

## Совершенствование государственной и муниципальной собственности на земли сельскохозяйственного назначения

© 2011 С.Б. Огневцев

доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник

Всероссийский институт аграрных проблем и информатики

им. А.А. Никонова, г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассмотрены вопросы разграничения государственной собственности на землю в ретроспективе. Показаны возникшие в настоящее время противоречия и пути решения проблем разграничения.

*Ключевые слова:* земли сельскохозяйственного назначения, государственная и муниципальная собственность, кадастровая оценка земель, разграничение государственной собственности, невостребованные доли, земельное право.

Согласно данным Федерального агентства по управлению государственным имуществом, количество земельных участков, находящихся в государственной (в том числе “неразграниченной”) собственности, на которых расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимого имущества, составляет 77 754 земельных участка с совокупной площадью 5 502 920 га. Совокупная площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, - 275 801 700 га, лесных земель - 1 104 939 600 га.

По данным экспертов Всемирного банка, в нашей стране в государственной и муниципальной собственности находится более 75 % от объема имущества, включенного в гражданские правоотношения. В то же время мировая практика показывает, что для эффективного функционирования рыночного хозяйства в руках государства должно находиться не более 20-25 % имущества страны.

Земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, можно разделить:

- на земли, находящиеся в собственности Российской Федерации;
- земли, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации;
- земли, находящиеся в собственности муниципальных образований;
- неразграниченные государственные земли.

Вопрос о разграничении государственных земель является в настоящее время весьма актуальным, и отношения собственности на неразграниченные земельные участки требуют совершенствования.

Разграничение государственной собственности на землю до 1 июля 2006 г. осуществлялось на основании федерального закона “О разграничении государственной собственности на землю”, согласно порядку, установленному постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 г. □ 140 “Об утверждении правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности”.

В связи с признанием утратившим силу названного федерального закона (основание - Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. □ 53-ФЗ) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, прямо указывающими на принадлежность земель. Регистрация права собственности производится согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. □ 404 “Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации”.

По данным государственного статистического наблюдения, осуществляемого Росреестром (форма 22-1), на 1 января 2010 г. в установленном порядке право собственности на земельные участки у Российской Федерации возникло на площади 346,7 млн. га, что составило 22 % от общей

площади земель государственной и муниципальной собственности. В собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано 7,2 млн. га, муниципальной собственности - 2,4 млн. га земель. Около 89 % площади земель, представляющих собой собственность Российской Федерации, составили земельные участки, относящиеся к категории земель Лесного фонда.

В результате мероприятий по разграничению государственной собственности на землю в собственности Российской Федерации зарегистрировано 3,6 млн. га, из них предоставлено юридическим лицам в пользование 2,3 млн. га и в аренду - 0,8 млн. га. В собственности субъектов Российской Федерации находилось 6,4 млн. га, из них 2,5 млн. га земель предоставлено юридическим лицам в аренду и 1,1 млн. га - в пользовании. В муниципальной собственности зарегистрировано 2,2 млн. га, из них предоставлено гражданам во владение 25,6 тыс. га, в аренду - 324,8 тыс. га и юридическим лицам в пользование - 0,2 млн. га, в аренду - 1,2 млн. га.

До 2006 г. разграничение государственных земель проводилось в соответствии с федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю". Разграничение государственной собственности на землю осуществляется в следующем порядке:

- специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по имущественным отношениям совместно с другими федеральными органами исполнительной власти подготавливает перечни земельных участков, на которые, соответственно, у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности;
- подготовленные и согласованные с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления перечни земельных участков, на которые, соответственно, у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, утверждаются Правительством Российской Федерации;
- сведения о земельных участках, включенных в перечни земельных участков, на которые, соответственно, у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, вносятся в документы государственного земельного кадастра согласно законодательству Российской Федерации.

Право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований воз-

никает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанный Порядок оказался неэффективным, поскольку требовал составления и согласования разграничения всех участков в субъекте РФ. Поэтому в 2006 г. он был кардинально изменен.

С 1 июля 2006 г. вступил в силу федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации". Им были установлены критерии отнесения земельных участков к различным видам государственной (федеральной или субъектов РФ) и муниципальной собственности.

В настоящее время в соответствии со ст. 3.1 федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса" "в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти...".

