

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО  
НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 5 курса 511 группы направления подготовки  
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета  
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Култаева Жаслана Саматовича

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н., доцент \_\_\_\_\_ «\_\_\_» \_\_\_\_\_ Н.Н. Аверьянова

Зав. кафедрой  
конституционного и  
муниципального права  
д.ю.н., профессор \_\_\_\_\_ «\_\_\_» \_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов, 2019

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что земли сельскохозяйственного назначения составляют наиболее важную часть земельного фонда государства. Как объект правоотношений они представляют собой уникальный природный ресурс, в связи с чем требуют соответствующей охраны. Согласно сведениям о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности в России по состоянию на 1 января 2018 г. земли сельскохозяйственного назначения составляют 383 227,7 га от общей площади земель в административных границах.<sup>1</sup>

Вопросы правового обеспечения использования земель сельскохозяйственного назначения непосредственно всегда были в центре внимания отечественной правовой науки. На сегодняшний день основными задачами продолжающейся земельной реформы являются оформление прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, обеспечение оборота указанных земель и др. Значимость земель сельскохозяйственного назначения проявляется из-за необходимости решения на государственном уровне проблемы импортозамещения. В связи с этим особого внимания в правовом регулировании требует порядок продажи земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения субъекту РФ или муниципальному образованию, а также процедура их изъятия в связи с ненадлежащим использованием или грубым нарушением правил использования. Вместе с тем, некоторые вопросы как в теории, так и на практике, вызывает порядок отчуждения и продажи земельных долей из состава земель сельскохозяйственного назначения. Все эти и другие проблемы отражают актуальность выбранной темы исследования.

**Целью** настоящего исследования является поиск проблем правового регулирования земель сельскохозяйственного назначения и выработка предложений по их решению.

---

<sup>1</sup> См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации // URL: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 16.03.2019).

Для целей настоящего исследования поставлены **взаимообусловленные задачи:**

- определить понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения;
- охарактеризовать пользователей земель сельскохозяйственного назначения;
- проанализировать историю развития законодательства о землях сельскохозяйственного назначения;
- раскрыть особенности оборота земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- выявить особенности оборота земельных долей из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- рассмотреть юридическую ответственность за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, которые складываются при использовании земель сельскохозяйственного назначения.

**Предмет** исследования составляет Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др. федеральные законы, нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти, законодательные акты ряда зарубежных стран, с помощью которых осуществляется регулирование правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвящённой заявленной теме. Проблемы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения освещался в работах следующих специалистов-правоведов: Н.Н. Аверьяновой, О.А. Анилиной, А.А. Артамонова, С.А. Боголюбова, С.Н. Волкова, Э.В. Дорджиева, И.А. Елисеевой, К.С. Комковой, С.А. Липски, Д.Б.

Моргунова, А. Петрова, И.Ф. Панкратова, К.А. Селивановой, Л.Б. Ситдиковой, Г.В. Савенко, Ю.А. Умеренко, А.А. Ялбулганова и др.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как общенаучный диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, историко-правовой, сравнительно-правовой и статистический методы.

Работа состоит из введения, двух взаимосвязанных глав, разделённых на параграфы и заключения.

## **Основное содержание работы**

**Глава 1 выпускной работы** посвящена рассмотрению общей характеристики земель сельскохозяйственного назначения. В работе автор анализирует понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения. Так, делает вывод, что земли, предоставленные и используемые для нужд сельского хозяйства, должны находиться за границами населённого пункта. Однако зоны сельскохозяйственного использования, в том числе те, которые заняты объектами сельскохозяйственного назначения, могут включаться в состав территориальных зон, устанавливаемых в границах населённых пунктов. Недостаток законодательного определения земель сельскохозяйственного назначения заключается в том, что их порой сложно отграничить от земель других категорий.

Земли сельскохозяйственного назначения являются самостоятельной категорией земель. Они обладают особой социальной и экономической ценностью, поскольку служат источником продуктов питания и сырья.

