



005049063


На правах рукописи

Грачкова Юлия Леонидовна

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ)**

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

31 ЯНВ 2013

Москва 2013

Работа выполнена на кафедре экологического и природоресурсного права
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования «Московская государственная
юридическая академия имени О.Е. Кутафина»

Научный руководитель Доктор юридических наук, профессор
Выпханова Галина Викторовна

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры экологического и
земельного права МГУ
им. М. В. Ломоносова
Крассов Олег Игоревич

Кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых
дисциплин АНО ВПО «Национальный
Институт имени Екатерины Великой»
Бакунина Татьяна Сергеевна

Ведущая организация Государственное автономное
образовательное учреждение
высшего профессионального
образования Республики Коми
«Комп республиканская академия
государственной службы и
управления»

Защита состоится 21 февраля 2013 года в 16:00 на заседании
диссертационного совета Д 212.123.03 в Московской государственной
юридической академии им. О.Е. Кутафина по адресу: 123995, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской
государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан «16» февраля 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



И.О. Краснова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

В современных условиях, характеризующихся нестабильной макроэкономической обстановкой в результате глобального финансово-экономического кризиса, возникает необходимость создания условий для эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. От этого во многом зависит развитие аграрного сектора экономики и обеспечение продовольственной безопасности, что приобретает особое значение в связи с вступлением России в ВТО.

Эти и другие факторы актуализируют необходимость продолжения реализации земельной реформы, начатой еще в 90-х гг. прошлого столетия.

Одной из основных задач проведения земельной реформы в Российской Федерации на первоначальном этапе являлось выведение государства из сельскохозяйственного кризиса. В этой связи реформа касалась в первую очередь земель сельскохозяйственного назначения, а право частной собственности на землю впервые было введено именно в сельском хозяйстве. На сегодняшний день земельная реформа в Российской Федерации не завершена – повышения эффективности использования земли, увеличения социального, инвестиционного и производительного потенциала сельскохозяйственного производства все еще не произошло.

Несмотря на то, что в России сосредоточено 9% мировой продуктивной пашни и более 50% черноземов, обеспеченность государства продовольствием собственного производства составляет 67%. При этом площадь земель сельскохозяйственного назначения продолжает сокращаться, о чем свидетельствуют официальные статистические данные. Только за период с 1990 по 2009 г. площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 1,9 млн га, сокращение площади земель, используемых под пашню, составило более 10,8 млн га¹.

¹ Доклад Министерства сельского хозяйства о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения за 2011 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mcx.ru/> (дата обращения - 05.09.2012 г.).

До сих пор остается нерешенным вопрос о земельных долях. В результате реализации земельной реформы в Российской Федерации ориентировочная численность собственников земельных долей составила более 12 млн человек. К настоящему времени из них только 1,4 млн человек или 12% от общего числа собственников осуществили государственную регистрацию прав².

Кроме того, не разработана единая концепция системы охраны земель сельскохозяйственного назначения – за 2011 г. в Российской Федерации были выявлены нарушения земельного законодательства на 3, 37 млн га земли, из них 38, 7 тыс. га было обнаружено нарушенных земель с нанесением вреда почвам³.

Данные обстоятельства требуют разработки теоретических и практических основ реализации земельной реформы на современном этапе.

Реформирование земельных отношений в Российской Федерации продолжается более 20 лет. Однако в теории земельного права не сформированы однозначные подходы к определению понятия «земельная реформа», ее целей, направлений, характера, а также к выделению этапов ее проведения. Отсутствует научно обоснованная концепция реализации земельной реформы, что становится существенным препятствием для достижения целей земельных преобразований в России. Вопрос эффективности использования земель по-прежнему остается крайне актуальным. Недостаток продовольствия собственного производства вызывает необходимость принятия неотложных мер по повышению эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

² Там же.

³ Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2011 год [Электронный ресурс] URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/doklad2011.pdf> (дата обращения - 05.09.2012).

Названные проблемы отражаются на состоянии законодательства о земельной реформе, содержащего пробелы и противоречия, а также негативно сказываются на практике его применения, в том числе и судебной.

Таким образом, теоретическое исследование правовых проблем реализации земельной реформы в Российской Федерации обусловлено необходимостью поиска эффективных механизмов правового регулирования использования, предоставления, охраны, оборота земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе земельной реформы и предопределено целесообразностью всестороннего анализа законодательства о земельной реформе, выявления в нем пробелов и противоречий, а также трудностей в практике его применения.

