

Иволга А.Г.,
к.э.н., ст. преподаватель
Урядова Т.Н.,
к.э.н., ст. преподаватель

ФГОУ ВПО «Ставропольский государственный аграрный университет»
г. Ставрополь, Россия

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ЭФФЕКТИВНОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОБОРОТ**

Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой земли, находящиеся за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Основное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в России производится в настоящее время на основе Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции 5 февраля 2007 г. Главной же организационно-экономической задачей является эффективное вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в гражданско-правовой оборот с целью обеспечения притока инвестиций в агропромышленный комплекс России.

В настоящее время площадь земель России составляет 1,7 млрд. га, в том числе земель сельскохозяйственного назначения – 402,6 млн. га (23,5% общего земельного фонда).

В составе земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в различных регионах России формируется фонд перераспределения земель. В фонд включаются земельные участки сельскохозяйственного назначения, свободные от обременения правами юридических и физических лиц, в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота.

Рост фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в последние годы вызван, главным образом, ликвидацией сельскохозяйственных государственных унитарных предприятий. Однако, при повсеместно отмечаемом добровольном отказе сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельхозпродукции от предоставленных им ранее земель (из-за неудовлетворительного экономического состояния) часто нерешенным оставался вопрос дальнейшей судьбы земельных участков, ведь данные земли сельскохозяйственного назначения, по данным Единого государственного реестра земель, продолжали считаться используемыми в целях сельскохозяйственного производства. К 2010 г. площадь таких земель,

фактически заброшенных после банкротства сельскохозяйственных предприятий, но тем не менее числящихся в качестве используемых земель сельскохозяйственного назначения, составила более 11,5 млн. га, причем в последние годы наблюдается устойчивая тенденция роста такого рода сельскохозяйственных земель.

Другими словами, земли сельскохозяйственного назначения формально растут по площади, но на практике значительная их часть связана с предприятиями-банкротами и, следовательно, имеет неясную судьбу. Здесь необходимо наведение порядка, который может быть достигнут только за счет инвентаризации земель.

Земли сельскохозяйственного назначения отводились под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи. Из них передавались участки лесохозяйственным предприятиям для целей лесоразведения. За счет этих же земель увеличили свои площади также предприятия и организации, занимающиеся природоохранной деятельностью. Всего за 2009 год было предоставлено 69,1 тыс. га для нужд, не связанных с сельским хозяйством, из них сельскохозяйственных угодий – 24,9 тыс. га. В частности, с целью выполнения мероприятий по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам Российской Федерации» для расширения и строительства населенных пунктов из состава земель сельхозназначения предоставлено 13,7 тыс. га, в том числе 12,6 тыс. га сельхозугодий, включая 10,7 тыс. га используемых под пашню площадей.

Общая сумма официального изменения назначения земель невелика, здесь пока нельзя сделать четкого вывода о формирующихся тенденциях.

Однако на протяжении последних 10 лет в целом по стране наблюдается ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий. Большая их часть используется в сельхозпроизводстве, значит, уменьшение площади продуктивных земель в Российской Федерации приводит к выбытию сельскохозяйственных угодий из сельхозоборота.

Основной причиной сокращения сельхозугодий, используемых для производства сельхозпродукции, явилось прекращение деятельности предприятий и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и перевод освободившихся земель, в большей части, в фонд перераспределения земель. В связи с этим увеличение площади сельскохозяйственных угодий, числящихся в фонде перераспределения, составило 11,3 млн. га, из них 3,6 млн. га пашни. Таким образом, рост фонда перераспределения – серьезная проблема, требующая решения.

подавляющая часть – 276,5 млн. га (68,7%) земель сельскохозяйственного назначения – в государственной и муниципальной собственности. В собственности граждан 120,3 млн. га (29,9%), у юридических лиц – 5,7 млн. га (1,4%). Следует подчеркнуть, что земли сельхозназначения, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц – 126,0 млн. га – это 97,1% всех частных земель в России. При этом из

них 87,4% – земельные доли граждан в общей собственности на землю.

В последние годы наблюдается процесс изменения структуры форм собственности на землю сельхозназначения в сторону увеличения площади государственных и муниципальных земель (на 0,7 млн. га за 2009 год), что связано, прежде всего, с увеличением общей площади этой категории земель. В то же время происходит уменьшение земель (на 421,3 тыс. га), находящихся в собственности граждан. Правда, основная причина этого – ситуация, сложившаяся в двух областях – Белгородской и Ростовской (за счет приобретения долей у граждан в первой, за счет прекращения прав долевой собственности в судебном порядке по искам органов местного самоуправления во второй).

