

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ОБЪЕКТОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА НА ЗЕМЛЯХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

**Николай Иванович Бухтояров
Александр Александрович Харитонов
Марина Александровна Жукова**

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Предмет исследования – технология формирования объектов землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения. Цель исследования – выявление технологических проблем, связанных с процедурой выдела и оформления земельных долей. Объект исследования – земли сельскохозяйственного назначения. На основании анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения, и практического участия в процедуре выдела и оформления земельных долей выявлены проблемы юридического, социального, экономического и технологического характера. Установлено, что при разработке проекта межевания не проводится инвентаризация земель и земельных долей по объекту, из которого производится выдел, не выполняется анализ предшествующих проектов по перераспределению, образованию и выделу объектов недвижимости. Проект межевания не включает информацию о правовом режиме всех земельных долей базового объекта. Предложен комплекс мероприятий по совершенствованию технологии проектных действий по оформлению земельных долей. Уточнено содержание проекта межевания земель сельскохозяйственного назначения. Обоснована необходимость реанимации такого вида землеустроительной деятельности, как разработка проектов перераспределения земель сельскохозяйственных предприятий, которые должны стать обязательной составляющей процедуры формирования земельных участков, выделяемых из состава земель сельскохозяйственного назначения. Установлено, что проект перераспределения земель объекта-донора должен включать баланс земель в разрезе ранее учтенных, учтенных и имеющих временный статус объектов, а также земель, относимых к неразграниченной и (или) невостребованной паевой собственности. Предлагаемый подход позволит перевести процедуру оборота земель сельскохозяйственного назначения на строгую расчетную основу, предотвратит возможность коррупционных побуждений в этой сфере и будет способствовать совершенствованию рационального и эффективного использования земель.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: объект землеустройства, инвентаризация земель, земельная доля, перераспределение земель, межевание.

REVISITED THE PROBLEM OF FORMATION OF OBJECTS OF LAND MANAGEMENT ON LANDS USED FOR AGRICULTURAL PURPOSES

**Nikolay I. Bukhtoiarov
Aleksandr A. Kharitonov
Marina A. Zhukova**

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

The subject of research is the technology of formation of objects of land management on lands used for agricultural purposes. The objective of research was to identify the technological problems associated with the procedure of division and registration of land shares on lands used for agricultural purposes. Based on the theoretical analysis of legal acts regulating the circulation of agricultural lands and practical participation in the procedure of division and registration of land shares the authors identify the problems of legal, social, economic and technological nature. It was found that the development of boundary-setting plans is performed without inventory of land and land shares within the divided object and without analyzing the preceding projects by redistribution, formation and division of property. The boundary-setting plan does not include the information on the legal regime of all land shares of the basic object. The authors propose a set of measures to improve the technology of project activities for registration of land shares and clarify the content of the boundary-setting plan for agricultural lands. The authors have also substantiated the necessity of revival of such type of land management activities as developing the projects for the redistribution of lands of agricultural enterprises, which should become a compulsory part of the procedure of formation of land plots apportioned from agricultural lands. It is established that the project of land redistribution of the donor object should include the balance of lands in the

context of what was previously recorded, taken into account or having a temporary status of objects and lands classified as non-delineated and (or) unclaimed share property. The proposed approach will allow bringing the process of turnover of agricultural lands on a strict basis of calculation; it will also prevent the possibility of corrupt intentions in this sphere and contribute to improving the rational and efficient use of land.

KEY WORDS: object of land management, land inventory, land share, redistribution of lands, boundary settlement.

Наиболее востребованным видом землеустроительной деятельности, осуществляемой на землях сельскохозяйственного назначения, в настоящее время является формирование объектов землеустройства в процессе межевания земель.

На основании анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения [1-12], и практического участия в процедуре выдела и оформления земельных долей [16] нами выявлены проблемы, связанные с технологией подготовки проекта межевания.

Первая проблема заключается в том, что при разработке проекта межевания не проводится инвентаризация земель и земельных долей по объекту-донору (предприятию, в рамках которого в свое время производился расчет размера земельной доли и осуществлялось ее первоначальное закрепление за пайщиками), не производится анализ предшествующих проектов по перераспределению, образованию и выделу объектов недвижимости. Проект межевания не включает информацию о правовом режиме всех земельных долей объекта-донора. Игнорирование обозначенных выше аспектов, конечно же, ускоряет процедуры формирования и регистрации земельных участков, выделяемых из земель сельскохозяйственного назначения, но вызывает впоследствии новые, более серьезные проблемы. К их числу относятся проблемы, связанные с нехваткой земель для выдела в натуре невостребованных земельных долей, путаница в правовом режиме уже оформленных с точки зрения кадастрового учета, но не прошедших государственную регистрацию земель.

Решение обозначенной проблемы нам видится в следующем: необходимо законодательно закрепить обязательность разработки проекта перераспределения земель объекта-донора, предшествующего разработке проекта межевания и формированию межевого плана на выделяемые из объекта-донора или его составных частей (единичных объектов или единых землепользований) земельные участки. Содержание такого проекта перераспределения может быть классическим, но, на наш взгляд, в обязательном порядке проект должен включать баланс земель в разрезе ранее учтенных, учтенных и имеющих временный статус объектов, а также земель, относимых к неразграниченной и (или) невостребованной паевой собственности. Более того, из этого баланса должна быть понятна одна простая вещь – на неоформленные земельные доли, в том числе и невостребованные, остается соответствующий им размер (площадь) неразграниченной паевой собственности.

Вторая проблема состоит в том, что при разработке проекта межевания затрагиваются только правовые и технические аспекты формирования объектов хозяйствования на землях сельскохозяйственного назначения. За рамками проекта остаются социальные, экономические и технологические условия размещения и формирования землеуладений и землепользований, а ведь именно в процессе межевания формируются пространственно-технологические свойства объектов, которые в конечном счете и определяют конкурентную привлекательность сформированных объектов.

Наиболее существенными в системе показателей, характеризующих состояние и использование земельных участков, являются такие свойства, как структура почвенных разновидностей; качество почв, отображаемое оценочными баллами по естественному и экономическому плодородию; мелиоративное состояние земель; технологические свойства сформированных участков, их удаленность от населенных пунктов, производственных центров и транспортных коммуникаций [15].

При размещении объекта хозяйствования важно не только определить место его расположения, но и придать сформированным в этом объекте участкам экономически целесообразную и технологически оправданную конфигурацию.

Считаем, что при формировании объектов хозяйствования в процессе межевания необходимо учитывать существующую организацию территории; компактность формируемого массива при технологически оправданной конфигурации. Более того, необходимо создавать благоприятные условия для последующей внутренней организации территории. При проектировании необходимо добиваться соблюдения экологического равновесия на прилегающих ландшафтах.

При проектировании новых объектов хозяйствования необходимо производить экономическое обоснование народно-хозяйственной целесообразности их создания в конфигурации, предусматриваемой проектом межевания.

Исходя из вышеизложенного считаем, что пояснительная записка к проекту перераспределения и проекту межевания должна содержать экономическое обоснование наиболее рационального и эффективного использования формируемых земель.

Обоснование проектных мероприятий должно включать расчеты экономической эффективности изменений, вносимых в существующие землепользования.

Такие расчеты выполняются, как правило, по двум направлениям:

1) определение потерь сельскохозяйственного производства, которые выражаются в уменьшении площади сельскохозяйственных угодий. В проектах должно предусматриваться возмещение потерь сельхозпродукции, происходящих в период между изъятием участка и вводом в эксплуатацию нового;

2) определение убытков землепользователей и землевладельцев, которые включают стоимость теряемых линейных сооружений, зданий, насаждений, посевов и стоимость переноса и устройства их на новом месте [13].

Описание местоположения земельного участка в проекте межевания, как правило, включает адресные данные территориального образования, в котором располагается объект землеустройства, а также местоположение земельного участка с точки зрения кадастрового деления территории [14]. Такой подход не позволяет заинтересованным лицам (пайщикам объекта-донора, владельцам смежных объектов недвижимости, органам исполнительной власти) без необходимого графического сопровождения, которое в подавляющем большинстве случаев отсутствует, идентифицировать объект, о котором идет речь.

Считаем, что в проекте межевания необходимо указывать адреса формируемых земельных участков более конкретно. Например, северная часть первого рабочего участка второго поля полевого севооборота первого производственного подразделения, с указанием реквизитов проектного документа, по которому определялось местоположение.

Другими словами, комплекс проектных действий, связанных с разработкой проекта перераспределения земель сельскохозяйственного предприятия и проекта межевания должен создать предпосылки для более эффективного использования земель с учетом эколого-экономического паритета.

Несмотря на то, что первая проблема связана, в основном, с решением задач юридического характера, а вторая, в большей степени, – с решениями технологического и экономического характера, они тесно переплетены и должны решаться комплексно. Более того, огрехи, совершенные в процессе решения второй проблемы, неизбежно станут причиной формирования предпосылок для возникновения первой. Например, «правильное», с точки зрения заказчика, проектирование земельных участков на пахотных массивах, предполагающее исключение из формируемых объектов неинтересных ему земель (окраин полей, подверженных водной эрозии или имеющих сильно изломанную границу, различного рода вкрапливания с признаками каменистости, заболо-

ченности или засоленности и т. п.), оставляет в неразграниченной паевой собственности земельные контуры или их части, которые, скорее всего, будут неинтересны как правообладателям, не реализовавшим свое право на земельную долю, так и правообладателям невостребованных земельных долей.