Степень научной разработанности темы. В науке земельного права специального монографического исследования темы диссертации не проводилось. В земельно-правовой научной литературе в основном рассматривались общие проблемы реализации земельной реформы в Российской Федерации (Г.Е. Быстров, Т.Г. Волкова, Е.А. Галиновская, Ю.Г. Жариков, С.А. Никольский, К.Г. Пандаков, А.Е. Черноморец, И.О. Краснова и др.). Специальные исследования были посвящены особенностям реализации земельных реформ и правовому регулированию земельных отношений в зарубежных странах (Н.Н. Веденин, М.Х. Вахаев, Р.Т. Жиругов, С.В. Иванова, М.М. Ишмуратов, Э.И. Павлова, М.И. Палладина, М.М. Барашнян, Е.С. Стросев и др.).

Общие вопросы правового режима земель сельскохозяйственного назначения нашли отражение в разделах учебников и учебных пособий по курсам земельного и аграрного права (С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.Г. Жаворонкова, М.И. Палладина, Н.А. Сыродоев и др.)

Вопросы правового регулирования приватизации, охраны, использования земель сельскохозяйственного назначения стали предметом анализа в работах таких ученых, как Г.С. Башмаков, З.С. Беляева,

С.А. Боголюбов, И.С. Иващук, И.А. Иконицкая, М.И. Козырь, Н.И. Краснов, Ю.В. Мольков, О.А. Самончик, Т.Т. Тагирова, Л.П. Фомина, Н.И. Шайгада.

Проблемы правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения рассматривались в работах Г.А. Волкова, Т.В. Волковой, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, Е.А. Галиновской, В.В. Милосердова, Н.И. Кресниковой, Н.И. Краснова, Т.В. Петровой, С.И. Герасина, Ф.П. Румянцева, М.Г. Пономарева, А.В. Ильина и др.

Отдельные аспекты отношений собственности на земельные доли были предметом исследования О.А. Жарковой, Г.В. Савенко, Н.Н. Мельникова, В.В. Устюковой, Д.Г. Хасанова, Н.В. Фирсовой, Н.О. Ведышевой, Н.Н. Школиной и др.

Теоретическими разработками земельных, имущественных и иных прав граждан, ведущих крестьянские (фермерские) и личные подсобные хозяйства, а также сельскохозяйственных коммерческих организаций занимались Ю.Г. Жариков, Б.Д. Клюкин, В.Н. Никитина, И.В. Павлов, И.Ф. Панкратов, Г.В. Чубуков, В.В. Устюкова, Н.Н. Мельников и др.

Указанные земельно-правовые научные разработки, с одной стороны, подтверждают актуальность темы настоящего диссертационного исследования, а с другой – свидетельствуют об отсутствии системного комплексного рассмотрения теоретико-правовых основ, законодательства и проблем реализации земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения, в этом и состоит новизна научного диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения, развитие которых сопровождается проблемами правотворческого, законодательного и правоприменительного характера.

Предмет исследования – правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие по поводу и в связи с реализацией

земельной реформы в Российской Федерации на примере земель сельскохозяйственного назначения; опыт законопроектной работы; российское и зарубежное законодательство в области использования, охраны, предоставления, оборота земель сельскохозяйственного назначения; практика применения законодательства о земельной реформе, в том числе судебная; научные концепции, доктринальные подходы и теоретические положения, относящиеся к правовым отношениям, складывающимся в процессе реализации земельной реформы в Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Целью работы является проведение системного комплексного анализа правового обеспечения реализации земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения, а также правоприменительной практики на федеральном уровне, уровнях субъектов Российской Федерации, выработка предложений по оптимизации правового регулирования возникающих в этой области отношений с учетом выявленных проблем.