Эти тенденции уменьшения земель, находящихся в собственности хозяйствующих субъектов рынка, выглядят достаточно противоречиво: они вряд ли способствуют экономическому развитию в сельскохозяйственном секторе.

Земельный оборот в рыночной экономике – это индикатор состояния экономической системы и эффективности механизмов ее функционирования.

В настоящее время российский земельный рынок находится на начальной стадии своего становления и формирования. В силу экономических, правовых и административных причин он еще слаб и неразвит. Так, в ежегодный оборот земель сельскохозяйственного назначения сегодня вовлечено не более пяти процентов земель, что явно мало при нынешнем в целом неудовлетворительном состоянии сельского хозяйства в стране. Ведь это означает, что собственники земель сельскохозяйственного назначения (в своей массе недостаточно эффективные) сменяются при современной интенсивности оборота не быстрее чем за 20 лет.

Невысокий оборот земель сельхозназначения объясняется в основном тем, что земля этой категории малопривлекательна для потенциальных инвесторов, не сформированы соответствующие нормативно-правовые условия и, в целом, как эффективный элемент рыночных отношений, она не востребована.

Проблемой является то, что многие собственники не в состоянии содержать и использовать свое имущество или уклоняются от этого: почти 1/3 земель сельхозназначения на протяжении последних 10 лет принадлежит таким собственникам. 26,6 млн. га (6,8% всех сельхозземель, или 22,1% земель, находящихся в частной собственности) приходится на невостребованные земельные доли. Еще 6,6 млн. га (1,7% сельхозземель, 5,5% частных земель) принадлежат лицам, которые, получив документы на землю в 1996 году, никогда земельной долей не распорядились.

Это связано с множеством причин. К ним относятся и неверно составленные списки на приватизацию земель сельхозназначения; и трудности с оформлением отказа от прав на земельную долю; и наличие выморочного имущества; и дороговизна оформления прав на землю.

При оформлении сделок с землей их участники обычно сталкиваются с

большими административными, правовыми, финансовыми трудностями. Сельхозорганизации часто не имеют финансовых ресурсов для оформления сделок с собственниками земельных долей и участков: это требует подготовки карт, оплаты работ на местности и др. Оформление прав на земельные доли сложно и дорогостояще. Доходы сельхозпроизводителей часто не позволяют оплачивать высокую арендную плату, покупать земельные доли и участки (зато такие затраты часто могут себе позволить те, кто планирует вести на этих землях строительные и монтажные работы). В итоге, лишь около 10% земельных угодий, находящихся в собственности граждан или организаций, оформлено в соответствии с требованиями законодательства и используются по назначению.

Для решения этих проблем в федеральные законы «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и «О землеустройстве» необходимо внести изменения, предусматривающие упрощение и удешевление оформления прав на земли сельскохозяйственного назначения (например, для оформления этих прав можно заложить в закон «принцип одного окна»).

Также целесообразно лицам, реально хозяйствующим на земле сельхозназначения, облегчить переоформление права собственности на участки, в частности, за счет установления предельного уровня выкупных цен, арендной платы и условий выкупа земли более льготных, чем ныне действующие.

Проблемы, требующие решения, связаны с земельными участками в фонде перераспределения. Согласно Земельному кодексу РФ, они относятся к ведению субъекта Федерации, то есть считаются областной собственностью. Но в настоящее время этими участками реально распоряжаются районные администрации. Они делают это не всегда добросовестно и эффективно, передавая их хозяйствам в бессрочное пользование, часто не представляя на конкурс и т.д. (то есть, вместо реальной поддержки всех землевладельцев органы государственных и муниципальных властей часто ведут коррупционно опасную политику в виде помощи на сомнительно «выборочной» основе).

В связи с этим целесообразно изучить возможность принятия закона, предусматривающего передачу частным лицам (в том числе, юридическим) земель из фонда перераспределения на основе «прозрачных» процедур, предусмотрев нормы передачи гражданам, которые не участвовали в приватизации земель, прав на определенную долю этих участков. Также надо упростить процедуру разграничения государственной собственности на землю, сократив сроки ее реализации на стадии формирования сведений о земельном участке (т.е. до этапа регистрации прав собственности на такие участки).

