

**Институт экономической политики
имени Е.Т. Гайдара**

Научные труды № 142Р

Н. Шагайда

**Оборот сельскохозяйственных
земель в России:
трансформация институтов и практика**



Москва
Институт Гайдара
2010

УДК 338.43:[332.7:631.1](470+571)
ББК 65.32(2Рос)-511

Ш15 Шагайда, Наталья Ивановна
Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика / Шагайда Н.И. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 332 с.
(Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара; № 142Р). – ISBN 978-5-93255-295-7.

Агентство СІР РГБ

В представленной работе рассмотрен земельный оборот через призму трансформации институтов, их влияние на транзакционные издержки. Приведен анализ классификации сельскохозяйственных земель и изложены доводы в пользу перехода от категорий земель к участкам – учитывая пригодность каждого из них для той или иной цели. Освещается вопрос выделения участков сельскохозяйственных земель в зависимости от видов разрешенного использования и зонирования межселенной территории.

N. Shagaida

Land market in Russian agriculture: institutes' transformation and practice

In this publication the author analyzes land market through institutes' transformation and their impact on transaction costs. The paper provides analysis of farm lands classification and gives reasons in favor of transition from category of land to a plot of land, taking into consideration suitability of each of them for one or another purpose. The author addresses the issue of setting aside plots of farm lands depending on the types of authorized use and inter-settlement zoning.

JEL Classification: P 39, Q 19

Настоящее издание подготовлено и напечатано по материалам исследовательского проекта Института Гайдара в рамках гранта, предоставленного Агентством США по международному развитию (АМР США). Ответственность за содержание несет Институт Гайдара, и мнение автора, выраженное в данном издании, может не совпадать с мнением АМР США или правительства США.

УДК 338.43:[332.7:631.1](470+571)
ББК 65.32(2Рос)-511

ISBN 978-5-93255-295-7

© Институт Гайдара, 2010

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Оборот сельскохозяйственных земель: определение понятий	10
Глава 2. Земельная реформа: создание предпосылок для активного земельного оборота	28
Глава 3. Институциональные ловушки оборота сельскохозяйственных земель в России	61
3.1. Ловушка, обусловленная спецификой норм и сложившихся практик приватизации земли	63
3.2. Ловушка, обусловленная попытками применения унифицированных норм к особому участку, сформированному в ходе приватизации земель колхозов и совхозов	73
3.3. Ловушка, обусловленная постоянным перераспределением функций от органа, в котором собрана вся информация о ранее сформированных участках и правах на них	108
Глава 4. Тенденции развития оборота земель в сельском хозяйстве	116
4.1. Оценка масштабов приватизации земли бывших колхозов и совхозов	116
4.2. Перераспределение сельскохозяйственных земель	120
4.3. Анализ сделок с земельными участками и земельными долями	150
4.4. Перераспределение земель бывших колхозов или совхозов между пользователями и собственниками на примере лодейнопольского района ленинградской области	181
4.5. Залог земель сельскохозяйственного назначения	189
Глава 5. Транзакционные издержки земельного оборота	203
5.1. Общие замечания	203
5.2. Издержки на обеспечение прав собственности на землю	205

5.3. Технология захвата земли в счет земельных долей на примере судебных разбирательств ЗАСХО «Серп и молот» Балашихинского района Московской области	217
5.4. Транзакционные издержки на вступление в права наследства на земельную долю или земельный участок	222
5.5. Транзакционные издержки переоформления прав пользования и владения земельными участками	227
5.6. Описание процедуры переоформления права пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования земельным участком для ведения КФХ	231
5.7. Транзакционные издержки на формирование нового участка при выделе участка в счет земельной доли или разделе участка	236
5.8. Транзакционные издержки сельскохозяйственных организаций и КФХ на формирование землепользования за счет земельных долей граждан	242
Глава 6. Предпосылки и стимулы изъятия земель из сферы сельскохозяйственного производства	251
Глава 7. Прозрачность земельного оборота	273
Глава 8. Предпосылки, классификация, последствия рейдерства в отношении сельскохозяйственных земель	285
Заключение	295
Приложения	298

