

# ПРИВАТИЗАЦИЯ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

А. А. ЯЛБУЛГАНОВ

## Правовое регулирование приватизации земельных участков

**Понятие приватизации земли.** При определении приватизации земли необходимо учитывать состав земель в Российской Федерации. Градацию можно провести по землям сельскохозяйственного и иного назначения (земли населенных пунктов, промышленности, энергетики, транспорта, связи, земли лесного и водного фонда и др.).

В Рекомендациях<sup>1</sup> по реорганизации колхозов и совхозов, утвержденных Минсельхозом России 14 января 1992 года, давалось первое подробное описание процедур приватизации и реорганизации. Этот документ проводил четкую грань между приватизацией земли в сельском хозяйстве и реорганизацией предприятий: «приватизация представляет собой процесс получения гражданами и юридическими лицами государственных и муниципальных фондов безвозмездно или в виде выкупа. В колхозах и совхозах приватизации подлежит земля, а реорганизация – это процессы разделения предприятия на более мелкие предприятия, слияния с другими предприятиями или преобразования их в иную организационно-правовую форму... Колхозы и совхозы не приватизируются, а подлежат реорганизации в соответствии с действующим законодательством».

Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

Однако этот федеральный закон не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ) не содер-

жит дефиниции приватизации земельных участков, а только апеллирует понятиями «приобретение прав на земельные участки...», и «предоставление земельных участков...».

На наш взгляд, под приватизацией земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков из иного состава земель следует понимать предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков в собственность за плату или бесплатно из фонда земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, определенных в законодательстве Российской Федерации.

Граждане и юридические лица могут воспользоваться таким правом и приобрести земельные участки, оформив их юридически. Несмотря на то, что это право, а не обязанность, выбор для них небольшой: либо оформить в аренду, либо отказаться от всех прав на неприватизированные земельные участки.

**Правовые основы приватизации земель в Российской Федерации. История вопроса.** На наш взгляд, правовые основы приватизации земель в Российской Федерации необходимо рассматривать в неразрывной связи с вопросами эволюции правового регулирования приватизации земли с 1990-х годов, когда, собственно, и стартовала земельная реформа. В рамках земельной реформы реализовывалась и аграрная реформа. Реализация этой реформы осуществлялась путем постепенного нормативно-правового регулирования земельных отношений. Характерной особенностью этого периода являлось то, что приватизация в условиях исключительной собственности государства на землю выступала первичным способом приобретения права частной собственности на земельные участки физическими и юридическими лицами. Соответственно, правовые нормы о приватизации земель классифицировались по группам: о приватизации земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; о приватизации земель, предоставляемых гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и животноводства; о приватизации земель, предоставляемых крестьянским хозяйствам.

Основными нормативными правовыми актами, обеспечившими правовую основу земельной рефор-

<sup>1</sup> Здесь и далее все тексты нормативных правовых актов и правовых актов, в том числе утративших силу, приводятся по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», за исключением тех случаев, когда даются ссылки на официальные издания.

мы в России, стали: Конституция РСФСР; Закон РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1 «О земельной реформе»; Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 «О собственности в РСФСР»; Закон РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года; Закон РФ от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю» и Закон РФ от 23 декабря 1992 года № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства». Однако в этих законах были лишь обозначены общие контуры, юридические конструкции предстоящей земельной и аграрной реформы.

Конкретные положения и порядок реализации земельной реформы содержались и регулировались подзаконными нормативными правовыми актами, которые играли определяющую роль в социально-экономической жизни государства. Это, прежде всего, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и, наконец, ведомственные акты. Письма, инструкции и положения Минсельхоза России и Роскомзема являлись практическими руководствами по применению указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Во многом благодаря именно этим руководствам большинство внутрихозяйственных комиссий по приватизации и реорганизации хозяйств уже до 4 сентября 1992 года осуществили все мероприятия, предшествующие приватизации земли<sup>2</sup>.

Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (далее – Указ Президента РФ № 323) определялись сроки и порядок реорганизации колхозов и совхозов. В преамбуле и тексте Указа Президента РФ № 323 непосредственно использовались такие понятия, как «приватизация земель»; «бесплатная передача земли в собственность» граждан, коллективам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерным обществам, в том числе созданным на базе государственных сельскохозяйственных предприятий; «переход к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности»; «земельная доля (пай)»; «выделение земельной доли в натуре». Пунктом 13 Указа Президента РФ № 323 работникам сельскохозяйственных предприятий, имеющим земельные доли или земельные акции, разрешалось продавать их другим работникам хозяйства или хозяйству по свободным ценам. Это явилось первым шагом к обороту земельных долей, что впоследствии было

закреплено и развито в Указе Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» и Федеральном законе от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup>.

Указом Президента РФ № 323 колхозы и совхозы были обязаны провести реорганизацию, привести свой статус в соответствие с Законом РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и перерегистрироваться в соответствующих органах. Коллективам сельскохозяйственных предприятий, использующих землю на праве бессрочного (постоянного) пользования, необходимо было до 1 марта 1992 года принять решения о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности в соответствии с Земельным кодексом РСФСР.

Таким образом, Указ Президента РФ № 323 подразумевал осуществление аграрной реформы в двух направлениях и в рамках двух самостоятельных юридических конструкций: «приватизации» и «реорганизации». Непосредственной отправной точкой как реорганизации юридических лиц (совхозов и колхозов), так и реформирования землепользования должны стать решения учредительных собраний (конференций) трудовых коллективов. Указ Президента РФ № 323 вскользь затрагивает технические аспекты приватизации, т.е. не раскрывает используемые понятия, не перечисляет круг лиц, у которых возникает право на получение земельных и имущественных долей и паев, даже в общих чертах не раскрывает содержание процедур, которые должны использоваться для получения гражданами земельных и имущественных паев. Технический аспект приватизации разъяснялся в постановлениях Правительства РФ, рекомендациях и инструкциях Роскомзема.

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 года № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» (далее – Постановление Правительства РФ № 86) предусматривало, во-первых, создание районных и внутрихозяйственных комиссий по приватизации и реорганизации. Во-вторых, если в Указе Президента РФ № 323 речь шла о праве органов местной администрации принимать решения о перераспределении земель, то Постановление Правительства РФ № 86 предусматривало проведение мероприятий по разграничению находящихся в пользовании колхозов и совхозов земель, о выделении земель, остающихся в государственной собственности и передаваемых гражданам в частную, индивидуальную и коллективно-долевую собствен-

<sup>2</sup> См. подробнее: Земельная реформа в сельском хозяйстве: правовые проблемы. / Серия «Новое в юридической науке и практике». Отв. редактор серии – академик Б.Н. Топорнин. М., 1997.; Савенко Г. В. Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009. – 196 с.

<sup>3</sup> См. подробнее: Савенко Г. В. Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009. 196 с.; Голиченков А.К., Волков Г.А. Комментарий указов Президента Российской Федерации, гарантирующих конституционные права граждан и юридических лиц на землю (1991 - 1996 гг.) // Законодательство. 1996. № 2. С. 8-25.

ность. Такое разграничение фактически могло реализоваться только в ходе подготовки проекта перераспределения земель.

В соответствии с положениями Постановления Правительства РФ № 86 наделение земельным паем тех или иных лиц находилось в компетенции коллектива хозяйства, также устанавливалось, что все члены колхоза и работники совхоза, в том числе и ушедшие на пенсию, имеют право на бесплатный земельный и имущественный пай в общей долевой собственности. Такое право могло возникнуть и у работников объектов социальной сферы, расположенных на территории хозяйства. Размер земельной доли (пая) устанавливался в натуральном или стоимостном выражении.

В Письме Госкомзема от 10 января 1992 года № 3-15/51 «О среднерайонной норме бесплатной передачи земли в собственность граждан» пояснялось, что при расчете среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность (средней земельной доли) вся площадь сельскохозяйственных угодий (в том числе пашни) в пределах всех сельскохозяйственных предприятий района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве (включая пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве), а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. Устанавливалось также, что определение среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан с учетом качества земель и их местоположения производится согласно прилагаемым примерам расчета.

**Расчет количества баллогектаров  
сельскохозяйственных угодий,  
приходящихся на одного  
работающего в сельском хозяйстве**

$$\frac{200 \text{ тыс. га} \times 40 \text{ баллов}}{20 \text{ тыс. человек}} = 400 \text{ баллогектаров,}$$

где:

200 тыс. га – площадь сельскохозяйственных угодий;

40 баллов – среднерайонный балл по продуктивности сельскохозяйственных угодий по материалам оценки земель;

20 тыс. человек – численность лиц, работающих в сельском хозяйстве.

Видимо, с тем, чтобы придать этим положениям юридическую силу, они были установлены Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан». Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1992 г. № 138 «О ходе развития аграрной реформы в Российской Федерации» вводилась новелла, согласно которой в

дополнение к Постановлению Правительства РФ № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» устанавливалось, что в случае принятия собраниями трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий решений о сохранении прежней формы хозяйствования осуществляется перерегистрация колхозов и совхозов с закреплением за ними земли в соответствии с действующим законодательством. При этом должно было быть обеспечено безоговорочное право выхода со своим земельным и имущественным паем любого члена колхоза (работника совхоза), кооператива, товарищества, акционерного общества, ассоциации и других предпринимательских структур из их состава для создания крестьянского (фермерского) хозяйства без согласия на то трудового коллектива или администрации предприятия (организации).

Согласно этим вновь вводимым положениям приватизация земли ставилась в прямую зависимость от решения о реорганизации предприятия. Однако Рекомендации по реорганизации колхозов и совхозов не только четко разделяли эти два института, но и допускали приватизацию земли и одновременно сохранение прежней организационно-правовой формы предприятия. Все правовые и организационные несогласованности можно объяснить только спешностью земельной реформы, путаницей, а порой и слабой координацией работы органов исполнительной власти, самого Правительства РФ. Правительственная новелла впоследствии будет воспроизведена в п. 5 Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 года № 708.

Г. В. Савенко, автор многочисленных публикаций по вопросам приватизации и деприватизации земель сельскохозяйственного назначения, считает, что для аграрной реформы Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» стал вторым по значимости нормативным правовым актом после Указа Президента РФ № 323. По его мнению, два его положения имели революционное значение для завершающего этапа реформы, так как в соответствии с п. 3 и 4 право собственности на земельные доли должно было удостоверяться документом, форма которого специально разработана и утверждена названным Указом. Этим самым, по убеждению Г. В. Савенко, косвенно признавалось, что государственный акт образца 1991 года и свидетельства образца 1992 года для этих целей малоприспособлены, потому что собственникам земельных долей предоставлялось право распоряжаться своими долями без согласия коллектива сосособственников. (Хотя Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 предусмотрел преимущественное право собственников земельных долей на приобретение земельных долей перед иными покупателями, это не послужило пре-

пятствием для начала массовой скупки земельных долей как от имени самих участников долевой собственности, так и на имя третьих лиц, которые приобретали права на доли на основании договора дарения земельной доли)<sup>4</sup>.

Для формирования оборота земель сельскохозяйственного назначения существенную роль также сыграли Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 года № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» и Указ Президента РФ от 7 марта 1996 года № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 года № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» устанавливалось, что граждане и юридические лица, получившие в собственность здания, сооружения или иную недвижимость в сельских населенных пунктах и на землях сельскохозяйственного назначения, вправе приобретать в собственность и земельные участки, на которых расположены указанные объекты недвижимости, за плату или бесплатно.

В свою очередь, органам местного самоуправления рекомендовалось предоставлять земельные участки под объектами недвижимости в собственность: гражданам, вышедшим из производственных сельскохозяйственных кооперативов или иных сельскохозяйственных коммерческих организаций и получившим объекты недвижимости в счет имущественных паев, а также юридическим лицам, образованным этими гражданами, – бесплатно; другим гражданам и юридическим лицам – по нормативной цене земли.

**Современное состояние правового регулирования приватизации земель.** Свообразным водоразделом в регулировании процессов приватизации и иных способов приобретения прав на земельные участки стала Конституция РФ 1993 года. Согласно ст. 9 Конституции РФ земля в Российской Федерации может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Согласно ЗК РФ при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли (ст. 1 «Основные принципы земельного законодательства»).

Одной из основополагающих позиций законодателя, отраженной в ЗК РФ в отношении приватизации земли, является положение об ограничении оборотоспособности земельных участков. Так, запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27 ЗК РФ).

Следует отметить, что законодатель вносит некоторую путаницу, которую скорее можно отнести к техническим погрешностям понятийного аппарата («предоставление», «приобретение»). Так, ст. 28 ЗК РФ имеет наименование «Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Согласно положениям этой статьи предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Новелла 2011 года: граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков.

Статья 36 ЗК РФ посвящена вопросам приобретения прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения. Согласно этой статье граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с ЗК РФ. Если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в

<sup>4</sup> См.: Савенко Г. В. Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А. А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009. 196 с.; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / под ред. А. А. Ялбулганова. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2006; Савенко Г. В. Споры из-за внесения земельных долей в уставный капитал: отголоски аграрной реформы или современная рыночная конъюнктура? // Реформы и право. 2009. № 4. С. 36-47.



порядке и на условиях, которые установлены ЗК РФ, федеральными законами.

На вышеизложенные аспекты порядка приватизации земельных участков обращает внимание С. А. Боголюбов, который пишет, что в ЗК РФ используются термины «приобретение в собственность», «предоставление в собственность» (земельного участка). По его мнению, в этом случае приобретение осуществляется бесплатно, т.е. фактически имеет место предоставление участка в собственность, а вернее – переоформление прав гражданина на данный земельный участок, который в свое время был ему предоставлен на законных основаниях по решению компетентного государственного органа в пользование или пожизненное наследуемое владение. На практике для данной процедуры также часто используется термин «приватизация», поскольку имеет место осуществляемая самим собственником передача имущества (земельного участка), находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан. Однако, по мнению профессора С. А. Боголюбова, в соответствии со ст. 217 ГК РФ приватизацией является такая передача имущества, которая производится по законам о приватизации государственного или муниципального имущества, поэтому в рассматриваемом нами случае говорить о приватизации юридически неточно. Точно так же, как во время аграрной реформы производилась фактически приватизация земель колхозов и совхозов, однако, законы того времени о приватизации на этот процесс не распространялись, он регулировался нормативными актами о реформировании сельскохозяйственных предприятий. Поэтому он считает уместным говорить о реорганизации, а не о приватизации<sup>5</sup>.

Согласно ЗК РФ сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране, а использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом от 24 июня 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 79 ЗК РФ).

Земли населенных пунктов, к которым относятся земельные участки общего пользования, занятые

площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации (ст. 85 ЗК РФ).

Особый режим установлен и для земель особо охраняемых природных территорий. Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются им в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель (ст. 95 ЗК РФ).

При этом предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных не только ЗК РФ, но и федеральными законами, и законами субъектов Российской Федерации. Ряд вопросов приватизации земельных участков регулируется, в частности, Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) и Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ).

Федеральный закон № 137-ФЗ предусматривает, что со дня введения в действие ЗК РФ приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, когда такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте. К земельным отношениям, возникшим до введения в действие ЗК РФ, ЗК РФ применяется в части тех прав и обязанностей, которые возникнут после введения его в действие, за исключением случаев, предусмотренных настоящим федеральным законом.

В уже недействующей редакции Федерального закона № 137-ФЗ приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускалась, но это ограничение с определенными условиями утратило силу, прежде всего, с момента вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ.

Последняя редакция Федерального закона № 137-ФЗ (редакция от 12 декабря 2011 года), всту-

<sup>5</sup> Земельный участок: вопросы и ответы / Боголюбов С.А., Бондаренко Д.С., Галиновская Е.А. и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. 336 с. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (Естественно, это солидарное мнение и коллег С.А. Боголюбова по этой коллективной работе – Я.А.А.) По отдельным аспектам приватизации земельных участков см. также: Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. М.: 2010; Ефимов А.Ф. Некоторые вопросы рассмотрения судами дел о приватизации земельных участков // Комментарий судебной практики. Выпуск 9 / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: 2004; Землякова Г. Земля под домом – сложности приватизации // ЭЖ-Юрист. 2011. № 39. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

пившая в силу с 1 апреля 2012 года, изобилует коренными изменениями.

Во-первых, до 1 июля 2012 года осуществляется продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для разных категорий лиц (коммерческие организации, индивидуальные предприниматели, граждане, некоммерческие организации), с разным режимом владения, пользования и распоряжения, но с одинаковым режимом продаж. Так, при приобретении вышеназванными лицами земельных участков их цена устанавливается субъектами Российской Федерации в пределах: двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек; двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

Во-вторых, ряд категорий юридических лиц<sup>6</sup> обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести их в собственность, а религиозные организации по своему желанию переоформить на право безвозмездного срочного пользования. Эти лица приобретают такие земельные участки по цене, устанавливаемой субъектами Российской Федерации, в населенных пунктах с численностью населения: свыше 3 миллионов человек – в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; от 500 тысяч до 3 миллионов человек – в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; до 500 тысяч человек, а также за пределами границ населенных пунктов в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка

<sup>6</sup> За исключением следующих лиц: коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности, в том числе в случае, если на таких земельных участках возведены или реконструированы здания, строения, сооружения; коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были возведены на таких земельных участках вместо разрушенных или снесенных и ранее отчужденных из государственной или муниципальной собственности зданий, строений, сооружений; юридические лица, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, при переоформлении ими права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками; граждане и некоммерческие организации, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если право собственности указанных лиц на эти здания, строения, сооружения возникло до вступления в силу ЗК РФ и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность.

применяется минимальный для соответствующей местности размер ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

В-третьих, юридические лица могут переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения на право аренды земельных участков или приобрести их в собственность до 1 января 2015 года по правилам, установленным Федеральным законом № 137-ФЗ.

И, наконец, собственник объекта незавершенного строительства, право собственности на который зарегистрировано до 1 января 2012 года, имеет право приобрести земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен указанный объект, в аренду без проведения торгов в порядке, установленном для оформления прав на земельные участки собственниками зданий, сооружений.

Федеральным законом № 101-ФЗ установлен режим и порядок приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Так, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 101-ФЗ, ЗК РФ и иными федеральными законами. Основное правило, которое вытекает из двух вышеназванных законов: приватизация земельных участков земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации. Приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами.

Статья 12 Федерального закона № 101-ФЗ посвящена особенностям совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. Передача земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, в доверительное управление, завещание, отказ от права собственности на земельную долю или выделение земельного участка в счет земельной доли осуществляется на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю в соответствии со ст. 18 рассматриваемого закона, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю. Земельная доля, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Федерального

закона № 101-ФЗ, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Определение размеров земельных долей в виде простой правильной дроби, в гектарах или баллах является юридически действительным.

Документами, удостоверяющими право на земельную долю, являются свидетельства о праве на земельные доли, выданные до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». При отсутствии этих свидетельств выписки из принятых до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющие права на земельную долю, имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Федеральный закон от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (далее – Федеральный закон № 74-ФЗ) предусматривает, что для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий. Земельные участки, предоставляемые и приобретаемые для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности, формируются в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона № 74-ФЗ).

В то же время гражданин, являющийся участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, имеет право требовать выдела земельного участка в счет земельной доли, возникшей при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ, для создания или расширения фермерского хозяйства. Условия и порядок выдела земельного участка в счет земельной доли, возникшей в результате приватизации сельскохозяйственных угодий для вышеуказанных целей, определяются в соответствии с Федеральным законом № 101-ФЗ.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы.

Следует также отметить, что по вопросам приватизации земельных участков, в том числе по землям сельскохозяйственного назначения, возникает много споров, которые отчасти решаются в судах. При их классификации представляется возможным взять за основу состав земель. Так, по землям населенных пунктов можно обратить внимание читателя на Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 января 2012 года по делу № А45-6998/2011<sup>7</sup> и Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19 января 2012 года по делу № А03-1128/2011<sup>8</sup>, в которых разрешаются споры по поводу предоставления права приватизации муниципальных земельных участков, а также по поводу отказа в приватизации по различным основаниям и доводам суда. Богатая судебная практика формируется и по ст. 35 «Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение»<sup>9</sup> и ст. 36 «Приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения»<sup>10</sup> ЗК РФ, что неизменно свидетельствует о небрежности законодателя или его нежелании подойти к регулированию этих вопросов комплексно и содержательно.