Неразвитость ипотеки и земельных финансовых инструментов. В настоящее время оборот земли и недвижимости сдерживается неразвитостью системы средне- и долгосрочного кредитования и наиболее удобного для этого механизма ипотечного кредитования. В 2004 году был принят закон «О

внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», который снял запрет на ипотеку сельскохозяйственных угодий. Но остались иные препятствия для ее развития, в частности, отсутствие инфраструктуры ипотечного рынка, способной привлечь на этот рынок деньги, в том числе, и под гарантии государства. В этой связи требуется дальнейшее развитие нормативной правовой базы по ипотечному кредитованию.

С целью активизации оборота земель сельскохозяйственного назначения необходимо создание соответствующих земельных финансовых инструментов, таких как земельные акции, облигации, векселя, сертификаты и иные ценные бумаги, обеспечивающие приток реальных инвестиций. Также решению данной проблемы будет способствовать создание соответствующей инфраструктуры, включая Земельный банк, Земельный залоговый фонд, Фонд страхования рисков недобросовестных сделок с земельно-недвижимыми объектами.

Несовершенство земельного законодательства, отсутствие необходимых земельных финансовых инструментов и современной инфраструктуры не только сдерживает сегодня создание цивилизованного земельного рынка, но и во многом создает условия для формирования рынка теневого. Решать эту проблему можно только на прочной и эффективной законодательной основе.

Отсутствие в нормативно-правовой базе четкого разграничения законной, экономически оправданной смены собственника от криминального захвата (рейдерства) – серьезный пробел законодательства.

При накоплении частного капитала начинается скупка и перепродажа сельхозугодий, стимулируется переход земли к собственникам, способным ее использовать более эффективно. Однако свобода оборота земель часто ведет и к тому, что земля попадает в собственность лиц, цель которых не столько завладеть аграрным предприятием и работать в нем, сколько развалить его, чтобы перевести земли в иную категорию для дальнейшей перепродажи. Подобные действия способны подорвать экономические основы даже эффективных сельскохозяйственных собственников.

Следовательно, необходима разработка законодательных норм, обеспечивающих собственникам земли защиту от криминального захвата и ликвидации аграрных предприятий, а также гарантирующих собственникам при продаже земли полноценное возмещение ее рыночной стоимости и стоимости связанного с землей сельхозпроизводства и/или стоимости его переноса на иные земли. Конечно, эти нормы не должны мешать естественному процессу перехода земель к более эффективным собственникам, а также перепрофилированию земель при развитии поселений и городов, окружающих их территорий.

Для административно-правового контроля и пресечения рейдерского захвата земель сельхозназначения следует изучить возможность создания межведомственного органа по земельным отношениям в сельском хозяйстве

для регулирования оборота земель сельхозназначения и пресечения явно спекулятивных сделок, не ведущих к росту эффективности использования земли.

С целью оздоровления отношений в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения необходимо обеспечить создание современной и эффективной законодательной базы, прозрачное проведение сделок, их государственной регистрации, землеустроительного обеспечения и мониторинга, в том числе, использование публичных сетей (в Интернете) с целью обеспечения открытости информации о состоянии фонда земель сельхозназначения.

За годы, прошедшие с начала аграрной реформы, существенно изменилась структура сельскохозяйственных угодий. В этой связи необходимо проведение работ по инвентаризации фактического использования земельных долей. Это позволит иметь ясную картину об удельном весе земельных долей, внесенных в уставной (складочный капитал) или паевой фонд сельскохозяйственных предприятий, переданных в аренду; выделенных для организации крестьянских (фермерских) хозяйств и для расширения личного подсобного хозяйства; невостребованных и уже отчужденных.

Работу по инвентаризации фактического использования долей необходимо провести по двум причинам. Во-первых, это нужно для реализации ст. 16 закона № 101-ФЗ/2002 по перезаключению в течение четырех лет договоров аренды на земельные доли (в противном случае будет договор доверительного управления). А во-вторых, эти данные будут исходными для последующей разработки проектных предложений по упорядочению землепользования в каждом сельскохозяйственном предприятии.

В целом, закон № 101-ФЗ/2002 разрешил некоторые острые вопросы оборота земель сельхозназначения на рыночной основе. Но оценить его положительно с позиции рыночных отношений (прежде всего, купли-продажи и залога) не представляется возможным, так как его нормы отдают приоритет не экономическим вопросам, а в большей степени административным.

Проблема применения эффективного экономического механизма государственного регулирования рынка земли упирается в отсутствие адекватного ему экономического механизма регулирования земельных отношений вообще и оборота сельскохозяйственных земель в частности. Не последнюю роль играет и отсутствие целенаправленной государственной информационной политики, связанной с реализацией механизмов, заложенных в законе №101-ФЗ/2002.