Введение

Целью земельной реформы, в соответствии с Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г., было «перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР»¹. В этом направлении сделано много: проведена приватизация большей части сельскохозяйственных угодий страны, введена платность землепользования, разрешены различные сделки с землей, созданы дополнительные стимулы вовлечения земли в рыночные транзакции, создана государственная система земельного кадастра, регистрации прав на землю и сделок с ней, осуществлен ряд других мероприятий. Однако всякое действие в отношении земли до сих пор сопровождается многочисленными проблемами. Они предопределены как особенностями проведения приватизации земли в сельском хозяйстве, так и несоответствием реальности формальных институтов, призванных обеспечивать земельный оборот. Эти институты не позволяют поддерживать условия «для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле»².

Особенностью земельной реформы начала 90-х годов прошлого века является, на наш взгляд, создание новых формальных институтов в ходе самой реформы. Многие из них были специфическими, не имеющими аналогов в мировой практике. Они учитывали особенности формирования участков в ходе приватизации, состояние их учета, даже место жительства новых собственников. Все это позволило с низкими транзакционными издержками и быстро провести приватизацию земли, создать условия для ее перераспределения между собственниками и сельхозпроизводителями. Эти нормы всегда жестко критиковались, и на то были причины. Например, они не обеспечивали преодоления административного давления на собственников земли со стороны людей, которые руководили правопреемниками реорганизованных колхозов или совхозов, а также со стороны представителей власти, стремящихся ограничить свободу этих собственников в деле организации новых предпринимательских структур в сельском хозяйстве, перераспределения в их пользу части земли и имущества бывших колхозов и совхозов. Тем не менее, несмотря на обилие недостатков создававшихся в ту пору инсти-

¹ Закон РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 (ред. от 28.04.1993) «О земельной реформе».

² Там же.

тутов земельной реформы, нужно по истечении двух десятилетий признать, что они в куда большей степени соответствовали времени и ситуации, чем многие из пришедших им на смену. Вместо того чтобы совершенствовать эти специфические институты, их стали заменять унифицированными, ориентированными на обычный участок гражданина в шесть соток или участок под зданием. Между тем участки, созданные в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, совсем иные, и применительно к ним унификация норм и механизмов привела лишь к росту транзакционных издержек их оборота.

Специально принятый в 2002 г. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ должен был содействовать вовлечению сельскохозяйственной земли в оборот путем создания особых норм и механизмов. Однако попытку следует признать неудачной. По сути, в этом документе все равно проходят те же унифицированные нормы и механизмы, реализация которых в отношении особых участков – в первую очередь сельскохозяйственных угодий в общей собственности – крайне затруднена. С момента принятия закона в него уже 11 раз вносились поправки, что подтверждает его неспособность решить существующие задачи.

Возможно, проблемы оборота земли в сельском хозяйстве возникают из-за того, что до сих пор нет ясности с самим понятием. Если отсутствует четкое определение, что такое оборот, то как определить нормы, которые должны его обеспечить? До сих пор неясно, оборот каких земель нужно обеспечить и для чего. Как видно из названия упомянутого закона, он касается земель сельскохозяйственного назначения. Однако более половины таких земель не может быть использовано в сельском хозяйстве, ценным производственным ресурсом они не являются. Это участки под лесами, болотами, дорогами, зданиями, вырубками и гарями. Объединение этих несельскохозяйственных угодий вместе с сельскохозяйственными угодьями в рамках одной категории земель привело к тому, что для участка пашни и для участка под болотом действуют одни и те же ограничения. Например, участок с болотом нельзя продать иностранцу, нельзя разделить на два, если площадь новых будет меньше минимального размера, который установлен субъектом РФ в целях предотвращения фрагментации ценных земель – сельскохозяйственных угодий. Вместе с тем сельхозугодья в других категориях земель, кото-

¹ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

рые также используют или потенциально могут использовать сельскохозяйственные организации и фермеры, не имеют таких ограничений. Например, пашню из состава земель лесного фонда или залежь из земель запаса можно дробить, продавать иностранцам, концентрировать в одних руках и т.д.

