

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ
Валентин Петрович Денисов

В 2010 году исполнится 20 лет с начала проведения земельной реформы в стране.

Первый этап преобразований земельных отношений в России касался только земель поселений и начался с введением в действие 15 марта 1990 года «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле». Уже через месяц Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1990 года №14240 «О некоторых вопросах предоставления и изъятия земель» был *изменен порядок землепользования в населенных пунктах*.

Полномочия по распоряжению землями в поселениях перешли от руководителей колхозов и совхозов к сельским и поселковым органам местного самоуправления. Им было передано из земель колхозов и совхозов для обеспечения сельских жителей земельными участками под индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство, огородничество, сенокосение и пастьбу скота 19 млн. га земель, из них 13 млн. га в качестве свободного фонда перераспределения земель.

Указанная площадь была определена расчетным путем по каждому населенному пункту, исходя из пожеланий граждан обрабатывать землю и содержать скот в личном подсобном хозяйстве главным образом для обеспечения продуктами питания своей семьи.

Переданные *в ведение* органов местного самоуправления земельные участки находились в государственной собственности и предоставлялись гражданам в пожизненное наследуемое владение, а для сенокосения и пастьбы скота – в аренду или временное пользование на срок содержания скота.

Тем самым была создана правовая и экономическая основа развития личного подсобного хозяйства каждой сельской семьи, площадь которого увеличилась с 0,3 до 1–4 га (в зависимости от региона). Такие семейные хозяйства, основанные на личном труде, уже производят 80–90% овощей и картофеля в стране. Население держит на своих подворьях 45% поголовья крупного рогатого скота и 40% свиней.

Началом второго этапа земельной реформы можно считать введение Вторым (внеочередным) съездом народных депутатов РСФСР в ноябре – декабре 1990 года *частной собственности на сельскохозяйственные угодья* и принятие им законов «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О социальном развитии села», «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации».

Согласно Закону РСФСР «О земельной реформе», принятому 23 ноября 1990 года, целью реформы должно стать перераспределение земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, рационального использования и охраны земель. Этим же законом был провозглашен еще один важный принцип: использование земли является платным, собственники, землепользователи и землевладельцы облагаются земельным налогом, а арендаторы уплачивают арендную плату.

На этом этапе земельной реформы была выявлена потребность в земле для ведения фермерского хозяйства, садоводства, уточнены площади, необходимые для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного и дачного хозяйства.

Для этих целей в каждом районе был сформирован фонд перераспределения земель за счет принудительного изъятия у колхозов и совхозов до 10% имеющихся у них сельскохозяйственных угодий (почти 17 млн. га).

Одновременно проводилась инвентаризация земель с выдачей физическим и юридическим лицам документов, удостоверяющих их право на землю.

Инициатором *третьего этапа земельной реформы* стал не законодательный орган, а Президент Российской Федерации. Этот этап характеризуется *введением частной собственности на земли населенных пунктов, промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения и включением их в гражданский оборот*.

Промышленные предприятия и предприниматели право частной собственности на землю получили в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года №631 «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности», который разрешил выкуп земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий. При этом покупателями могут быть и иностранные граждане, и юридические лица в случае продажи предприятия на коммерческом, инвестиционном конкурсе или аукционе.

Параллельно происходило *углубление земельных преобразований в колхозах и совхозах*. Президент Российской Федерации Указом от 27 декабря 1991 года №323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы» обязал колхозы и совхозы принять решение о переходе к частной собственности на землю. Положения этого указа были детализированы в постановлениях Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 года №86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» и от 4 сентября 1992 года №708 «Об утверждении Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий».

По состоянию на 1 января 2009 года в собственности граждан и юридических лиц находилось 133 млн. га земель, или 7,8% земельного фонда страны. Из них в собственности граждан насчитывается 124 млн. га, в том числе 107 млн. га в виде земельных долей.

Доля приватизированных сельскохозяйственных угодий составляет 80%, земель населенных пунктов – 3%, земель промышленности и иного специального назначения – 0,09%, земель особоохраняемых территорий и объектов – 0,004%, земель запаса – 0,02%. Земли лесного и водного фондов передавать в частную собственность запрещается.