При рассмотрении состава земель сельскохозяйственного назначения нужно сказать, что он неоднороден. Сюда входят сельскохозяйственные угодья, а также земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, в том числе лесными насаждениями и водными объектами, зданиями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

В составе земель сельскохозяйственного назначения можно выделить две группы. Так, в первую из них будут входить земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а во вторую – земли, предназначенные для этих целей. Однако точный состав этих двух групп земель в законодательстве не раскрывается. Вместо этого в Земельном кодексе РФ перечисляются виды разрешённого использования земельных участков.

В юридической литературе выделяется особый вид земель сельскохозяйственного назначения, а именно – невостребованный. По мнению Н.Н. Аверьяновой, такими землями следует считать земли запаса,

находящиеся в государственной или муниципальной собственности, которые в будущем используются для сельскохозяйственного производства.<sup>2</sup>

Большое значение в составе земель сельскохозяйственного назначения придаётся сельскохозяйственным угодьям, на которых произрастает продукция аграрного производства. Сельскохозяйственными угодьями являются пашни, сенокосы и пастбища. Они являются наиболее ценными из рассматриваемой категории земель. В связи с этим, законодательством устанавливается особый порядок их предоставления, использования и изъятия.

Земли сельскохозяйственного назначения должны быть регулярно и своевременно использованы в целях избежания их простоя и изъятия. Их землепользователями являются сельскохозяйственные организации, деятельность которых связана с производством сельскохозяйственной продукции или сырья, а также граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, садоводства, сенокосения и пастьбы скота.

Пользователями земель сельскохозяйственного назначения способны быть лица без гражданства, иностранные граждане и юридические лица. Однако в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», эти земель могут принадлежать указанным лицам только на праве аренды.

Правоотношения, возникающие по поводу использования земель сельскохозяйственного назначения, подразумевают у их сторон наличие определённых прав и обязанностей, перечисленные в ст. 40, 41 и 42 ЗК РФ. Следует отметить, что каких-либо специальных прав и обязанностей для пользователей земель сельскохозяйственного назначения не предусмотрено.

В работе автор проводит анализ истории развития российского законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

---

<sup>2</sup> См.: Аверьянова Н.Н. Проблемы определения правового режима земель запаса // Юрист. 2011. № 14. С 20.

Делается вывод, что судьбой земель сельскохозяйственного назначения государство было обеспокоено во все времена, о чём свидетельствует принятие различных нормативных актов, нормы которых были направлены на установление порядка предоставления и пользования земельными участками. Пройдя долгую историю своего развития, система законодательного регулирования земель сельскохозяйственного назначения продолжает совершенствоваться и сегодня.

**Глава вторая выпускного исследования** посвящена рассмотрению правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. На законодательном уровне существуют различные ограничения, распространяемые на узкую категорию земель сельскохозяйственного назначения, а именно – на сельскохозяйственные угодья, поскольку для государства они имеют большую ценность. Н.Н. Аверьянова отмечает, что «такая приоритетность является основанием для того, чтобы государство взяло под особый контроль данные процессы при выделении земель как особого объекта государственно-управленческой деятельности».<sup>3</sup>

Особенности оборота земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения заключается в следующем:

- иностранные лица не могут стать его полноправными участниками. По общему правилу, они обладают данными земельными участками только на праве аренды. Автор обращает внимание, что в земельном законодательстве не предусмотрено подобных исключений для бипатридов;
- предоставление субъектам РФ и муниципальным образованиям преимущественного права покупки сельскохозяйственных угодий. Преимущественное право покупки сельскохозяйственных угодий публично-правовыми образованиями регионального и муниципального уровня решает проблему вывода земель сельскохозяйственного назначения из оборота. Однако это же замедляет процесс их перераспределения в пользу

---

<sup>3</sup> Аверьянова Н.Н. Правовые аспекты государственного управления землями сельскохозяйственного назначения // Государственное управление. 2013. № 38. С. 121.

хозяйствующих субъектов, которым они необходимы. Осуществление преимущественного права покупки не имеет чёткого правового регулирования. Это создаёт почву для различных злоупотреблений органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления по отношению к другим участникам гражданского оборота.

