

## БЕСХОЗНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗЕМЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ВАРИАНТЫ ИХ РЕШЕНИЯ

В.Узун

*В начале 90-х годов XX-го века в России была проведена земельная реформа. После долгих и очень жарких споров была разрешена частная собственность на землю и началась ее приватизация. Проблемы использования приватизированных земель находятся под пристальным вниманием органов власти, средств массовой информации и ученых. Вопросам распоряжения и использования земель, оставшихся в государственной собственности, уделяется значительно меньше внимания. О необходимости разграничения земель, находящихся в государственной собственности, на федеральную, региональную и муниципальную было заявлено еще в 2001 г. Однако до сих пор основные площади государственных земель не разграничены. Собственники этих земельных участков не определены, земли остаются «ничейными». Неразграниченность государственных земель оказывает решающее влияние на развитие сельского хозяйства и сельских территорий.*

В начале 90-х годов XX-го века в России была проведена земельная реформа. После долгих и очень жарких споров была разрешена частная собственность на землю и началась ее приватизация. В частную собственность были переданы главным образом земли сельскохозяйственного назначения, а также земли поселений. На 01.01.2012 г. из 133,1 млн га приватизированных земель 128,6 млн га приходилось на земли сельскохозяйственного назначения и 4,3 млн га – на земли поселений (табл. 1). Остальная земля (1576,7 млн га) осталась в государственной и муниципальной собственности.

Проблемы использования приватизированных земель находятся под пристальным вниманием органов власти, средств массовой информации и ученых. Вопросам распоряжения и использования земель, оставшихся в государственной собственности, уделяется значительно меньше внимания. В российской статистике нет данных, на основании которых можно было бы рассчитать сравнительную эффективность использования частных и государственных земель сельскохозяйственного назначения. Специальными исследованиями установлено, что учрежденные государственными и муниципальными органами сельхозорганизации, которые расположены на государственных и муниципальных землях, по уровню рентабельности значительно уступают остальным сельхозорганизациям<sup>1</sup>.

Оставшаяся в государственной собственности земля, в соответствии с Земельным кодексом РФ, должна быть разграничена и передана в собственность Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальному району или сельского муниципалитета.

О необходимости разграничения земель, находящихся в государственной собственности, на федеральную, региональную и муниципальную было заявлено еще в 2001 г. Вскоре был определен и порядок разграничения. Однако до сих пор основные площади государственных земель не разграничены. Собственники этих земельных участков не определены, земли остаются «ничейными».

Как видно из данных табл. 1, «ничейной» является более половины российской земли, находящейся в государственной собственности. Лучше всего обстоит дело с разграничением по землям лесного фонда: 2/3 из них уже зарегистрировано как федеральная собственность. Остальная площадь тоже не вызывает сомнений – по закону она является федеральной собственностью, даже если она не оформлена и не зарегистрирована. Гораздо хуже складывается ситуация по другим категориям земель: они могут находиться в собственности РФ, субъектов РФ и муниципалитетов, однако более 90% площадей по ним не разграничено.

Каким образом можно использовать государственную землю, если неизвестно в чьей собственности она находится? Законом о введении в действие Земельного кодекса РФ (№ 137-ФЗ от 25.01.2001 г.) предусмотрено, что распоряжение земельными участками, госсобственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов...» (ст. 3, п. 10).

Получив такое право, муниципальные районы должны были бы стать собственниками всех неразграниченных государственных земель и распоряжаться ими по своему усмотрению. Однако, как показывает анализ статистики Росреестра, этого не

<sup>1</sup> В.Я.Узун, Е.А.Гатаулина, В.А.Сарайкин и др. Тенденции развития и механизмы взаимодействия крупного и малого бизнеса в агропромышленном комплексе. – М.:ЭРД, 2009, с.160.

Таблица 1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ РФ МЕЖДУ СОБСТВЕННИКАМИ, НА 01.01.2012 Г., МЛН ГА

	Общая площадь	В том числе						
		в частной собственности	в государственной собственности	в собственности				
				РФ	субъектов РФ	муниципалитетов	не разграничено	неразграниченные площади в % к госземлям
Земельная площадь	1709,8	133,1	1576,7	745,4	8,8	3,9	831,3	52,7
в т.ч. земли:								
сельхозназначения	389,0	128,6	260,4	8,3	7,7	3,4	241,0	92,5
из них:								
земли фонда перераспределения	46,0	-	46,0	0,5	1,1	0,2	44,2	96,1
лесного фонда	1120,9	-	1120,9	698,6	0,3*	0,006*	422,0	37,6
поселений	19,7	4,3	15,4	0,7	0,2	0,3	14,2	92,2
запаса	98,8	-	98,8	0,06	0,001	0,07	98,7	99,9

\* По закону земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. Видимо, при приемке или обработке информации работники Росреестра допустили ошибку.

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 01.01.2012 г. М.: Росреестр, 2012.

произошло. В муниципальной собственности находится лишь 3,9 млн га земли, хотя общая площадь неразграниченных земель на 01.01.2012 г. составляла 831,3 млн га. Несмотря на то что муниципальным районам предоставлено право распоряжения всеми неразграниченными землями, фактически они не могут распоряжаться неразграниченными землями лесного фонда, так как эти земли априори находятся в федеральной собственности.

Неразграниченность государственных земель оказывает решающее влияние на развитие сельского хозяйства и сельских территорий.

**Сельские муниципалитеты лишены лесов**

В царской России сельские общины в лесной и лесостепной зоне имели свои леса, которые использовались как для строительства домов и хозяйственных построек, так и для заготовки дров. Село заботилось о своем лесе, берегло его, понимая его важность как для нынешнего, так и для будущих поколений. Во времена НЭПа сельские общины получили в свое распоряжение также помещичьи леса. Возможно именно этим объяснялся наблюдавшийся в это время строительный бум в сельской местности.

После коллективизации сельские леса стали колхозными. Права сельского сообщества по распоряжению лесом были урезаны, но крестьяне продолжали им пользоваться. В постреформенный период сельхозорганизации стали частными. Часть сельских лесов была изъята, часть оказалась в пользовании частных предприятий. Сельское сообщество

окончательно было лишено практически всех прав на лес, кроме права зайти в лес, собирать грибы и ягоды.

В программе устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 гг. и на период до 2020 г. предусмотрено направить более 170 млрд руб. на улучшение жилищных условий крестьян и комплексную компактную застройку поселений. При этом планируется ввод (приобретение) 5,4 млн кв. м жилья, что составляет в среднем примерно 0,2 кв. м на сельского жителя.

Гораздо более значимых результатов можно достигнуть, если вернуть леса сельским муниципалитетам<sup>1</sup>. Это позволило бы укрепить их экономически, повысить поступления в бюджеты, обеспечить сельское население строительными материалами, топливом, получить помощь от сельского сообщества в борьбе с лесными пожарами и т.д. Такое решение позволило бы значительно более быстрыми темпами развивать сельское строительство.

Передача лесов в собственность сельских муниципалитетов может быть осуществлена за счет как лесного фонда, так и расположенных вблизи сел и деревень лесов, оказавшихся в пользовании частных предприятий. Муниципалитеты и сельское сообщество заинтересованы и имеют больше возможностей для рационального использования и охраны своих лесов, чем находящиеся далеко в

1 В России на 1 января 2013 г. было 18722 сельских муниципалитета и 1817 муниципальных районов. По действующему законодательству, сельские муниципальные образования входят в состав муниципальных районов.

столице федеральные власти. Частные предприниматели используют леса исходя из своих коммерческих интересов. Сельские муниципалитеты могут обеспечить использование лесов, руководствуясь общественными интересами.

Существует опасность, что при пассивности сельского сообщества, коррумпированные местные чиновники будут злоупотреблять своими полномочиями, хищнически использовать и уничтожать леса. Во-первых, масштабы злоупотреблений вышестоящих чиновников несопоставимо больше, так как они еще менее подконтрольны гражданскому обществу. Во-вторых, снизить эту угрозу можно с помощью тщательного законодательного регулирования правил использования сельских лесов и обеспечения контроля его соблюдения.

### **Субъекты РФ отстранены от распоряжения землями лесного фонда**

При обсуждении вопроса о формах собственности на земли лесного фонда была отвергнута идея приватизации, хотя во многих странах, включая и наших соседей (например, Финляндию), леса находятся в частной собственности. Это способствует удержанию населения в селах лесных регионов, повышает устойчивость сельского развития, обеспечивает дополнительные доходы населению.

Однако при принятии Лесного кодекса РФ было решено сконцентрировать земли лесного фонда в федеральной собственности. Сосредоточение функций по распоряжению землями лесного фонда в федеральном центре не позволяет органам власти субъектов РФ в полной мере использовать имеющиеся у них возможности по улучшению использования и охраны расположенных на их территории лесов<sup>1</sup>. Существует опасение, что передача части прав органам власти субъектов РФ может привести к возрастанию коррупции и злоупотреблениям. Решить эту проблему можно с помощью контроля за действиями региональных чиновников со стороны гражданского общества и федеральных органов власти.

### **Земли сельскохозяйственного назначения**

На 01.01.2012 г. в России было 389 млн га земель сельскохозяйственного назначения. 1/3 этой площади (128,6 млн га) находилась в частной собственности юридических и физических лиц, а 2/3 (260,4 млн га) – в государственной собственности. Только 7,5% государ-

ственных земель разграничено (19,4 млн га). В собственности Российской Федерации находилось 8,3 млн га земель сельскохозяйственного назначения, субъектов РФ – 7,7, муниципалитетов – 3,8 млн га. В основном, это земли государственных унитарных сельскохозяйственных предприятий, учрежденных органами власти РФ и субъектов РФ, а также муниципальных предприятий.

Неразграниченными оставались 241 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Основная часть из них передана муниципалитетами районов сельхозпроизводителям в постоянное (бессрочное) пользование или аренду. Около 30 млн га сельхозугодий вообще не переданы сельхозпроизводителям и не используются по назначению.