Эта цель достигается посредством решения следующих задач:

- исследование, относящееся к теме диссертации понятийного аппарата, используемого в научных разработках и содержащегося в земельном и ином законодательстве, уточнение содержания существующих правовых понятий и формулирование их определений;
- характеристика основных предпосылок, целей и направлений реализации земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения;
- анализ законодательства о земельной реформе с учетом критериев, выработанных наукой земельного права;
- определение этапов реализации земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения и анализ итогов каждого из них;
- исследование зарубежного опыта правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения с целью

определения перспектив развития законодательства о земельной реформе в Российской Федерации;

– характеристика особенностей правового регулирования отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения;

– исследование состояния, выявление проблем, а также выработка предложений по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере оборота, предоставления, рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях реализации земельной реформы в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили помимо выше перечисленных научных трудов ученых и юристов в области аграрного и земельного права труды ведущих специалистов в области гражданского права: Е.А. Суханова, В.П. Мозолина, Л.А. Грось, А.Л. Маковского. Кроме того, в основе настоящего диссертационного исследования лежат труды дореволюционных ученых и писателей, таких как С.Ю. Витте, П.А. Столыпин, Г. Шершеневич и др.

Нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, российское (федеральное и региональное) земельное и иное законодательство, законодательство СССР, зарубежное земельное законодательство.

В эмпирическую основу исследования вошли статистические и аналитические данные о состоянии, использовании, охране, обороте земель сельскохозяйственного назначения в процессе реализации земельной реформы, правоприменительной практики в данной области, материалы судебной практики (решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Федеральных арбитражных судов различных округов), архивные и иные материалы, относящиеся к объекту исследования, а также личный опыт правотворческой и экспертной деятельности автора.

Методологическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования были использованы универсальные методы: исторический, диалектический, социологический, эмпирический, логический; общенаучные методы познания – анализ и синтез, обобщение, моделирование и т.д., а также специальные юридические методы: понятийно-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и др. В работе были использованы системно-структурный, комплексный и целостный исследовательские подходы. Формулирование и обоснование теоретических положений, предложений по совершенствованию законодательства, практических рекомендаций и выводов осуществлены на основе методов, применяемых в различных науках: философии, социологии, юридических отраслях науки, – общей теории государства и права, земельного, гражданского права. Применение различных методов и подходов в их сочетании позволило решить поставленные диссертантом задачи и достичь обозначенной цели.

Научная повизна диссертации. Работа представляет собой первое комплексное исследование правовых проблем и состояния реализации земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Разработаны теоретико-правовые и нормативно-правовые основы проведения земельной реформы в Российской Федерации, в том числе обосновано и предложено новое для теории земельного права комплексное определение понятия «земельная реформа», сформулирован авторский критерий рассмотрения законодательства о земельной реформе применительно к землям сельскохозяйственного назначения и на основе данного критерия выделены этапы реализации земельной реформы. Даны определения правовых понятий: «правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения», «оборот земель сельскохозяйственного назначения». Проведен анализ правового регулирования охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения в зарубежных странах с целью определения перспектив развития

земельной реформы в Российской Федерации. Выработаны предложения по совершенствованию законодательства в области предоставления, охраны, использования, оборота земель сельскохозяйственного назначения, в том числе с учетом зарубежного опыта правового регулирования аналогичных отношений.

На защиту выносятся следующие **основные научные положения и выводы:**

1. В условиях отсутствия легального определения понятия земельной реформы, несовершенства законодательства, обеспечивающего ее проведение, множественности доктринальных подходов к правовому понятию, содержанию и этапам земельной реформы предлагается авторское определение понятия, учитывающее цели, основные направления проведения реформы, а также обеспечительные меры, соответствующие этапам реализации земельной реформы в России.

Земельную реформу в Российской Федерации предлагается понимать как процесс радикального изменения и совершенствования земельных отношений, обеспеченный системой правовых, организационных, экономических и иных мер, имеющий целью организацию эффективного землепользования, направленный на создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, признания равенства частной и других форм собственности на землю, развития оборота земель, рационального использования и охраны земель.

2. На основе анализа законодательства о земельной реформе выделены этапы ее реализации применительно к землям сельскохозяйственного назначения в зависимости от принятых нормативных правовых актов, обеспечивающих достижение целей и основных направлений реформы:

– отмена монополии государства на землю на территории РСФСР, введение права частной собственности граждан на земельные участки,

предоставляемые в первую очередь для сельскохозяйственного производства (1990–1993 гг.);

- вовлечение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в гражданский оборот, снятие ограничений в распоряжении земельными участками и земельными долями, закрепление на конституционном уровне социальной функции собственности на землю (1993–1998 гг.);

- совершенствование правового обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения, а также государственного земельного кадастра (с 1999 по 2001 г.);

- современный период реформирования земельных отношений (с 2001 г. по настоящее время) характеризуется: специальным правовым регулированием оборота земель сельскохозяйственного назначения; заменой государственного земельного кадастра на государственный учет земельных участков в составе кадастра недвижимости; наметившейся тенденцией изменения земельного законодательства, направленного на отмену принципа деления земель по целевому назначению на категории.