**Управление в сфере приватизации земли.** В прямой зависимости от категории земель и форм собственности приватизируемых земельных участков находятся и вопросы их администрирования.

По землям сельскохозяйственного назначения с учетом того, что приватизация земельных участков

<sup>7</sup> Суд отказал организации в удовлетворении требования о признании незаконными постановлений мэрии муниципального образования об отказе в размещении объекта и обязанности мэрии муниципального образования устранить допущенные нарушения прав и законных интересов путем обеспечения выбора земельных участков для строительства и оформления актов о выборе земельных участков, поскольку на основании ст. 28 и ст. 70.1 ЗК РФ данная территория зарезервирована для муниципальных нужд муниципального образования, запрашиваемые организацией земельные участки необходимы для строительства объектов инженерной инфраструктуры городского значения, что свидетельствует о наличии препятствий для выбора земельных участков и их предоставления для размещения объектов (обзор подготовлен ООО «Центр методологии бухгалтерского учета и налогообложения»). // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Суд удовлетворил требование организации о признании незаконным решения, выраженного в письме исполнительного органа муниципального образования, и обязанности последнего подготовить проект договора купли-продажи земельного участка, поскольку в силу п. 4 ст. 28 ЗК РФ указанные исполнительным органом муниципального образования в письме обстоятельства не могут служить основаниями для отказа в предоставлении земельного участка, организация имеет исключительное право на приватизацию земельного участка (обзор подготовлен ООО «Центр методологии бухгалтерского учета и налогообложения»). // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Постановление ФАС Московского округа от 29 декабря 2011 года по делу № А41-34824/10; Постановление ФАС Поволжского округа от 29 декабря 2011 года по делу № А55-7821/2011; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 декабря 2011 года № Ф03-5760/2011 по делу № А51-4352/2011 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 января 2012 года по делу № А31-5773/2011; Постановление ФАС Московского округа от 17 января 2012 года по делу № А40-21549/11-147-185; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13 января 2012 года по делу № А43-1770/2011. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации, то соответственно полномочиями по управлению процессом приватизации будут обладать специально уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Минсельхоз России, будучи федеральным органом исполнительной власти, полномочиями в рассматриваемой сфере не наделен, такой вывод можно сделать на основании текста Положения о Минсельхозе России, утвержденного Постановлением Правительства РФ.

Так, Минсельхоз России, согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий; по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях<sup>11</sup>.

Государственную услугу по продаже (приватизации) земельных участков, находящихся в федеральной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, предоставляет Росимущество (находится в ведении Минэкономразвития России), а также его территориальные органы<sup>12</sup>. Для принятия решения по продаже (приватизации) земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, Росимуществом и его территориальными органами от государственных органов власти запрашиваются следующие документы: кадастровый паспорт земельного участка; выписка из Единого государ-

ственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на земельный участок; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на здание, строение, сооружение, находящиеся на приобретаемом земельном участке; копия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя (для индивидуальных предпринимателей), копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица (для юридических лиц) или выписка из государственных реестров о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе, являющемся заявителем. При предоставлении данной государственной услуги Росимущество и его территориальные органы осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти. По этой категории земельных участков, но находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, правами по приватизации будут обладать органы, уполномоченные правительствами или министерствами субъектов Российской Федерации. В муниципальных образованиях приватизацией земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, занимаются распорядительно-исполнительные органы муниципальных образований.

Приватизация земельных участков – процесс длящийся, сопровождающийся скандалами и злоупотреблениями, что, естественно, порождает споры о возможности его оптимизации или даже отмены. Этот вопрос стал политическим, социально-экономическим. На наш взгляд, приватизация необходима, но ее должны сопровождать строгий контроль со стороны всех ветвей власти. Сам процесс приватизации должен быть регламентирован до мельчайших деталей, особенно применительно к землям сельскохозяйственного назначения.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 года № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>12</sup> Приказ Минэкономразвития России от 7 ноября 2011 года № 622 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по продаже (приватизации) земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости» // Доступ из СПК «КонсультантПлюс».