Еще один вопрос – о том, для чего должен быть обеспечен оборот. То есть нужно сформулировать общественный интерес в отношении сельскохозяйственных земель: чего нужно добиться различными ограничениями оборота земли в сельском хозяйстве? Пока этот общественный интерес в явном виде не сформулирован. А если его нет, то неясна цель, которую должны обеспечить разные нормы, регулирующие оборот земель, нельзя разработать совокупность задач, которые работают на достижение этой цели. В этом случае частные задачи, которые ставят перед собой различные ведомства, могут быть направлены отнюдь не на общую цель; они часто служат ведомственным интересам. Что является приоритетным для общества: создание условий для перераспределения земли с наименьшими транзакционными издержками в пользу эффективных производителей сельскохозяйственной продукции, защита их прав или создание совершенных систем учета участков и регистрации прав на землю? Последнее служит решению задачи по обеспечению защиты прав собственника на землю. Но если создание этой системы потребует чрезмерных затрат для самого собственника земли, то создаются условия для перехода земли к тем, кто может понести эти затраты, вне зависимости от того, будут ли новые собственники вести сельскохозяйственную деятельность, и если будут, то насколько эффективно. Поэтому важно формулировать не частные ведомственные задачи, а сам общественный интерес. Это позволит координировать ведомственные интересы ради достижения общей цели, возможно, поступаясь какими-то частными задачами. Если этого нет – механизмы земельного оборота действуют разнонаправленно. Собственно, сейчас на практике в отношении сельскохозяйственной земли это можно наблюдать в полной мере.

В представленной работе рассмотрен земельный оборот через призму трансформации институтов, прослеживается их влияние на транзакционные издержки. Приведен анализ классификации сельскохозяйственных земель и изложены доводы в пользу перехода в ней от категорий земель к участкам – учитывая пригодность каждого из них для той или иной цели; говорится о выделении участков сельскохозяйственных земель в зависимости от видов разрешенного использования и зониро-

вания межселенной территории. В первой главе критически рассмотрены существующие определения земельного оборота и обоснован переход к понятию земельного оборота как оборота прав на участок. Во второй главе – вопросы земельной реформы, создавшей предпосылки активного оборота сельскохозяйственных земель в России. Анализ институтов, изучение их действия на практике позволили выявить институциональные ловушки земельного оборота, их систематизация приведена в третьей главе. В четвертой главе представлена характеристика данных, освещающих земельный оборот. Вовлечение автора в практическую работу по оформлению землепользования сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств позволило провести монографические описания процедур, обеспечивающих защиту прав собственности на землю, совершения сделок с землей, формирования участков. Это послужило базой для анализа транзакционных издержек, сопровождающих эти процедуры, оценка которых приведена в пятой главе. Обзор норм, регулирующих защиту сельскохозяйственных угодий как ценного производственного ресурса, а также анализ практики их вывода из сферы сельскохозяйственного производства на примере Московской области помогли систематизировать в шестой главе способы этого вывода, сформулировать его предпосылки и стимулы распространения. Вопросы прозрачности земельного оборота рассмотрены в седьмой главе. Совокупность факторов, таких как высокие транзакционные издержки защиты и подтверждения прав собственности на землю, совершения сделок с землей, возможность выведения земли из сферы сельскохозяйственного производства и получения высокой прибыли от таких операций способствуют возникновению рейдерства в отношении сельскохозяйственной земли. Классификация и предпосылки этого явления приведены в восьмой главе.