3. Обосновывается необходимость разработки Концепции земельной реформы в Российской Федерации, предусматривающей особенности ее проведения на землях сельскохозяйственного назначения, базирующейся на принципах оптимального сочетания публично-правовых и частноправовых начал в регулировании земельных отношений, учета экономического, социального и экологического значения земель сельскохозяйственного назначения. Концепция должна включать:

- оценку состояния, а также определение перспектив и направлений проведения земельной реформы, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения;

- анализ действующего законодательства в области регулирования отношений по предоставлению, использованию, учету, охране, обороту земель сельскохозяйственного назначения;

– цели, принципы и задачи земельной государственной политики, особенности ее реализации на землях сельскохозяйственного назначения;

– правовые, организационные, финансовые, информационные и другие механизмы, а также основные этапы реализации земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения.

4. При совершенствовании государственной земельной политики Российской Федерации и российского законодательства, обеспечивающего проведение земельной реформы на землях сельскохозяйственного назначения, предлагается учесть положительный зарубежный опыт правового регулирования земельных отношений:

– законодательное закрепление требований, направленных на реализацию социальной функции права собственности на землю, посредством осуществления контроля за сделками с земельными участками сельскохозяйственного назначения; установления требований к лицам, претендующим на получение таких земельных участков на праве частной собственности (наличие специальной сельскохозяйственной профессиональной подготовки или образования, опыта работы в сельском хозяйстве);

– принятие специального закона «Об аренде земельного участка сельскохозяйственного назначения»;

– включение в законодательство правовых норм, направленных на проведение учета земель, как используемых в сельском хозяйстве, так и пригодных для такого использования;

– установление механизмов оказания финансовой государственной поддержки (налоговых льгот, субсидии) сельскохозяйственным товаропроизводителям на проведение мероприятий по охране земель сельскохозяйственного назначения;

– обеспечение целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения путем ограничения оснований перевода земель сельскохозяйственных угодий в земли иных категорий.

5. Для обеспечения эффективного использования сельскохозяйственных угодий как наиболее ценных и высокопродуктивных земель диссертантом предлагается в составе сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости выделять сведения о состоянии сельскохозяйственных угодий, полученные в результате государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий.

6. В ходе проведенного исследования обосновано и сформулировано новое для теории земельного права определение понятия «оборот земель сельскохозяйственного назначения», отражающее механизм воздействия как земельно-правовых, так и гражданско-правовых норм на отношения по обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Под *оборотом земель сельскохозяйственного назначения* предлагается понимать переход земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и (или) земельных долей, а также прав на них от одного лица к другому на основании сделок, в порядке универсального правопреемства либо иным способом, в том числе в порядке предоставления или изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в государственную или муниципальную собственность, осуществляемый в соответствии с нормами и общими принципами гражданского законодательства с учетом особенностей, установленных земельным законодательством.

7. В целях совершенствования правового регулирования охраны земель сельскохозяйственного назначения как одного из основных направлений земельной реформы необходимо обеспечить:

– развитие государственного мониторинга сельскохозяйственных земель, а также создание системы информационного обеспечения использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и иных земель сельскохозяйственного использования;

– оказание государственной поддержки охраны земель сельскохозяйственного назначения посредством осуществления целевого финансирования расходов, связанных с выполнением таких мероприятий за счет бюджетных и внебюджетных источников; закрепления в налоговом законодательстве возможности предоставления на эти цели налоговых льгот; совершенствования порядка предоставления целевых средств сельскохозяйственным товаропроизводителям на проведение мероприятий по охране земель сельскохозяйственного назначения.

8. Для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе земельной реформы предлагается в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» внести следующие изменения:

– сократить до двух лет срок, установленный ст. 6 Закона в три года, по истечении которого земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть принудительно изъят у собственника, если он не использует его по целевому назначению;

– закрепить обязанность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращаться в суд с требованием об изъятии земельного участка сельскохозяйственного назначения неиспользуемого или используемого не по назначению. В связи с этим п. 8 ст. 6 Закона, предоставляющий *право* органу исполнительной власти самому принимать решение об обращении в суд с требованием об изъятии земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, неиспользуемых или используемых не по назначению, изложить в новой редакции:

«Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации после получения материалов, указанных в пункте 7 настоящей статьи, *обязан*

обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из оснований, предусмотренных пунктами 3 и 4 настоящей статьи».