При разграничении государственной собственности на землю к федеральной собственности отнесено 1,16 млрд. га, собственности субъектов Российской Федерации – 6,5 млн. га, муниципальной собственности – 1,8 млн. га, и пока еще осталась не разграниченная государственная собственность на площади 408 млн. га, право распоряжения которой делегировано районным и городским муниципалитетам.



Таким образом, 68% земельного фонда страны отнесено к федеральной собственности, и эти земли в соответствии с Налоговым кодексом практически не облагаются земельным налогом, который полностью должен поступать в муниципальные бюджеты.

Освобождение от налогообложения подавляющей части федеральных земель не способствует их эффективному использованию, так как федеральные органы власти экономически не заинтересованы в отказе от излишней площади. Особенно ярко это прослеживается в ходе сокращения вооруженных сил без передачи освобождаемых земель для использования в других отраслях деятельности.

Очень много проблем имеется при оформлении прав на земли сельскохозяйственного назначения.

До земельной реформы и реорганизации бывших колхозов и совхозов деление земель сельскохозяйственного назначения на сельскохозяйственные (196 млн. га) и несельскохозяйственные угодья (206 млн. га) не имело правовых последствий, так как *все эти земли закреплялись за сельскохозяйственными организациями на одном праве – праве постоянного (бессрочного) пользования и находились в государственной собственности.*

Правовой режим сельскохозяйственных и несельскохозяйственных угодий резко поменялся в ходе осуществления земельной реформы.

При реорганизации в 1992–1994 годах колхозов и совхозов 115 млн. га сельскохозяйственных угодий было передано в общую долевую собственность 12 млн. граждан в виде земельных долей без определения на местности границ не только этих земельных долей, но и без определения границ земельных массивов, в которых находятся земельные доли.

Почти 80 млн. га сельскохозяйственных угодий осталось в государственной собственности – это земли опытно-производственных хозяйств (ОПХ), учхозов, госплемзаводов, специализированных семеноводческих, племенных, рисоводческих и плодородческих хозяйств.

За созданными на базе бывших колхозов и совхозов новыми сельскохозяйственными обществами, товариществами и кооперативами *несельскохозяйственные угодья* закреплялись на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Таким образом, создаваемые новые сельскохозяйственные общества, товарищества и кооперативы *получили право на использование только несельскохозяйственных угодий* на праве постоянного (бессрочного) пользования. Приватизация несельскохозяйственных угодий вообще не проводилась, так как до сих пор в законодательстве не определена цена выкупа этих угодий в собственность.

Вопрос об использовании сельскохозяйственных угодий и имущества бывших колхозов и совхозов необходимо было решать на добровольных договорных отношениях с гражданами – собственниками земельных долей и имущественных паев.

К настоящему времени собственники земельных долей из имеющихся у них 115 млн. га сельскохозяйственных угодий поставили на кадастровый учет и осуществили государственную регистрацию своих прав только на 18 млн. га.

Большая часть земельных долей (но не все) используется сельскохозяйственными организациями:

- 1) *на правах аренды с государственной регистрацией* договоров аренды – 14,3 млн. га;
- 2) *на правах аренды без государственной регистрации* договоров аренды – 54,6 млн. га (после 27 января 2011 года такие договоры в силу закона становятся не легитимными либо надо в очередной раз продлить срок перерегистрации договоров аренды);
- 3) на правах представительства без *оформления каких-либо документов* на землю – 24,5 млн. га (фактически самозахват неостребованных земельных долей).

В собственность сельскохозяйственных организаций оформлено всего 2,8 млн. га.

Таким образом, 82% земли обрабатывается на «птичьих правах», что не позволяет кредитовать сельское хозяйство под залог земельных участков.

Кроме того, почти 11 млн. га сельскохозяйственных угодий за годы реформы были застроены или заросли лесом и выведены из хозяйственного оборота, а около 30 млн. га пока по разным причинам не используются.

Это в целом по России. В отдельных регионах ситуация еще пессимистичнее.



На сегодняшний день наличие долевой собственности, не прошедшей государственную регистрацию, тормозит развитие хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения.

Практика применения федерального законодательства показала, что установленный порядок регулирования отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными долями, является чрезмерно сложным.

Во-первых, законодательством не предусмотрена передача (дарение, продажа) земельных долей органам местного самоуправления, что позволило бы гражданам, обойдя процедуру выдела, освободиться от бремени собственника, от обязанности уплаты налога за землю, которой они фактически не владеют, а органам местного самоуправления зарегистрировать право на земельные доли, стать полноправными хозяевами части долевых земель и строить грамотную политику в отношении земельного участка, находящегося в долевой собственности.

