

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКЕ И РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОМУ КОМПЛЕКСУ

Геннадий Александрович Горбунов

Анализ действующего законодательства по вопросам земельных отношений более 65 субъектов Российской Федерации показал, что на основании федерального законодательства в субъектах Российской Федерации приняты региональные законы и иные акты, содержащие нормы земельного права. Одновременно были выявлены типовые проблемы, связанные с несовершенством законодательной базы, регулирующей земельные отношения, провоцирующей нарушения земельного законодательства, ограничивающие возможность сельскохозяйственных товаропроизводителей использовать землю в качестве предмета залога и привлекать на этой основе финансовые ресурсы для производственной деятельности.

Основные проблемы, отмечаемые в субъектах Российской Федерации в сфере оборота и использования сельскохозяйственных земель, можно свести к двум. Во-первых, чрезвычайно усложнены и сопровождаются большими издержками работы, связанные с формированием земельных участков в счет земельных долей из состава площадей сельскохозяйственных угодий. Во-вторых, высока стоимость работ по межеванию земель и длительное время занимает процедура постановки на кадастровый учет.

По расчетам стоимость работ по межеванию составляет по регионам за 1 га от 40 до 100 рублей в Оренбургской области, от 150 до 175 рублей в Ставропольском крае, от 200 до 500 рублей в Воронежской области. В Ярославской области для отдельных хозяйств эта оплата достигает в целом 10 млн. рублей. Не случайно эти сельскохозяйственные организации в большинстве случаев не имеют надлежащего правового оформления земель, на которых организовано их производство.

Устарел картографический материал, который не обновлялся 20–30 лет. Если наряду с землеустроительными работами в договор включаются услуги по организационному и юриди-

1



2



ческому сопровождению (проведение собраний, оформление документов, постановка земельных участков на кадастровый учет, регистрация прав и т.д.), то стоимость затрат по формированию земельных участков возрастает для собственника земельной доли до 3–4 тыс. рублей за 1 га.

Изучение практики прохождения документов для оформления земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения Курганской области позволяет последовательно рассмотреть законодательно установленный маршрут их движения. Первой инстанцией на этом пути являются средства массовой информации, публикующие сведения о намерении собственника или собственников земельной доли совершить с ней определенные операции. Публикация попадает в газеты в течение 7 дней с момента подачи заявки, стоимость этой печатной услуги для физических лиц составляет 9 рублей 50 копеек за слово, для юридических лиц – 14 рублей 16 копеек за 1 кв. см печатного текста.

По истечении 30 дней после публикации сведений автор вправе бесплатно получить в органах местного самоуправления справку о наличии или отсутствии возражений со стороны лиц, чьи интересы могут быть затронуты земельной операцией. При отсутствии возражений и получении такой справки владелец земельной доли направляет запрос в филиал «земельной кадастровой палаты» для получения сведений об участке от организаций единого государственного реестра земель (ЕГРЗ), ответ на который должен быть получен в течение 10 дней.

Собрав эти документы (выписка из решения общего собрания, справка администрации об отсутствии претензий заинтересованных лиц, сведения ЕГРЗ), собственник земельной доли обращается в землеустроительное предприятие для подготовки землеустроительного дела. Стоимость связанных с этим работ в зависимости от сложности колеблется в Курганской области от 1,5 тыс. до 15 тыс. рублей, срок исполнения – от 1 до 1,5 месяца.

Подготовленное землеустроительное дело направляется для регистрации в управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (срок от 3 до 7 дней). Далее владелец снова направляется в земельную кадастровую палату с заявлением о постановке его участка на кадастровый учет. Получение подтверждающего это документа занимает от 10 до 15 дней. Сформированный таким образом пакет документов заявитель отправляет в регистрационную палату, где в течение месяца проводится его правовая экспертиза и регистрируется право собственника на земельный участок. В лучшем случае подготовка документов, их рассмотрение и регистрация занимают от 3 до 6 месяцев, затраты на работу с ними для гражданина – от 3,5 тыс. до 15 тыс. рублей.