Исследование, результаты которого представлены в настоящей работе, базировалось на использовании нескольких источников информации. Для анализа институтов применялась база официальных законодательных и нормативных актов Российской Федерации. Анализ структуры собственности на сельскохозяйственные угодья, их распределения между различными собственниками и пользователями, масштабов сделок с участками земли проводился на основе информации Росстата и Роснедвижимости. Для изучения перераспределения земли между отдельными формами сельхозпроизводителей, распространения отдельных сделок с земельными долями, условий их совершения использовались материалы, полученные в ходе международных проектов, поименованных по

ходу изложения. Информация о транзакционных издержках оборота, активности и условиях совершения сделок с землей получена в ходе монографических описаний этих процессов на отдельных объектах. Для изучения распространения залога участков сельскохозяйственных угодий применялась информация Россельхозбанка. Информация об ограничениях распространения сделок залога была получена в ходе монографических описаний отдельных случаев залога участков сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, а также в ходе массовых социологических опросов руководителей сельскохозяйственных организаций и глав крестьянских (фермерских) хозяйств. Информация, характеризующая прозрачность принимаемых решений при подготовке участков к земельному обороту, выводу из сферы сельскохозяйственного производства, была получена из опросов девелоперов, занимающихся скупкой сельскохозяйственной земли и ее дальнейшей реализацией.

Книга будет полезна для законодателей, которые занимаются созданием или совершенствованием земельного законодательства, специалистам органов управления сельским хозяйством разного уровня, а также научным сотрудникам, аспирантам, студентам аграрных и экономических ВУЗов, изучающим вопросы становления рынка сельскохозяйственных земель в России.

Глава 1.оборот сельскохозяйственных земель: определение понятий

Любой исследователь, который начинает изучать оборот сельскохозяйственных земель в России, сталкивается с проблемой определения объекта изучения.

В России на уровне обыденного сознания и в разговорной речи используется понятие «сельскохозяйственные земли», тогда как само его содержание ни в одном официальном документе не определено. Вместо него используется сложная система понятий в отношении земельных участков, пригодных для сельского хозяйства или используемых для производства сельскохозяйственной продукции, закрепленных за сельскохозяйственным товаропроизводителем¹. «Земли сельскохозяйственного назначения» – одна из категорий земель, на которые делится весь земельный фонд Российской Федерации (*табл. 1.1*).

Таблица 1.1

Состав земель в России (на 1.01.2009 г.), млн га

Категория земель	млн га
Земли сельскохозяйственного назначения	402,3
Земли населенных пунктов	19,4
Земли промышленности, энергетики, транспорта и др.	16,8
Особо охраняемые территории	34,4
Земли лесного фонда	1106,5
Земли водного фонда	27,9
Земли запаса	102,5
Итого	1709,8

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Другое понятие – сельскохозяйственные угодья. Они в основном сконцентрированы в категории «земли сельскохозяйственного назначения», но входят также во все другие категории земель (*табл. 1.2*).

¹ Проблема обсуждается также Серовой Е.В. Состояние сельского хозяйства и аграрная политика. Выступление на семинаре. ГУВШ. 24 декабря 2003 г. http://p1.hse.ru/science/yassin/seminar_2003_12_24.html

Таблица 1.2

Распределение сельскохозяйственных угодий по категориям земель

Категории земель	млн га	%
Земли сельскохозяйственного назначения	196	88,9
Земли населенных пунктов	9,2	4,2
Земли промышленности, энергетики и пр.	1,2	0,5
Земли особо охраняемых территорий	0,5	0,2
Земли лесного фонда	4,4	2,0
Земли водного фонда		0,0
Земли запаса	9,2	4,2
Итого	220,5	100,0

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Кроме этих двух понятий (земли сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственные угодья) в статистической отчетности, справочниках, Земельном кодексе РФ упоминаются еще несколько других, относящихся к участкам, на которых ведется или может вестись сельскохозяйственная деятельность. А именно: земли предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции; земли граждан (объединений граждан), занимающихся производством сельскохозяйственной продукции; земли сельскохозяйственного использования; участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства. Почти все эти понятия – пересекающиеся, но не совпадающие множества. Полный перечень приведен в *табл. 1.3*. Статистическая информация собирается в разрезе не всех этих понятий.

Таблица 1.3

Площадь сельскохозяйственных земель в различной классификации, 2009 г.

	млн га
Земли сельскохозяйственного назначения	402,3
Земли землепользователей, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции	536,3
Сельскохозяйственные угодья	220,5
Земли сельскохозяйственного использования	н.д.*
Участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства	н.д.