9. С целью развития оборота земель сельскохозяйственного назначения предлагается совершенствовать правовой механизм защиты прав арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения и внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

– для реализации преимущественного права арендатора на заключение договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на новый срок, предусмотренный п. 5 ст. 9 Закона, предлагается п. 2 ст. 10 Закона, устанавливающий обязательность проведения торгов, в случае если подано два и более заявлений о передаче земельных участков сельскохозяйственного назначения в аренду, дополнить словами «за исключением случаев, предусмотренных пунктом 5 статьи 9 настоящего Закона»;

– в п. 5 ст. 14 Закона, предусматривающем право участников долевой собственности на неограниченный выдел земельных долей из земельного участка, переданного в аренду, закрепить механизм компенсации убытков арендатора в случае осуществления выделов земельных участков до завершения договора аренды.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, списка литературы и нормативно-правовых актов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект диссертационного исследования, отражается его методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, а также нормативная правовая база, излагается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается характеристика теоретической и практической значимости работы, сообщается об апробации результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы земельной реформы в Российской Федерации» рассмотрены существующие доктринальные позиции к определению понятия «земельная реформа», обосновано и сформулировано авторское определение понятия «земельная реформа в Российской Федерации», исследованы и систематизированы предпосылки земельной реформы. Проведен анализ законодательства о земельной реформе с учетом критериев и подходов, существующих в науке земельного права, сформулирован авторский критерий рассмотрения законодательства о земельной реформе применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Изучен зарубежный опыт правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

В первом параграфе «Понятие и предпосылки земельной реформы в Российской Федерации» проведено исследование теоретико-правовых проблем, заключающихся в отсутствии единых подходов к определению понятия «земельная реформа в Российской Федерации», реформированию земельных отношений, что обусловлено многообразием доктринальных позиций в науке земельного права по данным вопросам. Автор также отмечает отсутствие законодательно закреплённого определения понятия «земельная реформа» в земельном законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В работе выделены признаки земельной реформы, отражающие сущность и наиболее важные особенности ее проведения в Российской Федерации, на основе которых обосновано определение понятия «земельная реформа». Кроме того, определены цели, основные направления и обеспечительные меры земельной реформы в Российской Федерации.

Проведен анализ законодательства о земельной реформе и научных позиций, что позволило сделать вывод о самостоятельном характере земельной реформы и ее взаимосвязи с аграрной реформой.

На основе изучения доктринальных и правовых источников в области земельной реформы выделены и рассмотрены предпосылки земельной реформы в Российской Федерации, которые диссертантом систематизированы на политические, социальные, экономические и экологические.

Во втором параграфе «Законодательство о земельной реформе и этапы ее проведения» исследованы доктринальные позиции, содержащие различные критерии рассмотрения законодательства о земельной реформе, с учетом которых проведен анализ законодательства о земельной реформе в Российской Федерации.

Обоснован и предложен новый критерий рассмотрения законодательства о земельной реформе, в соответствии с которым выделены этапы реализации земельной реформы, а также выявлены особенности ее осуществления применительно к землям сельскохозяйственного назначения.

Автором показано, что на современном этапе земельной реформы не достигнуты цели формирования и развития оборота земель сельскохозяйственного назначения, а также их рационального использования и охраны. В числе причин названы: необоснованное расширение частноправовых начал в правовом регулировании земельных отношений, включая земли сельскохозяйственного назначения; замена государственного земельного кадастра государственным кадастром недвижимости; выделение в качестве одного из основных направлений

государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и др.

Анализ законодательства и итогов каждого этапа проведения земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения позволяет выделить основную проблему земельной реформы, характерную для каждого этапа ее реализации. Эта проблема, по мнению автора диссертационного исследования, заключается в отсутствии научно разработанной и принятой на законодательном уровне Концепции земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Диссертантом обоснована необходимость разработки такой Концепции и предложено ее содержание.

