной собственности на землю, поскольку представляют собой право ограниченного пользования чужим земельным участком. Сервитуты существовали и в советском земельном праве в условиях исключительной собственности государства на землю, хотя и не имели такого названия. Существуют они и в современном земельном праве России.

Гражданский кодекс РФ ввел в законодательство понятие сервитута (ст. 274—277), предусмотрев возможность взимания платы за обременение земельного участка сервитутом. Но в основе своей сервитут — это институт земельного права

и в качестве земельного сервитута должен быть урегулирован прежде всего земельным законодательством с учетом возникновения сервитутов на сельскохозяйственных землях в силу закона.

Одна из важнейших задач земельного законодательства — создание правового механизма, регулирующего земельный оборот, способного обеспечить функционирование земельного рынка, в особенности рынка сельскохозяйственных земель.

Создание такого механизма означает в конечном счете установление параметров свободы поведения участников земельного оборота и, следовательно, охрану их прав и законных интересов от необоснованного вмешательства государства в рыночные земельные отношения.

Данный механизм должен обеспечить рациональное перераспределение сельскохозяйственных земель, предотвратить возможность отрицательных социаль-

ных, экологических и экономических последствий сделок с землями сельскохозяйственного назначения.

Действующее земельное законодательство (ст. 9 и 36 Конституции РФ, ст. 129 ГК РФ, Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России») создает правовые предпосылки (основу) формирования земельного рынка сельскохозяйственных земель в Российской Федерации. Проведенное исследование позволяет сформулировать основные требования закона к заключению сделок по поводу сельскохозяйственных земель.

1. Прежде всего сохранение (в принципе) целевого назначения (целевого использования) земельного участка и особого режима его использования. Однако это требование не означает категорического запрещения изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель, которые не исключены из земельного рынка.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года предусматривает возможность изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель при их продаже по разрешению органов исполнительной власти субъектов Федерации. Закон должен установить детальный порядок получения такого разрешения. Это необходимо как для охраны интересов собственников (либо залогодержателей) земельных участков, так и для охраны ценных сельскохозяйственных земель, для предотвращения их выбытия из сельскохозяйственного производства. Необходимо определить, в частности, сроки и процедуру получения такого разрешения, включая процедуру согласования с соответствующими органами (природоохранительными, санитарными и др.), информирование населения о предполагаемом изменении целевого назначения и использования земельного участка, порядок обжалования в суд отказа в выдаче разрешения на изменение целевого назначения земельного участка при совершении сделки с ним и т. д.

Урегулирование в земельном законодательстве порядка заключения сделок с сельскохозяйственными землями должно исходить из того, что условия пользования землями сельскохозяйственного назначения должны, по общему правилу, полностью сохраняться и при совершении сделок с ними. Это правило должно иметь общий характер и распространяться на любые сделки с сельскохозяйственными землями.

2. Требования, предъявляемые к сделкам по поводу земельных участков сельскохозяйственного назначения,— это порядок заключения сделок с земельными участками, находящимися в общей собственности, которая в настоящее время получила наибольшее распространение на землях сельскохозяйственного назначения.

На совершение таких сделок необходимо согласие всех участников. Это на практике может в определенной мере затормозить оборот соответствующих земельных участков (особенно из состава земель сельскохозяйственных обществ и товариществ). В связи с этим необходима выработка правового механизма получения указанного согласия.

3. Требования, предъявляемые к заключению сделок с сельскохозяйственными землями,— это требования, относящиеся к форме и содержанию договора, его регистрации и возникновению прав на земельные участки, являющиеся предметом сделки.

Наряду с общими требованиями имеются и специфические, которые должны предъявляться к отдельным видам таких сделок (купля—продажа, аренда и др.). При этом возникает ряд вопросов, требующих законодательного регулирования.

Так, по закону право на получение земельного участка для ведения крестьянского хозяйства имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеющие опыт работы в сельском хозяйстве и соответствующую квалификацию. Возникает вопрос: если земельный участок приобретается в общую собственность членов крестьянского хозяйства, то должны ли эти требования распространяться на всех сособственников либо только на главу хозяйства? Представляется разумным их распространять лишь на главу такого хозяйства.

Действующее законодательство устанавливает предельные размеры земель-



ных участков для крестьянского хозяйства. Проект Земельного кодекса также предусматривает предельные размеры, которые, однако, не являются прямым препятствием для приобретения участка в большем размере, так как проект предусматривает взимание прогрессивного налога на это. В случае, если будет действовать запрет на превышение предельных размеров, по договору купли—продажи можно будет приобрести земельный участок, совокупная площадь которого с имеющимся земельным участком не превышает установленные пределы.

В настоящее время практически отсутствует правовое регулирование такого института земельного рынка, как ипотека сельскохозяйственных земель. Этот вопрос лишь частично решается в Указе Президента РФ «О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования» от 28 февраля 1996 года. Учитывая социальную значимость обеспечения рационального использования сельскохозяйственных земель, необходимо решить в законе вопрос о цели использования средств, полученных под залог сельскохозяйственных земель, определить структуры, имеющие право выступать в роли залогодержателей, решить проблему правового статуса зданий и сооружений, находящихся на заложенной земле, а также проблему получения продукции и доходов с заложенных земельных участков, используемых для растениеводства.