*с 2009 г. данные не приводятся

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Таким образом, в официальной терминологии различают:

- 1) *земли сельскохозяйственного назначения;*
- 2) *земли, которые используют предприятия, организации, хозяйства, общества, а также граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции;*
- 3) *сельскохозяйственные угодья;*
- 4) *земли сельскохозяйственного использования;*
- 5) *участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства.*

Земли сельскохозяйственного назначения (одна из категорий земель) – это земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей¹. В состав этой категории входят участки разных видов угодий. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

Земли у предприятий, организаций, граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции – сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья, используемые землепользователями, занимающимися сельскохозяйственным производством². Эти участки входят в состав земель разных категорий.

Сельскохозяйственные угодья – пашня, сенокосы, пастбища, залежи, многолетние насаждения. Подавляющая часть сельскохозяйственных угодий находится в землях сельскохозяйственного назначения. Значительная часть сельскохозяйственных угодий находится в землях населенных пунктов, лесного фонда, запаса³.

Земли сельскохозяйственного использования – земельные участки в землях населенных пунктов, занятые пашнями (*в ред. Земельного кодекса*), многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения. Эти участки используются для ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами поселений и правилами землепользования и застройки. Понятие «земельные участки сельскохозяйственного использования» было вве-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЗ от 25 октября 2001 г. Ст. 77 и 78.

² См. Земельный фонд РФ на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2010 г.

³ См. Земельный фонд РФ на 1 января 2008 г. М.: Роснедвижимость, 2008 г.

дено ст. 81 и 92 Земельного кодекса РСФСР в 1970 г. В состав этих земель могут входить сельскохозяйственные и иные угодья.

Участки, предназначенные для сельскохозяйственного производства, упоминаются в Земельном кодексе РФ, однако какие земли входят в эту категорию, что конкретно они собой представляют, неясно, статистическая информация в разрезе этого понятия не собирается.

Введение многообразной и многослойной классификации земель обуславливает фрагментарный анализ земельного оборота, поскольку набор показателей по каждому из понятий не совпадает. Например: – по землям сельскохозяйственного назначения можно найти информацию о структуре собственности и видам угодий, но нельзя определить, в чьей собственности находятся сельскохозяйственные угодья. При этом учет сделок с участками и долями в праве собственности на них не ведется.

– Земли, которые используют организации и граждане для производства сельскохозяйственной продукции, нельзя отнести к каким-то конкретным категориям земель.

– В отношении сельскохозяйственных угодий можно узнать, сколько из них к какой категории земель относится, но нельзя понять, в чьей собственности и пользовании они находятся, используются ли они вообще для сельскохозяйственных целей.

– По землям сельскохозяйственного использования нельзя определить виды угодий и количество сельскохозяйственных угодий, в чьей собственности они находятся, насколько заняты в сельскохозяйственном производстве. По землям сельскохозяйственного назначения нельзя сказать точно, сколько земель предоставлено гражданам для садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства. По участкам, предназначенным для сельскохозяйственного производства, информация вообще не собирается.

Для того чтобы, пользуясь статистической информацией, сделать какие-либо выводы, требуется вводить многие допущения и использовать экспертные оценки. Например, по информации о сделках купли-продажи земли фермерам, сельскохозяйственным организациям за пределами населенных пунктов можно оценить рынок участков земель сельскохозяйственного назначения, предполагая, что все эти земли относятся именно к этой категории. Однако такой вывод может быть и ошибочным в случае если участки приобретены не для ведения сельскохозяйственного производства, а куплены для других целей и из земель другой категории.

Проблемы с классификацией сельскохозяйственных земель привели к проблемам с оценкой воздействия формальных институтов на оборот земель в сельском хозяйстве.