В третьем параграфе «Зарубежный опыт правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения» проведен анализ правового регулирования земельных отношений в зарубежных странах, с учетом которого определены перспективы развития земельной реформы в Российской Федерации применительно к землям сельскохозяйственного назначения, а также сформулированы предложения по совершенствованию земельного законодательства Российской Федерации.

Автор диссертационного исследования подходит к анализу зарубежного земельного законодательства, выделяя группы государств с развитой рыночной экономикой и стабильным правовым регулированием земельных отношений, с одинаковыми моделями аграрной политики, а также государства, в которых осуществляются или осуществлялись земельные реформы.

В работе показано, что в государствах с развитой рыночной экономикой широкое распространение и детальное нормативное закрепление получили теория «социальной функции» собственности на землю (Германия, Япония, Дания, Италия, Норвегия), регламентация

арендных отношений применительно к землям сельскохозяйственного назначения (Франция, Германия), системы мониторинга и контроля использования земель в сельском хозяйстве (США, Дания).

Для анализа земельного законодательства государств, в которых осуществляются или осуществлялись земельные реформы, выделены такие регионы, как Восточная Европа, Юго-Восточная Азия и Латинская Америка.

В отношении государств Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Восточные земли Германии, Польша, Румыния, Словакия, Чехия) выделены основные направления земельных преобразований – разгосударствление и приватизация земли. Особенностью земельной реформы в этих государствах являются нормативные положения о реституции. Другая юридическая модель реформирования земельных отношений нашла отражение в земельном законодательстве государств Юго-Восточной Азии (Китай, Вьетнам, Лаос и др.). Она представляет особый интерес, поскольку дала ощутимый результат – быстрый рост сельскохозяйственной продукции. Еще одна модель земельного реформирования характерна для законодательства государств Латинской Америки. Ее правовую основу составляет специальное законодательство о земельных реформах. Принятая в 1961 г. Межамериканским экономическим и социальным советом Уругвайская декларация провозгласила намерение 19 государств проводить политику поощрения радикальных земельных преобразований, связанных с отказом от латифундий и переходом к справедливой системе землевладения.

На основе проведенного анализа правового регулирования земельных отношений в зарубежных государствах сформулированы предложения по совершенствованию земельного законодательства Российской Федерации в части регулирования отношений по обороту, использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения.

Вторая глава «Правовое регулирование отношений в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях земельной реформы» посвящена исследованию механизма

реализации земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения на современном этапе ее проведения. Рассмотрены проблемы определения правового понятия и состава земель сельскохозяйственного назначения, показана роль и значение данной категории земель в современном обществе, выявлены пробелы правового регулирования отношений в области предоставления, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

В первом параграфе «Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения» проведен анализ различных научных подходов к определению понятия «земли сельскохозяйственного назначения», показана дискуссионность данного вопроса в науке земельного права. В ходе проведенного исследования выявлена проблема отсутствия последовательности в применении единой терминологии в земельно-правовой науке и законодательстве в области охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения.

Автором проведено исследование соотношений понятий «земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные угодья». Выявлена проблема отсутствия в составе сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости сведений о состоянии сельскохозяйственных угодий, полученных в результате государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий.

Одним из основных направлений современной государственной земельной политики является исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Автором диссертационного исследования дана отрицательная оценка такому направлению государственной политики, показана история закрепления

принципа деления земель на категории в законодательстве России, исследованы научные подходы по вопросу исключения категории «земли сельскохозяйственного назначения» из законодательства РФ, показано и обосновано социальное, экономическое, политическое и правовое значение сохранения категории «земли сельскохозяйственного назначения» как самостоятельной категории земель в законодательстве Российской Федерации для реализации основных направлений земельной реформы.

Во втором параграфе «Порядок предоставления земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения» исследованы особенности и определены проблемы правового регулирования порядка предоставления земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения для ведения малых форм хозяйствования на земле.

В работе показано, что совершенствование правового регулирования порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям, а также создание условий для развития малых форм хозяйствования на земле – основные направления государственной земельной политики на каждом этапе реализации земельной реформы. Вследствие этого за малыми формами хозяйствования на территории Российской Федерации на 1 января 2011 г. закреплено 68,7 млн га земель сельскохозяйственного назначения, и данные формы хозяйствования производят более половины валовой и 40% товарной продукции сельского хозяйства⁴.