Если учесть, что основным контингентом владельцев земельных паев являются люди преклонного возраста, проживающие удаленно от районных центров, где сосредоточены оформляющие организации, можно предугадывать их проблемы с транспортом, удлиняющие сроки работ, требующие дополнительных затрат и порождающие многочисленные жалобы.

Для снижения стоимости землеустроительных услуг землеустроительным организациям необходимо открыть доступ к планово-картографическим материалам, имеющимся в распоряжении федеральных землеустроительных служб. На кадастровый учет целесообразно ста-



3



4



вить участки на основании материалов землеустроительного дела, выполненного камеральным способом, а местоположение границ земельных участков определять на основании графической части общего проекта перераспределения земель сельскохозяйственного предприятия, утвержденного общим собранием коллектива.

Затраты на оформление прав на землю, как правило, берут на себя приобретатели земельных участков. В Республике Коми, например, расходы на выделение одной земельной доли составляют 35–50 тыс. рублей. С большими временными и финансовыми издержками связано формирование земельных участков в счет невостребованных земельных долей, которые в некоторых регионах составляют значительную часть сельхозугодий: в Республике Коми, например, их не востребовано 60% (в России – 25%, или 28,5 млн. га). Однако суд признать невостребованные земельные доли собственностью субъекта федерального или муниципального образования не может без первоначальной регистрации общей долевой собственности сельхозорганизации. Но для этого необходимо провести землеустроительные работы, составить проект перераспределения, что требует инвентаризации земель, уточнения списка собственников земельных долей, нанесения на плановый материал изменений в землепользовании за последние 10 лет. В Ленинградской области затраты на выделение земельного участка площадью 500 га в счет невостребованных земельных долей в одном хозяйстве составляют не менее 3 млн. рублей (6 тыс. рублей за 1 га), из них за работы организационного этапа – около 470 тыс. рублей (в том числе публикация в газете примерно 130 тыс. рублей), за межевание и постановку на кадастровый учет – 2,5 млн. рублей (5 тыс. рублей за 1 га).

При подготовке документов собственники земельных долей сталкиваются и с другими трудно решаемыми проблемами: утратой оригиналов свидетельств о праве собственности на земельную долю, отсутствием утвердительного документа на списки собственников земельных долей, ранее принятые постановлениями глав администраций районов, ошибками при подготовке рабочими группами хозяйств списков собственников, отсутствием правоустанавливающих документов и т.д. Во всех случаях необходимо обращение в суд – операция для сельских жителей сложная и практически недоступная.

Нет единых требований к составу документов, необходимых для государственной регистрации, что приводит к большому разбросу состава и предъявляемых к заявителям требований при регистрации прав и договоров аренды.

Задержки с оформлением документов могут объясняться недостатком кадров и низким профессиональным уровнем работающих в органах местного самоуправления специалистов, ответственных за учет использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, в том числе находящихся в долевой собственности граждан.

Особая проблема – слабость контроля за использованием земель. Порядок его установлен Положением о государственном земельном контроле, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 №689, и должен обеспечиваться Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природо-



пользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами. В соответствии с действующим законодательством субъект Федерации имеет право обратиться в суд с заявлением об изъятии неиспользуемого земельного участка или используемого ненадлежащим образом, однако право контроля за использованием земель в установленном порядке субъекту Федерации не предоставлено, отсюда, следовательно, они не могут быть и заявителями для судебного рассмотрения.

В правовых актах нет к тому же определения понятия «ненадлежащее использование сельскохозяйственных угодий». Включает ли оно нецелевое использование? В Вологодской области, например, часть земель сельскохозяйственного назначения перешла в собственность лиц, использующих эти земли не в сельскохозяйственных, а в коммерческих целях – последующей перепродажи для использования под элитную жилую застройку. Такие случаи имеют место во многих регионах. Согласно действующему законодательству земли сельскохозяйственных угодий должны переводиться в другие категории только в исключительных случаях, но на практике часто их переводят в земли поселений, затем – в другие категории земель. Перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений идет особенно активно в Пермской области. В первом полугодии 2007 года переведено таким образом 732,9 га, подготовлены документы еще на 3315 га. Во всех таких случаях проигнорированы условия, предусмотренные для этих случаев законодательством. Отсутствуют:

- утвержденные генеральные планы городских округов, поселений и схемы территориального планирования муниципальных районов;
- обоснование причин такого перевода;
- планы развития населенного пункта, границы которого подлежат расширению (социальная инфраструктура, дороги, электрогазоснабжение и т.д.);
- проект застройки выделяемого участка, не установлены ее сроки, источники и размеры финансирования.

Отсутствует единый механизм регистрации договоров аренды земельных долей в составе общей долевой собственности. Это вынуждает сельскохозяйственные организации оформлять договоры аренды на срок менее одного года, что, в свою очередь, лишает таких арендаторов права на получение кредита.

В ряде регионов развивается так называемая «агрессивная» скупка земельных долей с целью вытеснения действующих сельхозорганизаций из производственной сферы с использованием низкой юридической компетентности сельских жителей, дезинформации собственников земельных долей, полученных под разными предлогами доверенностей на операции с земельными долями. Попытки в некоторых случаях расторгнуть такие сделки и вернуть права на землю и земельные доли наталкиваются на жесткое сопротивление таких покупателей и инертность властей.

Для решения земельных проблем регионы Российской Федерации проводят определенную работу по созданию своей правовой и экономической базы, способствующей более рациональному и эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения, защите прав и интересов собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков, упрощению процедур их оформления. Сюда можно в первую очередь отнести стимулирование освоения неиспользуемых сельскохозяйственных угодий.

В Пермском крае, например, принят закон, предусматривающий предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидий на компенсацию части затрат, связанных с вовлечением и обработкой неиспользуемых земельных участков площадью не менее 50 га, по твердой ставке, установленной в регионе за вовлечение в сельскохозяйственное производство.

По мнению представителей муниципальных образований Ленинградской области, основной проблемой является массовая скупка земельных долей и перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, не связанные с ведением сельскохозяйственного производства. В отдельных муниципальных образованиях из рук владельцев ушло до 50% земельных долей. Это дестабилизирует работу хозяйств и общую ситуацию в сельском хозяйстве. В настоящее время утверждена региональная целевая программа создания автоматизированной системы веде-



5



6



ния комплексного регионального кадастра Ленинградской области, которая может стать важным для экономики области информационным ресурсом. Полноценная реализация этой программы требует федерального законодательного сопровождения. В частности, необходимо:

- передать субъектам РФ полномочия по осуществлению государственного земельного контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения;
- сократить срок, определенный гражданским законодательством в три года, для прекращения права при ненадлежащем использовании или неиспользовании предназначенного для сельскохозяйственного производства земельного участка в соответствии с его целевым назначением;
- законодательно определить понятие и критерии ненадлежащего использования и неиспользования земельного участка в соответствии с целевым назначением из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- увеличить размер административного штрафа при нецелевом использовании земель сельскохозяйственного назначения;
- запретить использование сельскохозяйственных угодий под садоводство, огородничество и дачное строительство без изменения категории земель;
- запретить включение сельскохозяйственных угодий в земли населенных пунктов без изменения категории земель;
- установить запрет на перевод участков в другую категорию при кадастровой стоимости земли, на 25% (а не 50%) превышающей средний уровень ее кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу).

В Белгородской области для граждан, проживающих в сельской местности и продавших свои земельные доли в государственную собственность области либо передавших их государству по завещанию или внесших в уставные капиталы государственных сельскохозяйственных организаций, предусмотрены формы поддержки. Например, дополнительное и на бесплатной основе выделение необходимой площади естественных кормовых угодий для заготовки сена и выпаса своего скота в летнее время, а также продажа им по себестоимости сочных кормов, бесплатная вспашка огородов на приусадебных участках. Для предотвращения спекуляции участками и гарантированного долгосрочного землепользования в этой области, во-первых, пошли по пути включения их через соответствующие уполномоченные органы в число участников общей долевой собственности конкретных хозяйств. Во-вторых, используя преимущественное право государства на приобретение земельных долей, существовавшее до 1 августа 2005 года, приняли решение о приобретении в собственность области земельных долей, поддержанное депутатами областной Думы, и выделении части денежных средств на эти цели.