Разделение земель на категории имеет в России давнюю историю, связанную с национализацией земли. В 1919 г. впервые было упомянуто¹, что земли сельскохозяйственного назначения должны быть разграничены с землями других категорий. Земельный кодекс РСФСР от 30.10.1922 г. уже содержал понятие «земля сельскохозяйственного назначения». Так, п. 3. «Основных положений» Кодекса гласил, что «все земли сельскохозяйственного назначения, а также могущие быть использованными для сельскохозяйственного производства составляют единый государственный земельный фонд, который находится в ведении Народного комиссариата земледелия и его местных органов».

Определение понятия земель сельскохозяйственного назначения было впервые сформулировано в «Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» от 13.12.1968 г.: «землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей». Эта формулировка в точности была перенесена и в Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г. (ст. 77), несмотря на происходившую в России социально-экономическую трансформацию, которая сопровождалась коренным изменением институтов. В командной экономике вся земля оставалась государственной собственностью, находилась в ведении сельскохозяйственных предприятий даже тогда, когда граждане занимались на части такой земли личным подсобным хозяйством. И в бланках годовых отчетов сельскохозяйственных предприятий, а также производственно-финансовых планов было указано, что участки для личного подсобного хозяйства входят в состав земель предприятий. Для ведения коллективного садоводства и огородничества земля предоставлялась не гражданам, а организациям.

Анализ картографических материалов показывает, что участки, объединенные одной категорией, находятся на одной цельной территории. Это упрощает учет, но является причиной того, что внутри каждой категории находятся разные виды угодий, которые могут быть использованы как для цели данной категории, так для любой другой цели, или не использованы вообще.

¹ Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию (принято ВЦИК 14 февраля 1919 г.) // Консультант Плюс. Документы СССР.

Классификация земель, сложившаяся в период командной экономики, требует серьезных изменений. Только в последние годы начала обсуждаться тема нецелесообразности разделения земельного фонда страны на категории¹. Очевидно, что целесообразно отказаться от разделения земель на категории. Нужно переходить к зонированию межселенных территорий, установлению перечня видов разрешенного использования для всех участков сельскохозяйственных угодий за пределами населенных пунктов в зависимости от зон, куда эти участки попадают.

Сходные с предлагаемым подходы реализуются в Земельном кодексе РФ (2001 г.) в отношении земель сельскохозяйственного использования, а также в новом Градостроительном кодексе РФ. Эти земли:

- находятся в определенных для этого зонах;
- используются в сельскохозяйственных целях в соответствии с генеральными планами развития населенного пункта;
- используются до тех пор, пока эти планы, утвержденные в установленном порядке, не претерпевают изменений.

Выделение земель сельскохозяйственного использования через зонирование территории внутри поселений позволяет вести дискуссию о возможности зонирования межселенной территории без учета категорий земель как остаточного явления старого законодательства. Ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что любой «вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования». Из этого положения вытекает, что виды разрешенного использования должны быть установлены для каждого участка без привязки к категории земель, но в зависимости от зоны, в которой участок находится. В настоящее время в отношении земель, расположенных за пределами населенных пунктов, зонирование, как правило, не проведено, виды разрешенного использования не установлены.

Кажется целесообразным, чтобы для межселенной территории также было проведено зонирование, внутри которого для каждого участка сельскохозяйственных угодий был установлен свой перечень разрешенных видов использования. Под разрешенным видом использования следует понимать совокупность прав собственника и правил, которым он

¹ Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации//Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. Март 2004 г. № 1 (18); http://www.dpr.ru/journal/journal_13_8.htm

должен следовать, выбирая определенный вид разрешенного использования из заранее определенного перечня в рамках установленной зоны.

Для такого подхода есть основания. В соответствии со ст. 85 ЗК РФ территориальные границы зон внутри поселений устанавливаются так, чтобы участки внутри них отвечали требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне (п. 2). По Градостроительному кодексу РФ под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (ст. 1, п. 7). Градостроительные регламенты – это установленные в пределах территориальной зоны виды разрешенного использования (ст. 1, п. 9). Несмотря на то что Градостроительный кодекс РФ в первую очередь регулирует вопросы территориального зонирования поселений, его действие распространяется на межселенные территории. Он предусматривает подготовку проекта правил землепользования (куда входят карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты) для межселенных территорий (ст. 31, п. 2). В настоящее время такие проекты правил готовятся в случае планирования застройки территории.