Не предусмотрен и добровольный отказ от земельной доли.

Во-вторых, отсутствие в законодательстве четких критериев для определения факта неиспользования земель по целевому назначению не позволяет изъять (выкупить) эти земли для передачи более эффективным сельхозтоваропроизводителям.

В-третьих, при прохождении процедуры выдела земельных участков в счет земельных долей возникает необходимость оплаты землеустроительных работ по формированию земельного участка (в среднем от 5 до 15 тыс. рублей за земельную долю).

В-четвертых, нормами Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрена сложная и трудно реализуемая гражданами процедура выдела земельных участков в счет земельных долей, которая во времени занимает 10–12 месяцев. Данная процедура отягощена элементом необходимости прохождения гражданами согласительной процедуры при наличии споров между участниками общей долевой собственности о местоположении выделяемого земельного участка. При этом согласительная процедура имеет лишь декларативный характер, поскольку окончательное решение о местоположении выделяемого земельного участка при недостижении согласия между участниками общей долевой собственности принимается судом.

В-пятых, при выделе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в счет не востребуемых земельных долей и признании права муниципальной собственности на них в судебном порядке выяснилось, что значительное количество земельных долей принадлежит на праве собственности умершим гражданам. При этом наследники данных земельных долей отсутствуют либо не приняли по наследству указанные земельные доли в установленный законом срок.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации выморочное имущество, за исключением жилых помещений, переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации. При этом земельные участки, в состав которых входят данные земельные доли, Российская Федерация в федеральную собственность не оформляет и они являются брошенными, так как легитимно распорядиться ими каким-либо образом не представляется возможным и это является причиной исключения сельскохозяйственных земель из гражданского и хозяйственного оборота.

Вывод из сложившейся ситуации один – надо срочно внести в законодательные акты Российской Федерации изменения, направленные на уточнение и упрощение процедуры формирования земельных участков в счет земельных долей, совершенствование оборота земельных долей и земельных участков, чтобы обеспечить целевое использование земель сельскохозяйственного назначения:

1. Без муниципальной организационной поддержки процесс оформления прав на земельные доли растянется еще на десятилетие. Поэтому необходимо законодательно установить, что до 1 января 2011 года органы местного самоуправления обязаны организовать проведение первого общего собрания собственников земельных долей с вынесением на него вопросов:

– о перечне не востребуемых земельных долей, который после утверждения общим собранием будет являться документом, на основании которого суд сможет признать муниципальную собственность на эти доли;



- о проекте границ земельного участка, остающегося в долевой собственности тех граждан, которые сегодня реально существуют и желают передать земельные доли в аренду или внести их в уставные фонды (капиталы) сельскохозяйственных организаций;
- об избрании лица, уполномоченного действовать в дальнейшем от имени собственников земельных долей при согласовании границ, постановке земельного участка на кадастровый учет, регистрации прав на этот участок, заключении договора аренды.

Справочно: расчеты показывают, что в муниципальную собственность перейдет 22 млн. га не востребуемых земельных долей и, в случае их продажи для ведения сельскохозяйственного производства по цене 15% от кадастровой стоимости, местные бюджеты получают 55 млрд. рублей, а затраты на организационные работы (созыв и проведение общих собраний дольщиков, составление списка собственников не востребуемых земельных долей, межевание и кадастровый учет земельных участков) составят 9 млрд. рублей.

2. Ввести в законодательство понятие «многоконтурный земельный участок», состоящий из нескольких обособленных контуров, каждый из которых не является самостоятельным объектом права. Это позволит проводить кадастровый учет и государственную регистрацию прав не каждого отдельного контура, а единого «землепользования». В результате не нужно заводить множество кадастровых и регистрационных дел и платить за регистрацию каждого контура государственную пошлину. Особенно это важно для хозяйств, в которых землепользование состоит из 200 и более контуров.

3. Установить критерии, по которым можно признать земельный участок не используемым по целевому назначению. Без этого принудительно прекратить права у нерадивого землевладельца и предоставить такой участок эффективному собственнику невозможно.

4. Ввести упрощенную процедуру добровольного отказа от права собственности на земельную долю через регистрационные палаты. Иначе это можно сделать в соответствии с действующим законом только по решению суда путем признания земельной доли «бесхозным» имуществом. Если соблюдать существующий порядок, период перехода прав растягивается почти на 3 года.

5. Установить, что выморочное имущество в виде земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения или земельной доли переходит в порядке наследования по закону не к Российской Федерации, а в собственность муниципального образования. Из-за этого правового казуса сегодня права на такие выморочные земельные участки и земельные доли вообще никем не оформляются, а земля не обрабатывается и зарастает сорняками и кустарником.

6. Ввести преимущественное право сельскохозяйственной организации или фермерского хозяйства на получение в собственность по цене не более 15% от кадастровой стоимости либо в аренду без проведения торгов земельного участка, образованного в счет земельных долей, перешедших в муниципальную собственность. Единственное условие, которое необходимо соблюсти, – факт использования земельного участка данной организацией или хозяйством до его оформления в муниципальную собственность.

7. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» надо дополнить рядом важных статей:

- о прекращении права собственности на земельную долю;
- об особенностях образования выделяемых земельных участков из земельного участка, находящегося в долевой собственности;
- о составлении проекта схемы границ образования земельных участков в счет земельных долей;
- о порядке проведения общего собрания участников долевой собственности;
- об особенностях выдела земельных участков в счет земельных долей до утверждения общим собранием проекта схемы границ образования земельных участков в счет земельных долей.

В этих статьях необходимо восполнить пробелы законодательства, выявленные на практике при применении данного федерального закона.

8. Необходимо упростить порядок выявления неиспользуемых земель по четким критериям, позволяющим бесспорно признавать его таковым. Такой участок не должен выкупаться



за счет бюджетных средств, а должен выставляться собственником на торги по понуждению суда. Если в течение года участок не будет реализован, то такой участок должен облагаться 4-кратным земельным налогом.

9. Установить, что сельскохозяйственные земельные участки из государственной и муниципальной собственности выкупаются в частную собственность по цене не более 15% от кадастровой стоимости.

10. Признать, что лицо, уполномоченное общим собранием участников долевой собственности на проведение от их имени кадастрового учета и государственной регистрации прав на земельный участок, в случае смерти в момент проведения указанных действий одного из участников долевой собственности, является в силу закона доверительным управляющим в отношении земельной доли, принадлежавшей умершему лицу на период до перехода прав на эту долю по наследству.

Перечисленные и другие предложения по совершенствованию законодательства нашли свое отражение в законопроекте №130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», внесенном депутатами Государственной Думы – членами Комитета по аграрным вопросам.

29 января 2010 года законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.

Еще одна проблема, но уже по развитию личных подсобных хозяйств, также требует срочного разрешения.

Жители сельских населенных пунктов, занимающиеся производством животноводческой продукции, содержат около половины имеющегося в стране поголовья крупного рогатого скота, свиней и овец. В связи с тем, что на полевых земельных участках личных подсобных хозяйств законодательно запрещено возводить здания и строения, они содержат этих животных на своих приусадебных земельных участках (в границах населенных пунктов). Следует отметить, что в отдельных личных подсобных хозяйствах численность скота сильно превышена: на них содержится до 100 голов свиней, до 500 голов овец, до 1000 голов птицы, и все поголовье сельскохозяйственных животных находится в жилых зонах. При этом между соседями возникают определенные споры, так как при размещении животноводческих строений не выдерживаются санитарные зоны и разрывы до жилых домов.

Необходимо разрешить строительство зданий и сооружений на полевых земельных участках для ведения личного подсобного хозяйства и распространить действующий упрощенный порядок государственной регистрации прав собственности на здания и сооружения, возведенные на приусадебных земельных участках, на здания и сооружения, возведенные на полевых земельных участках для ведения личного подсобного хозяйства.

Это позволит снять социальную напряженность во взаимоотношениях между сельскими жителями, улучшить санитарную и экологическую обстановку в населенных пунктах и, главное, увеличить производство животноводческой продукции.

Данная задача решается в проекте федерального закона №256622-5 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» и статью 25³ Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (внесен депутатами Государственной Думы – членами Комитета по аграрным вопросам).

МАТЕРИАЛ ПОДГОТОВЛЕН ПРИ УЧАСТИИ
РУКОВОДИТЕЛЯ АППАРАТА
КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ
Н.И. Калинина