- установление предельных размеров площади сельскохозяйственных угодий. По действующему законодательству предельные размеры земельных участков, находящихся в собственности одного лица, являются ограниченными. Их максимальный размер не может быть менее 10 % общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления или приобретения таких земельных участков. В Саратовской области данное значение равно 30 %.

В гражданском обороте может участвовать и земельная доля, которая удостоверяет права на часть земельного массива, принадлежащего изначально определённому кругу лиц. У каждого из собственников определена доля в праве собственности, которая может выражаться простой правильной дробью, в гектарах или баллах. Оборот земельной доли связан не только с наличием вещного права на земельный участок, но и с фактом его использования. Так, субъектами, не входящими в состав гражданско-правового сообщества собственников, выступают лица, использующие земельный участок, находящийся в долевой собственности. Земельная доля без индивидуализации может передаваться другому участнику долевой собственности либо лицу, не являющемуся участником долевой собственности.

По общему правилу, отчуждение земельной доли вследствие продажи может происходить исключительно в пользу члена гражданско-правового сообщества собственников данного земельного участка. Однако при отчуждении земельного участка лицу, не являющемуся собственником, но использующего его по назначению, возникает вопрос об определении момента, с которого начинается это использование, то есть после



регистрации права аренды, подписания договора или осуществления какой-либо хозяйственной операции по поручению участников долевой собственности.

Распоряжение земельной долей из земель сельскохозяйственного назначения в пользу иных лиц допускается только после выделения земельного участка в счёт земельной доли. Образование земельного участка осуществляется на основании решения общего собрания участников долевой собственности, так и в особом порядке путём заключения договора собственника земельной доли с кадастровым инженером, который подготавливает проект межевания выделяемого земельного участка. Однако не совсем понятно, являются ли представленные способы выделения земельной доли равнозначными. Из судебной практики следует, что общее собрание в обязательном порядке должно проводиться только при образовании земельного участка из 5-ти и более долей.

Оборот земельных долей из земель сельскохозяйственного назначения очень специфичен. Это связано не только с ограничениями способов её отчуждения, но и с тем, что земельная доля может оказаться невостребованной. Таковой является доля, которая принадлежит на праве собственности гражданину, не передавшему её в аренду или не распорядившемуся ею иным образом в течение 3-х и более лет подряд. В качестве невостребованных также выступают доли, сведения о собственнике которых не содержатся в решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий либо собственник которых умер, а наследники отсутствуют.

Автор приходит к выводу, что в отношении земель сельскохозяйственного назначения предусмотрен специальный правовой режим, элементами которого являются повышение плодородия почв и недопущение выведения земель рассматриваемой категории из сельскохозяйственного оборота. Именно в этих целях и установленные вышеназванные ограничения оборота земель рассматриваемой категории.

Земельный участок можно использовать только по целевому назначению, а также рационально и бережно, предотвращая ухудшение качественных характеристик. В противном случае на землепользователя будет возложена юридическая ответственность за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, то есть их нецелевое использование или использование с нарушением законодательства РФ. В качестве санкций может выступать принудительное изъятие земельных участков, но за исключением тех, которые являются предметом ипотеки или в отношении собственника которых судом возбуждено дело о банкротстве.

## Заключение

В соответствии с действующим законодательством землями сельскохозяйственного назначения являются земли, находящиеся за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. При рассмотрении состава земель сельскохозяйственного назначения нужно сказать, что он неоднороден. Так, согласно п. 2 ст. 77 ЗК РФ сюда входят различные виды земель в зависимости от их роли в сельском хозяйстве. В составе земель сельскохозяйственного назначения находятся земли, предназначенные для размещения объектов, необходимых для обеспечения производственного процесса, а также предназначенные для защиты сельскохозяйственных земель от различных негативных явлений. Наиболее ценными из них являются сельскохозяйственные угодья, на которых произрастает продукция аграрного производства.