Вместе с тем проведенный анализ земельного законодательства позволил выявить следующие проблемы правового регулирования порядка предоставления земельных участков для ведения крестьянского (фермерского), личного подсобного хозяйств, а также садоводства, огородничества и дачного хозяйства: отсутствие требований в земельном законодательстве о наличии специальной сельскохозяйственной

⁴ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

квалификации или специальной подготовки, а также преимущественного проживания в сельской местности как условие для получения земельного участка для сельскохозяйственного производства; отсутствие закрепленного перечня оснований для отказа в предоставлении земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства в Федеральном законе «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», коллизия норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в регулировании отношений по предоставлению земельных участков, неурегулированность Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» порядка предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства. Для решения перечисленных и других проблем автором диссертационного исследования обоснованы и сформулированы конкретные практические предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

В третьем параграфе «Состояние и совершенствование правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения» проведен анализ правового регулирования отношений в области охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения, выработаны предложения по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Диссертантом исследованы доктринальные подходы к порядку определения видов разрешенного использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, рассмотрена проблема привлечения лиц к юридической ответственности за неиспользование или использование не по назначению земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

Автор отмечает отсутствие законодательно закрепленного понятия «правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения» и, оперируя разными научными подходами к определению данного понятия,

характеризует его как сложное комплексное явление, состоящее из правовых норм и механизма их реализации – финансовых, информационных и иных мер.

Повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве, сохранение и повышение качественного состояния земель являются одними из основных целей государственной земельной политики⁵.

Несмотря на это, официальные статистические данные о качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения на каждом этапе земельных преобразований в Российской Федерации свидетельствуют о том, что на всем протяжении реализации земельной реформы происходит неуклонное ухудшение качественных характеристик земель сельскохозяйственного назначения. Из этого следует, что принимаемых государством мер в отношении охраны земель сельскохозяйственного назначения остается недостаточно. В связи с этим диссертантом сформулированы конкретные предложения по совершенствованию механизма реализации правовых норм, направленных на охрану земель сельскохозяйственного назначения.

Третья глава «Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в условиях земельной реформы» посвящена исследованию особенностей и проблем правового регулирования отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения, выработке теоретических и практических предложений по совершенствованию законодательства в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения.

В первом параграфе «Особенности правового регулирования отношений в области оборота земель сельскохозяйственного

⁵ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы, утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р //СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

назначения» исследована проблема соотношения норм гражданского и земельного законодательства в регулировании отношений по обороту земель, проведен анализ положений Концепции развития гражданского законодательства РФ, рассмотрены разные научные подходы к определению понятия «оборот земель», выявлено отсутствие единства в определении данного понятия в юридической науке.

Автором диссертационного исследования отмечается, что в законодательстве не закреплены понятия «оборот земель» и «оборот земель сельскохозяйственного назначения», а в юридической науке не сформирован однозначный подход к пониманию сущности понятия «оборот земель». До настоящего времени специалистами исследуется вопрос – исчерпывается ли «оборот земель» переходом только объектов прав, переходом только прав на объекты или переходом как объектов прав, так и прав на них. С учетом различных доктринальных подходов на основе анализа действующего земельного законодательства, а также планируемых изменений законодательства в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства РФ, диссертантом обосновано и предложено под оборотом земель понимать как переход *самих объектов прав, но также и прав на них*.

В целях определения сущности понятия «оборот земель» и уточнения терминологии диссертант, оперируя различными доктринальными позициями, провел исследование соотношения понятий «оборот земель», «гражданский оборот», «рынок земель», «оборот земельных участков». По мнению автора диссертационного исследования «оборот земель» и «рынок земель» – не совпадающие понятия, так как последнее является экономической категорией. Целесообразно под понятием «оборот земель» понимать именно «гражданский оборот». Кроме того, если говорить об обороте земель сельскохозяйственного назначения, то в данном случае оборот земель включает в себя не только оборот земельных участков, но и оборот земельных долей.

В работе исследована одна из самых важных проблем современного этапа земельной реформы – соотношение норм гражданского и земельного законодательства в регулировании отношений по обороту земель. Особую актуальность такое исследование приобретает в связи с утверждением Концепции развития гражданского законодательства РФ, в соответствии с которой предлагается все нормы о правах на землю, имеющие гражданско-правовой характер, перенести из Земельного кодекса РФ в Гражданский кодекс РФ. Диссертантом проведен анализ положений Концепции развития гражданского законодательства РФ и разработанного в соответствии с Концепцией проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, позиций представителей науки земельного и гражданского права по вопросу реализации данной Концепции.