Анализ правовых проблем выкупа земельных участков у сельскохозяйственных производителей для государственных и муниципальных нужд приводит прежде всего к выводу, что понятие «выкуп» применимо только к собственнику земли, а понятие «изъятие» имеет более общее значение, так как применимо и к собственникам земли, и к лицам, использующим землю на других правовых основаниях. В действующем законодательстве употребляется понятие «изъятие (выкуп)». Соответственно, следует говорить об изъятии земель по отношению ко всем субъектам прав на землю, а о выкупе и возмещении убытков как о последствиях изъятия земель — в первом случае применительно к изъятию земли у собственника, а во втором — к изъятию земли у субъектов иных прав на землю. Следовало бы внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Важное значение имеет порядок установления договорной (рыночной) цены выкупа изымаемого земельного участка. На практике он носит случайный характер (хотя и «по взаимной договоренности»). Поэтому целесообразно подвергать выкупаемые земли профессиональной оценке.

При разработке проекта Земельного кодекса РФ следует возродить институт временного занятия земель для проведения изыскательских работ. Это касается прежде всего сельскохозяйственных земель.

В реализации целей земельной реформы, в особенности в сфере сельского хозяйства, важная роль принадлежит правовому регулированию государственного управления землепользованием. Речь идет прежде всего о государственном кадастровом учете земельных ресурсов, территориальном планировании использования земли, контроле за обеспечением рационального использования и охраны земель.

Особая значимость правовых институтов, регулирующих осуществление указанных функций, объясняется прежде всего тем, что эти институты должны представлять собой ту изначальную основу, на которой может строиться весь правовой механизм, постоянно обеспечивающий оптимальное соотношение между автономией частного собственника земли и государственным «вмешательством» в эту автономию в целях обеспечения общегосударственных и общественных интересов в использовании земли как важнейшего природного ресурса.

Одной из наиболее сложных задач, решаемых правом в рамках земельной реформы, является разработка специальных законов, определяющих порядок ведения государственного земельного кадастра, осуществления территориального планирования использования земельных ресурсов и государственного контроля за обеспечением их рационального использования и охраны. В настоящее же время ведение государственного земельного кадастра и осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель регулируются постанов-

лениями Правительства РФ; территориальное планирование использования земли в городах регулируется на том же уровне. Территориальное планирование использования земель сельскохозяйственного назначения вообще не регулируется.

В настоящее время имеется проект закона о государственном земельном кадастре, который существенно отличается характером регулирования кадастровых отношений в стране от действующего Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденного постановлением Правительства РФ 25 августа 1992 года.

Основные отличия состоят в том, что, во-первых, задачи ведения кадастра — не только сбор и обработка информации о земле и использование ее государственными органами при осуществлении мероприятий, связанных с использованием и охраной земли, но и предоставление информации о землях и размещенной на них недвижимости заинтересованным физическим и юридическим лицам; во-вторых, в том, что учет земельных участков (единиц недвижимости) ведется на уровне государственной регистрации, регулируемой законом; в-третьих, в том, что устанавливается ответственность государства, соответствующих должностных лиц, а также физических и юридических лиц за нарушение законодательства о государственном земельном кадастре.

Работы по созданию проекта закона о государственном контроле пока не ведутся. Однако до принятия нового Земельного кодекса разработка проектов законов о кадастре и о государственном контроле весьма затруднительна.

Проблему законодательного регулирования территориального планирования использования земель в России еще предстоит решить. Была сделана попытка подготовить проект закона, но она оказалась не очень удачной. Требуются дополнительные исследования, которые могут быть проведены в процессе подготовки и обсуждения еще одного проекта закона. Необходимо также учесть опыт зарубежных стран, где решение этой проблемы имеет давние традиции.

В действующем земельном законодательстве понятие территориального планирования хотя и присутствует, но не определены его четкие юридические задачи и параметры. Содержащиеся в проекте ЗК РФ положения о территориальном планировании землепользования — скорее, признание идеи, а не правовой механизм.

Со стороны Министерства строительства РФ была сделана попытка подменить вопросы территориального планирования использования земли так называемым функциональным зонированием территории и на том основании, что речь идет не о земле, а о территории, подчинить функциональное зонирование своему ведению.

При разработке законопроекта о территориальном планировании использования земли необходимо определить его соотношение с земельным зонированием, сельскохозяйственным районированием, определить его задачи, формы и методы осуществления, черты территориального планирования и земельного зонирования в городах и вне городов (прежде всего в отношении земель сельскохозяйственного назначения), а также разделить функции земельных и архитектурно-строительных органов (особенно в городах).

Законодательное урегулирование территориального планирования использования земель, в том числе сельскохозяйственных, означало бы формирование одного из важнейших институтов целостной системы правового регулирования земельных отношений, необходимого для целенаправленного функционирования этой системы.

Совершенствование земельного законодательства будет способствовать созданию юридического механизма реализации права частной собственности на землю в сельском хозяйстве.