Аналогично, к собственности субъектов Российской Федерации относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации; земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации; иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Четкие формулировки критериев позволяют значительно ускорить процесс разграничения прав государственной и муниципальной собственности на земельные участки, провести их государ-

ственную регистрацию и включить в хозяйственный оборот.

В то же время бытует мнение, что указанные выше критерии, которые следует применять в целях разграничения, служат источниками права собственности Российской Федерации. То есть Российская Федерация является собственником, например, земельных участков, предоставленных в постоянное бессрочное пользование ФГУПам или федеральным учреждениям в силу закона, до их регистрации в собственности. Это противоречит нормам федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Неоднозначность интерпретации указанных критериев влечет множество недоразумений и судебных споров. Предлагается обратиться к Высшему арбитражному суду с просьбой дать разъяснения по этому важному вопросу.

Согласно закону, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. При этом отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими.

Весьма значительные площади земель находятся в фонде перераспределения. Ими фактически распоряжаются главы муниципальных районов. Это далеко не всегда эффективно и часто связано с коррупционными действиями глав районов (например, при сдаче государственных земель в аренду по низким ценам с получением части арендной платы в наличной форме).

Предлагается дать рекомендации субъектам Федерации о создании на базе фонда перераспределения и невостребованных долей ОАО "Региональный земельный фонд" (название, конечно, условно). В уставный фонд этого ОАО могут быть внесены права собственности на прошедшие оценку земельные участки. Муниципальные районы, которые вносят земельные участки, получают акции пропорционально оценочной стоимости этих участков.

ОАО "Региональный земельный фонд" может использовать принадлежащие ему на правах собственности земли по следующим направлениям:

- сдача в аренду и получение доходов, которые обеспечивают деятельность ОАО, его развитие и дивиденды участникам;
- организации инвестиционных проектов в целях регионального развития;

- использование земель в качестве залоговой базы для проектов инновационного развития.

Доходы ОАО могут быть использованы для приобретения частных земель с целью создания инвестиционно привлекательных объектов.

В ОАО могут быть также внесены земельные участки, зарегистрированные в собственности субъектов Федерации, муниципальных районов и сельских администраций в ходе работ по оформлению невостребованных долей.

Проблема невостребованных долей, которые составляют более 28 млн. га, стоит весьма остро. В настоящее время эти земли либо не обрабатываются, либо обрабатываются незаконно. До 1 июля 2011 г. законодательно был определен порядок выдела земельных участков в счет невостребованных земельных долей и их оформление в собственность субъекта РФ или, если это определено региональным законодательством, в собственность муниципального района.

По имеющейся информации, в 90 % субъектов Российской Федерации велись работы по формированию участков в счет невостребованных долей. Практически во всех регионах приняты законодательные акты, регулирующие оформление невостребованных долей, и во многих регионах нормативные акты, определяющие порядок проведения работ с невостребованными долями. Для выполнения этих работ администрации субъектов РФ и муниципальных районов заключили сотни государственных и муниципальных контрактов. Сотни организаций и тысячи специалистов ведут данные работы. В большинстве регионов накоплена судебная практика решения таких сложных вопросов. В собственность субъектов РФ и административных районов уже зарегистрированы сотни тысяч гектаров, выделенных в счет невостребованных долей. В работе находятся земельные участки, общей площадью 2-2,5 млн. га.

Введенные в действие 1 июля с.г. изменения фактически прекратили всю ведущуюся в этом направлении деятельность. Теперь необходимо расторгнуть государственные и муниципальные контракты, списать в убытки миллиарды рублей, потраченных субъектами РФ, административными районами и частным бизнесом и пойти по совершенно иному пути оформления невостребованных долей в собственность сельских поселений.

Следует отметить, что введенные новеллы закона предполагают существенное упрощение процедуры оформления невостребованных долей. Если в соответствии с действующим законодательством необходимо выделить земельные участки в счет невостребованных долей и после этого через суд признать право собственности на эти участки субъекта РФ и муниципального района, то по но-

вым нормам можно будет признать собственность сельского поселения непосредственно на невостребованные земельные доли. Это, конечно, намного проще и экономнее, поскольку не нужно тратить деньги и время на землеустроительные работы, постановку участков на кадастр и т.д.