На основе проведенного анализа автор диссертационного исследования приходит к выводу о негативной тенденции изменения правового регулирования отношений в области оборота земель в сторону распространения правового режима оборота «обычных» объектов прав на оборот земельных участков, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения.

Землям сельскохозяйственного назначения присущи ценности, обусловленные многими их достоинствами – экосистемной, жизнеобеспечивающей значимостью, естественным происхождением, незаменимостью, невозобновляемостью и др. Учесть все особенности земельных участков, особенно из земель сельскохозяйственного назначения, не только как недвижимого имущества, но и природного ресурса, а также природного объекта можно только в специальном земельном законодательстве. В связи с этим, учитывая тенденции реформирования гражданского и земельного законодательства, диссертантом разработано

⁶ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

определение понятия «оборот земель сельскохозяйственного назначения», отражающее механизм воздействия как земельно-правовых, так и гражданско-правовых норм на отношения по обороту наиболее ценных земель, нуждающихся в усиленной публично-правовой защите. Автором предложено закрепить данное определение в специальном Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Во втором параграфе «Совершенствование законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения» проведен анализ правового регулирования оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и земельных долей, исследованы проблемы определения понятия «земельная доля», субъектов права собственности на земли сельскохозяйственного назначения, рассмотрены проблемы правового регулирования купли-продажи, аренды, ипотеки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, сформулированы практические предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Диссертантом на основе проведенного анализа норм законодательства и различных научных позиций выделена существенная проблема реализации земельной реформы применительно к землям сельскохозяйственного назначения, заключающаяся в неопределенности понятия «земельная доля».

Порядку возникновения долевой собственности на землю, а также порядку обращения земельных долей, получения в счет них земельных участков были посвящены практически все нормативные правовые акты первых этапов земельной реформы, но граждане, получившие свидетельства о праве собственности на доли, в большинстве так и не поняли, собственниками чего они стали. Информационных мер в ходе проведения земельной реформы также оказалось недостаточно. В связи с этим собственники земельных долей или не реализуют свои права на доли, или реализуют их, но с многочисленными правовыми ошибками.

Преобладающая часть земель сельскохозяйственного назначения используется сельскохозяйственными организациями или без оформления каких-либо договоров с собственниками земельных долей, или на основании договоров, которые не соответствуют закону, и судебными инстанциями признаются незаключенными.

Кроме того, отсутствует единообразие судебной практики по аналогичным спорам о праве собственности на земельные доли, которая связана с несовершенством законодательства, действовавшего на момент начала проведения земельной реформы в Российской Федерации. Одни Федеральные арбитражные суды признают право собственности на земельные доли за организациями, и приоритет отдается учредительным документам о создании путем реорганизации новых юридических лиц, другие, напротив, признают право собственности на земельные доли за гражданами и указывают, что свидетельства о праве собственности на земельные доли являются единственным доказательством права собственности. В этой связи диссертантом предложено рассмотреть проблему определения субъекта права собственности на земли сельскохозяйственного назначения на нормативном правовом уровне, а также высшими судебными инстанциями выработать разъяснения по аналогичным спорам на основе их анализа.

В сфере правового регулирования отношений купли-продажи, аренды и ипотеки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения диссертантом сформулированы практические предложения по совершенствованию законодательства.

Основные научные результаты диссертации Грачковой Ю.Л. опубликованы в 4 научных статьях общим объемом – 2,3 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Грачкова Ю.Л. Деятельность Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения) // Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 5. – 0,8 п.л.

2. Грачкова Ю.Л. Проблемы определения доли в праве собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения («земельной доли») в законодательстве Российской Федерации и юридической науке // Пробелы в Российском законодательстве. 2011. № 5. – 0,6 п.л.

3. Грачкова Ю.Л. Судебные споры о праве собственности на доли в праве собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения («земельные доли») // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 2 (23). – 0,4 п.л.

В других изданиях:

4. Грачкова Ю.Л. Оборот земель сельхозназначения – проще и активнее // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2012. № 2. – 0,5 п.л.

Подписано в печать: 14.01.2013

Заказ № 8062 Тираж - 150 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru