

УДК 332:631.1

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

Дербенева Е. В., Полушкина Т. М.

Национальный Исследовательский Мордовский Государственный Университет им. Н. П. Огарева, Саранск, lizaderbeneva@mail.ru

В настоящей статье проведен сравнительный анализ зарубежного и российского опыта организации использования сельскохозяйственных земель; выявлены положения, не используемые в российской практике в сфере земельных отношений, а также выяснено, что в отечественном законодательстве уже учтены некоторые положения из зарубежного опыта регулирования использования и оборота сельскохозяйственных земель; отмечены аспекты, которые целесообразно применить в российской практике с целью развития и совершенствования земельного законодательства. В статье был проведен анализ опыта организации использования сельскохозяйственных земель таких стран, как Германия, Франция, Италия, Дания, США, Япония. На наш взгляд, сравнительно-правовой анализ инструментов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, применяемых в России и зарубежных странах, позволит выявить существующие, но не используемые правовые механизмы, обеспечивающие сохранение качественного и количественного состояния указанных земель и проанализировать перспективу их внедрения в отечественное законодательство.

Ключевые слова: земельные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные угодья, мировой опыт, сравнение, анализ, специализированные службы, целевое назначение.

COMPARATIVE ANALYSIS OF RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZING USE AGRICULTURAL LANDS

Derbeneva E. V., Polushkina T. M.

In this paper, a comparative analysis of foreign and Russian experience of the Organization's use of agricultural land; identified provisions not used in growing-sian practice in the sphere of land relations, and also found that the domestic legislative-ment has already taken into account some of the provisions of the foreign experience in regulating the use and circulation of agricultural land; marked aspects that it is advisable to apply to grown-sian practice for the purpose of development and improvement of land legislation. The article analyzed the experience of organizing the use of agricultural land in countries such as Germany, France, Italy, Denmark, USA, Japan. In our view, comparative legal analysis tools to ensure the proper use of agricultural land, used in Russia and foreign countries, will identify existing but not used legal mechanisms to ensure the preservation of the qualitative and quantitative state AUC-associated lands and analyze the prospect of their introduction into the domestic legislation.

Keywords: land, agricultural land, farmland, global experience, comparison, analysis, specialized service purpose.

На сегодняшний день перед Россией стоит задача совершенствования действующего механизма, позволяющего сохранить надлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения. Было бы целесообразным, по нашему мнению, использовать при этом зарубежный опыт земельной политики.

Земельные отношения в большинстве европейских стран признаются как тип развитых правовых отношений. Они характеризуются стабильностью, разработанностью рыночных институтов, устойчивостью прав и гарантий владельцев земли. В целом, можно сказать, что в зарубежной практике сложился комплекс мер, формирующий механизмы государственного регулирования земельных отношений в интересах национальных экономик, обеспечивающих защиту земли и ее продуктивное, экологически безопасное и экономически эффективное использование, требующее затрат, выделяемых из бюджета.

В практике следующие государственного земельных регулирование и учет определение земель в с назначением, земельного предоставление и земельных проведение работ, за земель, мелиорации и земель, государственной прав на и с нею, дифференцированных платежей в с платности [1].

Следует что практика и рыночного сельскохозяйственных складывалась постепенного со государства частных по имеющимся у них ресурсами в публичного Это был во половине 19 века эволюционный Тенденция к правовой вопросов сельскохозяйственной обусловлена тем, что угодья в странах уже рассматриваются в мере как хозяйствования, чем как собственности. ограниченности ресурсов, а особой, не аналогов значимости угодий, на день мировым стоит сохранения их и недопущения продуктивных земель из производства. указанной достигается за счет для отношений регулирования связанных с и использованием сельскохозяйственного

На наш взгляд, сравнительно-правовой анализ инструментов обеспечения надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, применяемых в России и зарубежных странах, позволит выявить существующие, но не используемые правовые механизмы, обеспечивающие сохранение качественного и количественного состояния указанных земель и проанализировать перспективу их внедрения в отечественное законодательство.

На примере Германии, в которой по признанию экспертов существует развитое земельное законодательство, можно убедиться в необходимости выработки последовательной земельной политики по вопросам землепользования. На уровне федерального законодательства определена приоритетная форма хозяйствования на сельскохозяйственных землях — крестьянское или фермерское хозяйство сельского типа. Основным требованием к его деятельности является соблюдение экологических требований при использовании земли. Фермерское хозяйство рассматривается как форма хозяйствования на земле, способная обеспечить бережное отношение к почве и не нарушать экологический баланс.

В отличие от Германии в России приоритетная форма хозяйствования на землях сельскохозяйственного назначения на уровне земельной политики государства определена не была. По нашему мнению, выработка и научное обоснование приоритетной формы хозяйствования на землях сельскохозяйственного назначения возможно только на государственном уровне, после решения указанного вопроса возможно разработать более конкретные правовые механизмы, позволяющие передать сельскохозяйственные угодья наиболее эффективным сельскохозяйственным производителям.