Хотя государственные земли сельскохозяйственного назначения находятся на территории сельских администраций, сельские муниципальные органы власти не имеют никаких полномочий по распоряжению ими. Даже если пашня десятилетиями не используется, зарастает кустарником и лесом, сельские муниципалитеты могут лишь созерцать эту картину, а права вмешаться и изменить ситуацию у них нет.

С целью наделения фермеров землей в период реформы был создан фонд перераспределения. Он предназначен в первую очередь для выделения земли начинающим фермерам. На 01.01.2012 г. в этом фонде было 46 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Однако практически вся эта площадь не разграничена, собственность муниципальных органов власти на нее не оформлена, поэтому наделить ею фермеров сельские муниципалитеты не могут.

Для получения земли начинающему фермеру нужно обращаться к районным органам власти. И у них в собственности фонда перераспределения земель тоже нет, но они наделены полномочиями по распоряжению неразграниченными государственными землями. В этой ситуации органы местного самоуправления муниципального района предложат претенденту за свой счет оформить выделение выбранного участка и его регистрацию в собственность муниципального района.

После того как фермер уже потратил огромные деньги на выдел участка, ему предложат этот участок земли взять в аренду или выкупить. По закону и аренда, и выкуп участка, находящегося в государственной собственности, требует проведения аукциона. Иного варианта нет. Так как фермер, выделивший участок, может проиграть настоящий аукцион, принимаются все меры, чтобы аукцион был фиктивным, других настоящих претендентов не было и т.п.

Вся эта схема непрозрачна и коррупционна от начала до конца. И причина тому – неразграни-

1 К землям лесного фонда отнесено 1120,9 млн га земель, что составляет почти 2/3 территории всей страны. Закрепление всей этой земли в федеральной собственности резко ограничивает степень самостоятельности субъектов РФ как составных элементов федерального государства.

ченность государственных земель, отсутствие в бюджетах всех уровней средств на оформление земельных участков и подготовку их для передачи в аренду или продажи. Не имея малых денег на оформление участков, бюджеты теряют большие деньги из-за неиспользования земель.

То же самое можно сказать о землях запаса. Значительная часть этих земель – сельхозугодия, но они тоже не разграничены, не оформлены, поэтому такие участки годами находятся в запасе, найти на них пользователей, согласных потратить большие деньги на выделение и регистрацию участков, рискуя потом проиграть аукцион, не удастся. Да и кому искать этих пользователей: федеральным властям, субъектам РФ, районным администрациям, сельским муниципалитетам? Неизвестно кому, земля ведь неразграничена.

Ситуация усугубляется еще и тем, что даже если бюджеты всех уровней и найдут деньги на разграничение, оформление и регистрацию земельных участков, то дело с места не сдвинется, потому что проводить эту работу в стране некому. Роскомзем, который отвечал за управление земельными ресурсами страны и имел органы на местах, 6 лет назад был ликвидирован. Сегодня за землю в стране никто не отвечает. Есть только органы, которые собирают статистику, регистрируют участки и сделки с ними, контролируют и штрафуют, но ни один из них не возьмется за трудную, требующую больших затрат работу по разграничению государственных земель между федерацией, субъектами, районами и сельскими администрациями.

Еще более кропотливая работа предстоит после разграничения: необходимо каждый участок готовить к аренде или продаже. Ведь участок никто не возьмет, если к нему нет дороги, нет доступа к электросетям и т.д.<sup>1</sup>. Кроме подготовки участка, на-

1 Во времена аграрной реформы Столыпина, прежде чем предоставить государственные земли крестьянам, за счет казны оформляли участки, проводили дороги, рыли колодцы и т.д.

до организовать поиск потенциальных пользователей, а если на месте они не найдутся, разработать условия для приглашенных из других регионов или даже стран. Справиться с таким набором сложных задач может только специальное ведомство, главная задача которого – распоряжение землей на благо всего общества. Надеяться на то, что небольшая группа чиновников Минимущества РФ, сидя в московских кабинетах, сможет распорядиться миллиардами гектаров земли, по меньшей мере, наивно.

Из приведенного выше анализа следует вывод: в России не сформирована система управления государственными землями. Они оказались бесхозными. Из-за этого бюджеты всех уровней несут огромные потери налоговых поступлений (за землю, не закрепленную за пользователями, никто не платит налоги; за значительную часть закрепленных за пользователями, но неиспользуемых земель – налоги тоже не поступают), арендной платы (за земли, которые переданы в постоянное бессрочное пользование, взимается лишь земельный налог, а если их сдать в аренду по рыночным ценам, то платежи в бюджеты могли быть существенно выше), выручки от продажи земель.

Формирование системы управления государственными землями должно начинаться с разграничения собственности на них, формирования участков земель в собственности РФ, субъектов РФ, районных и сельских муниципалитетов. В зависимости от площади земель на каждом уровне с учетом местной специфики должны быть сформированы органы, учреждения, организации, способные рационально распорядится имеющимися землями.

Если же государственные и муниципальные органы не способны управлять закрепленными за ними землями, то их надо постепенно приватизировать. У каждого клочка земли должен быть конкретный собственник (физическое или юридическое лицо, сельский муниципалитет, органы власти района, субъекта РФ, Российской Федерации), отвечающий за его обустройство. ●