В новом законе предусмотрена возможность продажи оформленных невостребованных долей сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности без проведения торгов за 15 % от кадастровой стоимости земельного участка, соответствующего размеру земельной доли. Эта норма (как, впрочем, и весь набор новелл), очевидно, введена в интересах крупных агрохолдингов, представителями интересов которых являются депутаты, внесшие законопроект<sup>1</sup>. Этого не скрывают сами депутаты, внесшие законопроект, цель которого - быстро и при малых затратах повысить капитализацию агрохолдингов.

В стремлении к получению дополнительных выгод для агрохолдингов нет ничего плохого, если это не ведет к ущербу для государства, малого и среднего сельскохозяйственного бизнеса. К сожалению, в данном случае интересы агрохолдингов и государства не вполне совпадают.

В обосновании законопроекта авторами приводился следующий расчет. В собственность сельских администраций перейдет 22 млн. га невостребованных земельных долей, и в случае их продажи организациям, использующим этот участок, по цене 15 % от кадастровой стоимости, местные бюджеты получают 55 млрд. руб. Именно пополнение скудных бюджетов сельских поселений выдвигается в качестве главного преимущества предлагаемого законопроекта. К сожалению, приведенный расчет не верен.

Реально невостребованные доли могут быть оформлены в собственность сельских администраций только действующими на их территории крупными сельскохозяйственными организациями, которым эти доли будут потом проданы. У самих сельских администраций нет ни денег, ни специалистов для ведения таких работ. (Даже для многих регионов, имеющих гораздо большие финансовые и кадровые ресурсы, чем сельские поселения, выделение невостребованных долей оказалось весьма трудной и иногда непосильной задачей.) Таким образом, в собственность сельских администраций на время попадут и тут же будут выкуплены только те доли, в которых заинтересованы агрохолдинги и крупнейшие сельскохозяйственные предприятия. По предварительным подсчетам, по новому законодательству будут вовлечены в оборот не более 2 млн. га. При этом примерно на такой же площади будут остановлены уже ведущиеся работы по

оформлению невостребованных долей в собственность регионов и муниципальных районов.

В тех регионах и муниципальных районах, в которых нет крупных и достаточно обеспеченных финансово сельскохозяйственных организаций, невостребованные доли выделены и оформлены не будут. При этом региональные администрации и муниципальные районы будут лишены имеющейся при действующем законодательстве возможности оформить в свою собственность невостребованные земельные доли и получить в свое распоряжение важный для привлечения инвестиций ресурс.

Кроме того, приобретение земельных долей или образованного из них земельного участка по 15 % кадастра вряд ли является достаточно привлекательным для организаций, использующих участок. Ведь цена приобретения для земель Центрального Черноземья составит около 6-10 тыс. руб. за 1 га (без стоимости работ по невостребованным долям и кадастровых работ), а это примерно столько, сколько платят скупщики земельных долей в настоящее время. Можно прогнозировать, что таким образом будут приобретены только 20-25 % лучших по качеству участков в хозяйствах. Значительно более привлекательным является возможность взять земельные участки в аренду по 0,3 % кадастровой стоимости, т.е. фактически за сумму земельного налога. Следовательно, в результате работы по оформлению невостребованных земельных долей оказались сорванными, подавляющее большинство невостребованных долей, особенно в нечерноземной полосе, останутся неоформленными, а там, где доли будут оформлены, сельские администрации получают только весьма скудную арендную плату, равную земельному налогу.

Отсюда следует, что законодательные нормы, регламентирующие оформление невостребованных земельных долей, вызывают необходимость пересмотра.

<sup>1</sup> Среди внесших законопроект в Госдуму председатель думского комитета по аграрным вопросам Валентин Денисов, бывший генеральный директор агроконсервного комбината "Лебедянский" (крупнейший российский производитель соков) Николай Борцов, один из бывших руководителей агрообъединения "Кубань" Алексей Езубов, совладелец башкирского агроконцерна "Интел Ко" Эрнст Исаев, бывший гендиректор алтайской агрофирмы "Экопродукт" Андрей Кнорр, глава аграрного лобби, бывший министр сельского хозяйства Геннадий Кулик, бывший гендиректор компании "Росагротрейд" Александр Сысоев, владелец агрохолдингов "Красный Восток Агро" и "Эдельвейс Групп" Айрат Хайруллин и владелец сети птицефабрик "Моссельпрома" сенатор Сергей Лисовский.