В Германии осуществляется территориальное планирование земель сельскохозяйственного назначения, которое ограничивает перевод земель сельскохозяйственного назначения для других видов использования, что отражено в федеральном земельном законодательстве (Федеральный закон о территориальном планировании [2]). Также интересным фактом является то, что на территории страны в целях стабилизации сельского хозяйства законодательно регулируются условия аренды земель сельскохозяйственного назначения, создана система специальных судов в данной области.

Во Франции, также как в Германии, существует развитое многоуровневое земельное законодательство, направленное на сохранение целевого использования

сельскохозяйственных земель. Планирование землепользования происходит путем определения и выделения на местности сельскохозяйственных зон, на которых запрещаются несельскохозяйственные виды деятельности. В стране требуется разрешение на сделку по переходу прав на сельскохозяйственные земли, чем обеспечивается сохранение их целевого использования. Условием создания нового фермерского хозяйства является наличие опыта работы и соответствующей квалификации у фермера. Таких специальных требований к сельскохозяйственному товаропроизводителю действующее российское законодательство не содержит. На наш взгляд, введение дополнительных квалификационных требований на современном этапе развития земельных отношений на землях сельскохозяйственного назначения несвоевременно и характерно для стабильного землепользования.

Гражданский Кодекс Франции [2] предусматривает возможность изъятия неиспользуемых либо нерационально используемых земельных участков у собственников с выплатой компенсации, что аналогично существующему в российском земельном праве механизму изъятия земельных участков, используемых не по назначению, из земель сельскохозяйственного назначения.

В Италии же не созданы государственные институты землепользования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, что было исторически обусловлено различиями природных условий севера и юга страны и проходившими в связи с этим там земельными преобразованиями. Необходимость учета территориальных особенностей при правовом регулировании надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения характерно и для современной России.

Из законодательных ограничений в Италии Гражданским Кодексом [2] установлен минимальный размер площади для жизнедеятельности фермерского хозяйства, ниже которого запрещено дробление земельных участков. В целях обеспечения надлежащего использования сельскохозяйственных земель правом закреплена возможность экспроприация и передача более эффективным пользователям, если земля используется с нарушением целевого назначения и ее плодородие ухудшается.

В Дании законодательство направлено на создание и функционирование крупных семейных ферм. Как отмечают специалисты, в Дании существует развитая система государственного регулирования землепользования и оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако в отличие

от российской действительности пределы государственного вмешательства в хозяйственные дела собственников сельскохозяйственных земель в Дании не являются острым дискуссионным вопросом, так как в данном случае преследуется общегосударственная цель – сохранение указанных земель в сельскохозяйственном производстве. Интересно, что по датскому законодательству, собственником сельскохозяйственной земли может являться только физическое лицо, в отношении которого предъявляются специфические требования – самостоятельно вести хозяйство, иметь сельскохозяйственное образование и проживать на территории хозяйства или в непосредственной близости от фермы.

Нами уже отмечалось, что введение на настоящий момент дополнительных квалификационных требований к фермерам представляется несвоевременным. Однако на этапе устойчивого землепользования на землях сельскохозяйственного назначения, как показывает зарубежный опыт, такие правовые инструменты являются весьма эффективными и позволяют определять намерения и возможности фермеров для ведения сельского хозяйства.

В США проводится многоуровневая государственная политика по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Федеральным законодательством регулируется общегосударственная политика по охране почв, контроль по целевому использованию земель в рамках сельскохозяйственных зон находится в ведении штатов. В общем целом законодательство США направлено на сохранение сельских общин, ограничение урбанизации сельских территорий и предотвращение несельскохозяйственного использования земель. Именно в этих целях на территориях штатов реализуются государственные программы добровольного стимулирования, субсидирования, а также дополнительные льготы по налогообложению сельскохозяйственных производителей. В большинстве штатов, в целях предотвращения вывода земли из сельскохозяйственного производства, запрещается предоставлять землю не фермерам, установлен минимальный размер используемого ими земельного участка. В США строго соблюдаются правила использования сельскохозяйственных земель по целевому назначению, экологические нормы, определена ответственность в случае нарушения правил землепользования. Уделяется большое внимание мероприятиям, обеспечивающим развитие сельскохозяйственного производства, контроль за рациональным использованием земель,

выполнением всех обязательств землевладельцев, для чего существуют специальные сельскохозяйственные суды. В отличие от России на поддержание и восстановление почвенного плодородия выделяются беспрецедентные бюджетные средства, что в очередной раз подтверждает необходимость и альтернативность государственного финансирования таких работ.