Для эффективного управления сельскохозяйственными землями создано открытое акционерное общество «Белгородский земельный фонд», все акции которого принадлежат Белгородской области, с филиалами во всех ее районах. Главной задачей фонда как специализи-



рованной организации-оператора в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения является формирование эффективной системы управления землями, находящимися в собственности области.

Основным видом землепользования в области остается аренда, на условиях которой в настоящее время используется более 80% сельхозземель.

ОАО «Белгородский земельный фонд» содействует в проведении сельскохозяйственного землеустройства. В настоящее время с его участием в области оформлены документы на 900 тыс. га (56% площади ее сельхозугодий). Остается вопрос отнесения земель сельскохозяйственного назначения, входящих в фонд перераспределения, к конкретным формам собственности при разграничении. Отсутствие здесь ясности сдерживает оформление участков, выделяемых в пользование.

В качестве мер, направленных на предотвращение вывода сельскохозяйственных угодий из сферы сельскохозяйственного производства, предлагаются также:

- повышение земельного налога в случаях нецелевого или ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения;
- усиление земельного контроля, в том числе посредством передачи ряда контрольных функций субъектам Российской Федерации.

В регионах упрощаются процедуры оформления земельных участков за счет использования принципа «одного окна», организации многофункциональных центров предоставления услуг по оформлению земельных участков под дачи и строительство. В Белгородской области создан региональный научно-производственный центр «Одно окно», в Амурской, Архангельской, Белгородской и Тульской областях действуют организации-операторы на рынке услуг.

В Архангельской, Воронежской, Липецкой, Самарской, Томской областях из регионального бюджета возмещается часть затрат, связанных с государственной регистрацией прав (размер возмещения затрат составляет от 60 до 90%). В Липецкой области в 8 хозяйствах проведено территориальное землеустройство за счет средств федерального бюджета, в 18 хозяйствах – за счет средств областного бюджета выполнены проекты территориального землеустройства. Администрация области за счет своих средств проводит работы по совершенствованию размещения опорной межевой сети.

В Республике Мордовия внесены изменения в нормативные акты, регулирующие процедуры оформления участков и сократившие срок постановки на кадастровый учет с 30 до 3 дней.

В Тамбовской области в составе управления сельского хозяйства создан отдел земельных и имущественных отношений, основная задача которого – обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Здесь создана также областная комиссия для контроля использования и оформления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

В Республике Тыва определены критерии целевого использования угодий: для пашни – наличие севооборота, сенокосов – выкашивание не менее одного раза за сезон, хозяйствующего субъекта – наличие не менее трех условных голов скота на гектар закрепленного за ним пастбища.

В Ленинградской области законодательно определены критерии оценки земельного участка для признания его неиспользуемым в соответствии с его назначением. Таким считается участок, который по своим свойствам пригоден, но по разным причинам в течение двух лет не используется по целевому назначению, свыше 30% его площади залеснено, закустарено, заросло сорной растительностью, подтоплено, вторично заболочено, не имеет гумусового (плодородного) слоя.

Однако региональных мер для регулирования земельных отношений в сельском хозяйстве и повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения недостаточно. Учитывая острую потребность совершенствования нормативно-правовой базы землепользования в сельском хозяйстве Российской Федерации, представляется целесообразным уточнить положения законов федерального уровня для вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и их целевого использования.

С учетом практики применения действующего законодательства, регулирующего правила оборота земель сельскохозяйственного назначения, предлагается внести в основные регулирующие этот процесс законодательные документы ряд уточнений и дополнений.



Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

- восстановить норму о преимущественном праве субъекта РФ и муниципального образования на приобретение земельной доли в общей собственности из земель сельскохозяйственного назначения, которая необоснованно исключена в 2005 году;
- установить ограничения для иностранных юридических лиц и иностранных граждан на приобретение земельных долей, предоставив им только право аренды земельных участков или долей в праве собственности;
- стимулировать заключение долгосрочных договоров аренды земель долевой собственности, для чего установить право их арендатора представлять интересы собственников земельных долей в органах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- уточнить порядок рассмотрения споров по вопросу оформления в государственную собственность невостребованных земельных долей арбитражными судами, а до признания этого права предоставить соответствующему уполномоченному органу (субъекту Федерации или органам местного самоуправления) право передачи их в аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям для вовлечения земли в сельскохозяйственное производство;
- ввести положение об отнесении земель фонда перераспределения к собственности субъекта Федерации;
- признать права собственников земельных участков на отказ от них в пользу государства, на продажу или дарение земельной доли субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию;
- уточнить состав признаков ненадлежащего использования сельскохозяйственных угодий;
- уточнить особенности определения порядка распоряжения, владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности;
- упорядочить использование невостребованных земельных долей, предоставив право органам местного самоуправления проводить работу по государственной регистрации таких земель в качестве «бесхозных», а по истечении года с момента принятия участка на учет обращаться в суд с заявлением о признании права муниципальной собственности на данный участок.

Федеральный закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»:

- Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 года предоставлял право гражданину, имеющему земельный участок для ведения крестьянского хозяйства, возводить наряду с производственными и бытовыми помещениями еще и жилые дома. Однако в новой редакции этого закона, принятой в июне 2003 года, разрешение на строительство жилого дома на участке, предоставленном для ведения хозяйства, было исключено. Необходимо это право восстановить.

Сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения считаются неиспользуемыми на основе следующих критериев:

- на пашне не выращивают сельскохозяйственные культуры, обработка чистых и сидеральных паров не ведется более двух лет подряд; многолетние травы содержатся на одном участке более трех лет подряд;
- на сенокосах не ведут косьбу трав более двух лет подряд;
- на пастбищах скот не пасут более двух лет подряд или с нагрузкой скота на гектар менее минимальной нормы, установленной правовыми актами местного самоуправления;
- участок зарос древесно-кустарниковой растительностью на площади более 20% от его общего размера.

Гражданский кодекс Российской Федерации дополнить положениями:

- признать «бесхозными» невостребованные земельные доли, собственники которых не получили свидетельства о праве собственности на землю либо, получив их, не воспользовались своими правами по ее распоряжению;



– признать право лица, действующего на основании доверенности, на продолжение действий по межеванию, кадастровому учету и государственной регистрации прав на выделяемый участок в случае смерти участника долевой собственности, выдавшего такую доверенность. Наследники последнего в этом случае наследуют имущественные права и обязанности, вытекающие из доверенности.

А также предусмотреть упрощение порядка судопроизводства по признанию права муниципальных образований на невостребованные земельные доли.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (раздел «Особое производство») дополнить положениями, определяющими порядок признания права собственности на земельные участки, образованные из площадей невостребованных земельных долей.

В *Налоговый кодекс Российской Федерации* внести положения, предусматривающие:

- сокращение размера государственной пошлины за регистрацию доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения;
- фиксированный размер государственной пошлины (в сумме 500 рублей) независимо от числа земельных долей, включенных в земельный участок, выделенный в счет земельных долей, в случаях его передачи в аренду или доверительное управление, внесения в уставный (складочный) капитал, продажи или дарения другому участнику долевой собственности, сельскохозяйственной организации или крестьянскому хозяйству.

Решение проблем организационно-правового характера в регулировании использования земель сельхозназначения позволяет вовлечь в оборот и перераспределить в пользу эффективного собственника неиспользуемые сегодня по разным причинам земельные участки. Для завершения земельной реформы необходимо подключить все уровни власти – от муниципальных до государственных, законодательно разграничить сферы их ответственности, предусмотреть финансовое обеспечение всех проводимых мероприятий. Результатом такой работы станет появление законодательной базы, способствующей целевому и эффективному использованию земли, сохранению одного из самых крупных в мире земельных ресурсов.