Распространение подходов, которые уже применяются на территории населенных пунктов, на межселенную территорию даст возможность перейти от категорий земель к участкам определенного вида разрешенного использования, что позволит выделить сельскохозяйственные земли – группу участков сельскохозяйственных угодий, которые используются или могут использоваться для ведения сельскохозяйственной деятельности. Это приведет к упрощению классификации сельскохозяйственных земель, более четкому выделению объекта государственного регулирования.

До настоящего времени нет ясности и с определением понятия «оборот земли». Уже несколько лет действует особый закон – ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», но общепринятого определения нет. Попытки вывести его из норм этого закона нерезультативны. В законе рассмотрено понятие «оборот земли» не по сути, а в контексте ограничений оборота: ограничения минимальных размеров участка, концентрации земли, прав иностранцев, ограничения совершения сделок и так далее.

В научной литературе приводится масса разнообразных определений. Очень часто понятие оборота приравнивают к юридическому содержанию понятия оборотоспособности, которое дано в ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации. Оборотоспособность – отчу-

ждение или переход объекта гражданских прав от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте; иным способом – по договору купли-продажи, мены или дарения¹. Следуя логике статьи, сюда также нужно добавить переход прав по договору внесения в уставный капитал, ренты. Таким образом, оборот в соответствии с Гражданским кодексом – это переход прав к новому собственнику, смена собственника. Такой позиции придерживаются и некоторые исследователи – в частности, С.А. Липски². С другой стороны, в юридической литературе отмечается, что оборотоспособность земельных участков вытекает из сущности главного правомочия собственника – права распоряжения. Однако возможности собственника значительно шире, чем возможность отчуждения и передача права собственности другим лицам. Собственник вправе, в пределах законодательных ограничений, распоряжаться своим имуществом иным образом – отдавать имущество в залог, аренду, передавать право пользования и т.д. Исходя из этого, некоторые авторы под оборотом земель понимают «перераспределение земельных участков между собственниками, землевладельцами, землепользователями, арендаторами, совершаемое в порядке универсального правопреемства или по договорам (как с передачей, так и без передачи прав собственности на землю)»³.

Коллектив авторов во главе с В.В. Милосердовым определяет земельный оборот как «совокупность сделок, совершаемых в форме наследования, дарения, мены, изъятия и наделения землей, покупки, продажи, залога». Сделки, связанные с отчуждением прав на земельные участки путем их обмена на денежный эквивалент, включаются в так называемый рыночный сектор земельного оборота – рынок земли⁴. Как видим, авторы ограничивают состав сделок, не включая в них, например, сделки внесения в уставный капитал, аренду, передачу в безвозмездное пользование. С другой стороны, выделяя рыночный сектор,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Инфра М-НОРМА, 1997. С. 560. с. 171.

² Липски С.А. Институциональные преобразования в системе земельных отношений и их исследования (модель России конца XX – начала XXI века). М.: ЗАО «Мэйн», 2002. С. 140, 276.

³ Кресникова Н.И., Крылатых Э.Н., Семенова И.В. Государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации. М.: ИнтелПринт, 2002. С. 29, 56.

⁴ Милосердов В.В., Панкова К.И., Родин А.З., Волков С.Н. Концепция развития земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации. М.: РАСХН, 1999. С. 15, 32.

исключают мену, которая по всем юридическим канонам приравнена к сделкам купли-продажи. Авторы не упоминают также аренду, продажу прав аренды, тогда как продажа прав аренды содержит «обмен на денежный эквивалент». Они также высказывают мысль, что «в простом понимании земельный рынок ассоциируется, однако, со сделками купли-продажи. ... Между тем существуют как самостоятельные и другие земельные права, обособившиеся от права собственности, а именно – права владения и пользования». По мнению авторов, сделки, посредством которых реализуются эти права, составляют нерыночный сектор оборота.