В Японии ввиду ограниченности площади сельскохозяйственных угодий и высокой плотности народонаселения страны, проводится жесткая политика по охране земель сельскохозяйственного назначения. Спекуляция на земельном рынке в стране была преодолена с помощью национального планирования землепользования и крупного налога на прибыль от продажи земельных участков. В стране существует законодательство о разделении территории на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земли (Акт о городском планировании 1919 год, 1967 год и Закон о национальном планировании землепользования⁶⁶). Если первые используются исключительно в интересах сельского хозяйства и изменение их целевого назначения недопустимо, то несельскохозяйственные земли так же используются в сельскохозяйственном производстве, но возможно их использование и в несельскохозяйственных целях. С одной стороны, запрет перевода сельскохозяйственных земель в иные категории в современной российской действительности не всегда практически оправдан, с другой, очевидно, что давно назрела необходимость установления аналогичного запрета в отношении особо ценных земель сельскохозяйственного назначения не по усмотрению региональных органов власти, а на федеральном уровне. Также для проведения сравнительного правового анализа примечательно, что в Японии организация может приобрести земельный участок, только если основной вид ее деятельности – сельскохозяйственное производство. В российском законодательстве такого ограничения нет, представляется актуальным применение данного правового опыта.

Изучая зарубежный опыт организации надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения с целью выявления существующих эффективных механизмов правового регулирования, необходимо особо остановиться на существующей мировой практике создания специальных консультационных систем сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Практически в каждом государстве за рубежом существуют организации, оказывающие консультационную помощь фермерам.

Данные организации бывают различных организационных форм, могут быть государственными или частными, финансироваться за счет бюджетных средств или взносов фермеров, однако все они выполняют важную для сельскохозяйственных товаропроизводителей функцию – консультирование по вопросам организации и ведения сельскохозяйственной деятельности. С учетом приоритета малых форм хозяйствования на земле, их потребности в информационном обеспечении для принятия эффективных решений в области сельскохозяйственного производства, такая форма поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей за рубежом оказалась очень результативной и востребованной.

К сожалению, в России такие специализированные организации, оказывающие сельскохозяйственное консультирование, отсутствуют. Можно утверждать, что создание системы информационно-консультативного обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей – своевременная и весьма актуальная задача для нашей страны. Исторически так сложилось, что опыт эффективного землепользования на землях сельскохозяйственного назначения в рамках крестьянского хозяйства был утрачен в связи с созданием советских колхозов и совхозов как крупных форм сельскохозяйственного производства. Российские фермеры нуждаются в ликбезе по многим хозяйственным вопросам, требуются познания в области юриспруденции и экономики, но особо важными и сложными являются знания о поддержании и восстановлении почвенного плодородия, эффективном и экологически безопасном использовании земельных ресурсов. Предоставление необходимой информации и профессиональных консультаций по вопросам надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения могут стать в России одной из наиболее важных и эффективных форм государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Обобщая вышесказанное, можно сказать, что в зарубежных странах прослеживается тенденция особого внимания к проблеме надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Исходя из мирового опыта, можно выделить три основные проблемы использования зе-

мель сельскохозяйственного назначения: рациональное использование земельных ресурсов; количественная и качественная охрана земельных угодий; формирование рационального ведения хозяйства [3]. Решение указанных задач достигается за счет действия рыночных механизмов и государственного регулирования их использования и оборота, направленных на перераспределение сельскохозяйственных угодий к эффективным сельскохозяйственным производителям для ее непосредственного использования в сельскохозяйственном производстве. Очевидно, что правовой опыт зарубежных стран по обеспечению надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения не может быть просто успешно скопирован и перенесен на действующее российское законодательство. Безусловно, необходимо учитывать историю развития земельных отношений на селе, социальные особенности, существующие экономические условия для разработки правовой системы, направленной на эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, в отечественном законодательстве уже учтены некоторые положения из зарубежного опыта регулирования использования и оборота сельскохозяйственных земель. Отдельные специфические для каждой страны аспекты не применимы в российской практике, вместе с тем, ряд инструментов правового регулирования может быть заимствован с преломлением к российским условиям.

Список литературы

1. Никонова А. А. Отчет о научно-исследовательской работе // Государственное научное учреждение Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. Москва. 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.viapi.ru/download/files/rep2012-viapi.pdf>.
2. Land Use Change Statistics (LUCS) Guidance // ODPM Publications. – Wetherby, West Yorkshire. – 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/150313.pdf>.
3. Лаврова Е. Е. Формирование устойчивого землепользования сельскохозяйственных организаций в условиях оборота земельных долей: дис. ...канд. экон. наук: // М. 2011. С.48.
4. Полушкина Т. М. Опыт реформирования отечественного сельского хозяйства: критический анализ // Фундаментальные исследования. 2013. № 1-2. С. 499-503.
5. Полушкина Т. М. Объективная необходимость формирования новой аграрной политики в РФ // European Social Science Journal. 2013. № 10-1 (37). С. 437-444.