Земли сельскохозяйственного назначения в законодательстве выделены в самостоятельную категорию земель. Они обладают особой социальной и экономической ценностью, поскольку служат источником продуктов питания и сырья. Критериями отнесения земель к категории сельскохозяйственного назначения являются цель их предоставления и основное предназначение. Недостатком данного подхода является то, что земли сельскохозяйственного назначения могут быть не отграничены от земель иных категорий, в составе которых находятся земельные участки, предоставленные для нужд сельского хозяйства и формально подпадающие под категорию земель сельскохозяйственного назначения. Мы полагаем, что среди критериев отнесения земель к землям сельскохозяйственного назначения во избежание путаницы следует учитывать такие основные признаки, как предназначенность этих земель для нужд сельского хозяйства, а также их отграничение от земель других категорий. Таким образом, земли сельскохозяйственного использования не будут пользоваться особым

правовым режимом, который предоставляется землям сельскохозяйственного назначения.

Пользование земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется специальными субъектами, указанными в законе. Среди них – сельскохозяйственные организации, в том числе крестьянские (фермерские) хозяйства, а также граждане и их коллективы (общины коренных малочисленных народов и казачьи общества). Все они как землепользователи обладают комплексом прав и обязанностей, перечисленных в ст. 40, 41 и 42 ЗК РФ. Однако каких-либо специальных прав и обязанностей для них не предусмотрено. Мы считаем, что в силу особой значимости земель сельскохозяйственного назначения для экономики страны, а также всего общества в целом и необходимости сохранения устойчивого землепользования ст. 78 ЗК РФ следует дополнить отдельным перечнем прав и обязанностей, соответствующих правовому режиму земель сельскохозяйственного назначения и условиям их использования.

Рассматривая правила оборота земель сельскохозяйственного назначения, нужно сказать, что в отношении них установлен особый правовой режим, имеющий целью не только охрану и повышение плодородия почв, но и недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота. Это обусловило предоставление субъекту РФ или муниципальному образованию преимущественное право покупки продаваемого земельного участка данной категории земель. Однако порядок его реализации до конца не регламентирован. В связи с этим некоторые авторы видят в этом коррупциогенную составляющую.

Проводя анализ специфики оборота земельных долей из состава земель сельскохозяйственного назначения, следует обратить внимание на ограничения субъектного состава правоотношений, возникающих по поводу их отчуждения и приобретения. Вместе с тем, порядок отчуждения и приобретения этих долей также находится в жёстких рамках, установленных Законом № 101-ФЗ. Однако в нём имеются некоторые пробелы,

затрагивающие способы выдела земельного участка в счёт земельной доли с целью её последующей реализации. Предлагаем согласиться с мнением, существующим в науке земельного права, в соответствии с которым упрощённый порядок выдела земельного участка в счёт земельной доли будет применяться в случае, если проведение общего собрания невозможно или решение на нём принять не удаётся. Помимо этого, вызывает вопросы понятие «использование земельного участка, находящегося в долевой собственности». В данном случае момент начала такого использования может отсчитываться после регистрации договора аренды, его подписания или осуществления какой-либо хозяйственной операции по поручению участников долевой собственности.

Существование строго регламентированных процедур, направленных на упорядочение отношений в сфере оборота земельных участков и земельных долей, имеющих сельскохозяйственное назначение, обусловлено публичными интересами в отношении данной категории земель. Этой же причиной можно объяснить применение земельно-правовой ответственности к нарушителям правил землепользования в виде принудительного изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения (прекращения прав на них). Регулирование земельных отношений направлено на охрану земель, их рациональное и эффективное использование, что обуславливает появление специального правового механизма решения этих задач. Однако идеальным называть его преждевременно. В частности, законодателю следует рассмотреть вопрос о ненадлежащем использовании земель сельскохозяйственного назначения как основании для обращения взыскания на соответствующий земельный участок, собственник которого тем самым получит мотивацию действовать правомерно, не причиняя вреда земле как природному ресурсу и окружающей среде.

Все перечисленные проблемные аспекты должны получить отражение в земельном законодательстве. Это позволит повысить уровень охраны и защиты земель сельскохозяйственного назначения.