Переоформление прав собственников земельных долей. Многие специалисты указывают, что установленный этим законом механизм общего собрания собственников земельных долей допускает нарушения, а выдел земельной доли в земельный участок может быть остановлен по

неосновательным причинам. Отсутствует и порядок досудебного рассмотрения земельных споров.

Закон в части земельных ресурсов должен был в наибольшей степени активизировать рыночные отношения на селе. Но с момента его принятия, по оценкам специалистов, в целом по России остаются неоформленными более 80% земельных долей, причем за 2009 год эта доля уменьшилась лишь на 4%. То есть, процесс оформления растягивается на не одно десятилетие.

Для решения указанной проблемы предлагается внести в Федеральные законы № 101-ФЗ/2002 и «О землеустройстве» изменения, предусматривающие упрощение и удешевление оформления прав на земли сельскохозяйственного назначения; исключить возможность необоснованного приостановления выдела земельных долей в земельные участки; определить меры к устранению правовой неопределенности в отношении невостребованных земельных долей путем их обращения в государственную собственность, в случае если в течение определенного времени собственники таких долей не распорядятся ими.

Спорным моментом в Земельном кодексе РФ и в этом законе, вызывающим возражения многих лиц, является отсутствие прямых норм о предельных (максимальных) размерах земельных участков, приобретаемых в собственность или сдаваемых в аренду. С другой стороны, этому есть серьезное оправдание: в вопросе о земельном максимуме сталкиваются экономические и социальные приоритеты земельного законодательства, которые трудно сбалансировать, точнее, баланс которых сильно зависит от местных условий.

После внесения в закон 101-ФЗ/2002 поправок от 18 июля 2005 года было введено право установления максимального размера (но лишь для собственности на земли на территории одного муниципального района), и оно передано регионам (п.2 ст.4). Однако пока лишь декларативно. Ведь для полноценной реализации нормы необходимо, чтобы были закрыты пути владения, например, через аффилированных лиц. Значит, если такой максимум и надо вводить, то надо вводить учет не только владельцев земли, но и аффилированных с ними лиц. Пока нет ясности, с помощью каких практических процедур этого можно достичь.

Следует признать пункт 2 статьи 1 закона № 101-ФЗ/2002 некорректным ввиду сложности его для применения. В этом пункте перечислены законы, определяющие правовое регулирование «в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения». Но в нем не установлен порядок (приоритет) применения этих законов. На практике это с неизбежностью ведет к коллизиям норм разных законов, регулирующих те же или схожие отношения.

Например, закон № 101-ФЗ/2002 накладывает ограничения на права, закрепляемые в Гражданском кодексе Российской Федерации. Ведь в соответствии с его статьей при продаже земельного участка из земель

сельскохозяйственного назначения применяется право преимущественной покупки субъектом Российской Федерации или, в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальным образованием. Есть и другие коллизии.

Поэтому целесообразно изменить п.2 ст.1 закона №101-ФЗ/2002, закрепив в нем более четко порядок применения норм различных законов.

Для совершенствования законодательных норм целесообразно изучить опыт земельных реформ и земельного регулирования в странах Европы.

В ходе реформ, прошедших в странах Восточной Европы в конце 1980-х годов, была частично сохранена существовавшая инфраструктура коллективных хозяйств, которые смогли вписаться в новые рыночные отношения. Так, в Чехии частным лицам принадлежит лишь 15% сельхозугодий, в Венгрии частным сельскохозяйственным производством занимаются 12% крестьян. В бывшей ГДР земля сельхозкооперативов перешла в федеральную собственность. В большинстве случаев ею управляют прежние руководители хозяйств, имеющие специальное образование, профессиональный и рыночный опыт.

Во Франции успешному фермеру предоставляются льготы на приобретение дополнительной земли. В Ирландии арендаторам возмещаются затраты на улучшение участков. В Германии для защиты земли от перепрофилирования установлены льготы, вплоть до полного освобождения крестьян от налогов.

Целесообразно использовать опыт европейских стран и в пресечении (ограничении) отчуждения или спекуляции землями сельскохозяйственного назначения, в том числе, опыт уголовного наказания за нарушение таких норм.

Список использованной литературы

1. Лалетина Е. Земли прямого назначения // Городские новости – 2009. – 191 (2093) – <http://www.gornovosti.ru/doc.php?id=8123>
2. Соколовская М. Пашню оставят добросовестным // «Газета» – 2009. – №186. – С. 3.
3. Шагайда Н. Закон земле не указчик // Российская газета. – 6.04.2009. – www.rg.ru.