В целях совершенствования технологии проектных действий по оформлению земельных долей считаем необходимым реанимировать такой вид землеустроительной деятельности, как разработка проектов перераспределения земель сельскохозяйственных предприятий. Более того, данный проект должен стать обязательной составляющей процедуры формирования земельных участков, выделяемых из состава земель сельскохозяйственного назначения, относящихся к коллективно-долевой собственности. Предлагаемый подход позволит перевести процедуру оборота земель сельскохозяйственного назначения на строгую расчетную основу, предотвратит даже самую возможность коррупционных побуждений в этой сфере и будет способствовать совершенствованию рационального и эффективного использования земель.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ppt.ru/upload/pdf/kodeks6-1.pdf> (дата обращения: 15.02.2016).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mgul.ac.ru/User_Files/File/Lesoustroistvo/Normativno_pravovye_dokumenty/Grazhdanskij_kodeks_Rossijskoj_Federatsii_\(ch.2\)_14_FZ_ot_26.01.1996](http://www.mgul.ac.ru/User_Files/File/Lesoustroistvo/Normativno_pravovye_dokumenty/Grazhdanskij_kodeks_Rossijskoj_Federatsii_(ch.2)_14_FZ_ot_26.01.1996) (дата обращения: 15.02.2016).
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 15.02.2016).
4. Земельное право : учеб. пособие / Б.Е. Князев, Н.И. Бухтояров, Н.А. Кузнецов и др. – Воронеж : ФГБОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2012. – 166 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=28399> (дата обращения: 15.02.2016).
6. Об утверждении требований к проекту межевания земельных участков : приказ Минэкономразвития России от 03.08.2011 № 388// (ред. от 11.02.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 29.06.2016).

7. Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков : приказ Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 (ред. от 12.11.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 29.06.2016).

8. О внесении изменений в требования к проекту межевания земельных участков, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 3 августа 2011 г. № 388: приказ Минэкономразвития России от 11.02.2014 № 55// Компания «Консультант Плюс»: Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.06.2016).

9. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров. Федеральный закон № 452-ФЗ от 30.12.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191529/ (дата обращения: 15.02.2016).

10. О государственном кадастре недвижимости. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.05.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.02.2016).

11. О землеустройстве : федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ // Компания «Консультант Плюс»: Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2015).

12. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12127542/> (дата обращения: 15.02.2016).

13. Организационно-экономический механизм формирования объектов землеустройства : учеб. пособие / А.А. Харитонов, Е.Ю. Колбнева, С.С. Викин и др. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2016. – 312 с.

14. Панин Е.В. Оборот земель сельскохозяйственного назначения на территории Воронежской области / Е.В. Панин // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2011. – Вып. 4 (31). – С. 251-255.

15. Совершенствование экономического механизма регулирования земельных отношений / А.А. Харитонов, М.А. Жукова, Е.В. Панин, В.В. Марынич // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2016. – Вып. 1 (48). – С. 265-268.

16. Харитонов А.А. Формирование технологических свойств земельных участков в процессе межевания земель сельскохозяйственного назначения / А.А. Харитонов, М.А. Жукова // Актуальные проблемы землеустройства и кадастров на современном этапе : сб. статей Международной науч.-практ. конф., 12-13 декабря 2013; под ред. Т.И. Хаметова, А.И. Чурсина и др. – Пенза : ПГУАС, 2016. – С. 342-347.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ Принадлежность к организации

Николай Иванович Бухтояров – кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и административного права, ректор, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-86-31, E-mail: morjkn@vsau.ru.

Александр Александрович Харитонов – кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой земельного кадастра, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-83-28 (вн. 1358), E-mail: kharitonov5757@mail.ru.

Марина Александровна Жукова – старший преподаватель кафедры кадастра и планировки населенных мест, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-83-28 (вн. 1363), E-mail: planir@landman.vsau.ru.

Дата поступления в редакцию 05.09.2016

Дата принятия к печати 27.11.2016

AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Nikolay I. Bukhtoiarov – Candidate of Economic Sciences, Docent, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Rector, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-86-31, E-mail: morjkn@vsau.ru.

Aleksandr A. Kharitonov – Candidate of Economic Sciences, Docent, Head of the Dept. of Land Cadastre, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-83-28 (internal 1358), E-mail: kharitonov5757@mail.ru.

Marina A. Zhukova – Senior Lecturer, the Dept. of Landscaping Design and Cadastre of Populated Settlements, Voronezh State Agricultural University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-83-28 (internal 1363), E-mail: planir@landman.vsau.ru.

Date of receipt 05.09.2016

Date of admittance 27.11.2016