И.А. Иконицкая определяет земельный оборот как переход земельных участков от одних лиц к другим, а также переход государственных и муниципальных земель к гражданам и юридическим лицам. Здесь же отмечается, что земельный оборот может быть рыночным и вне рыночным¹. Объектами вне рыночного земельного оборота являются, во-первых, такие земельные участки, распределение и перераспределение которых осуществляется в порядке административной процедуры; во-вторых, земли, приватизация которых не допускается. В качестве примера вне рыночного земельного оборота приводится изъятие земельных участков для государственных и общественных нужд.

Понятия земельного рынка и оборота земли часто смешиваются. Примером может служить определение рынка, которое дал академик А.М. Емельянов: «земельный рынок – это сделки купли-продажи земли, а также оборот земельных долей»². Однако в этом определении важно то, что автор отмечает еще один объект, участвующий в земельном обороте, – земельные доли (или, в более поздней редакции, – доли в праве общей собственности на землю).

Идея о земельном рынке как подмножестве оборота земли поддерживается Э.Н. Крылатых: «Земельный рынок – часть земельного оборота, при котором установление, изменение и прекращение прав на земельный участок происходит в результате юридически оформленного договора и опосредованно – денежным или натуральным платежом. Земельный рынок охватывает такие виды сделок, как купля-продажа

¹ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 93, 247.

² Емельянов А.М. Реальное содержание споров о рыночном обороте земли и их скрытые мотивы. Материалы «круглого стола» 15 марта 2001 г. «Земельные отношения в переходный период: политика, экономика, право». М.: ВИАПИ, Ин-т международных экономических и политических исследований РАН, 2001. С. 22, 71.

земельных участков (земельных долей), сдача земельного участка в аренду, залог участка для получения кредита, компенсация при изъятии земли для государственных и общественных нужд»¹. В это определение земельного рынка включаются не только сделки купли-продажи, но и обременения участка – аренда, залог.

Н.И. Кресникова определяет оборот земли как сложную систему, включающую три взаимоувязанные подсистемы: земельный рынок, универсальное правопреемство и административное распоряжение органов власти по поводу использования того или иного земельного участка². На первый взгляд это определение шире, так как включает в себя административное распоряжение землей. Однако автор определяет одно понятие через другое, требующее не меньшей формализации, – земельный рынок. К тому же ограничивает «оборот» вопросами использования участка, тогда как, на наш взгляд, административные решения могут касаться и, например, распоряжения участками.

С.И. Герасин справедливо замечает, что попытки определить земельный оборот через земельный рынок бесперспективны, поскольку второе понятие еще более неопределенно, чем земельный оборот. Ученый дает свое определение: «Земельный оборот – это осуществляемый в соответствии с гражданским законодательством и особенностями, установленными земельным законодательством, и регистрируемый компетентными государственными органами переход права собственности, иных прав на земельные участки и доли в праве общей собственности на земельные участки посредством совершения гражданско-правовых сделок, а также посредством иных допускаемых земельным законодательством гражданско-правовых способов»³.

В словарях, справочниках, энциклопедиях понятие «оборот» определяется как время (оборот капитала)⁴; общее количество операций по текущему счету или коэффициент (оборот активов)⁵; сделки (с ценными

¹ Крылатых Э.Н. Становление и развитие системы регулирования земельных отношений// Проблемы прогнозирования. 1997. № 1. С. 35.

² Кресникова Н.И. Методические положения экономического анализа оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. М.: Типография Россельхозакадемии, 2004. С. 19, 52.

³ Герасин С.И. Правовые основы оборота земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Дисс. канд. юрид. наук, 12.00.2006 г. М.: Ин-т государства и права РАН, 2000. С. 28, 154.

⁴ Большой энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. С. 907, 1600.

⁵ Экономический словарь. <http://mega.km.ru/business/encycllop.asp?TopicNumber=7606&search=%EE%E1%EE%F0%EE%F2#srch0>

бумагами), влекущие за собой переход прав собственности¹; замкнутый цикл, движение товара или денежных средств в ходе воспроизводства товара²; торгово-промышленные, финансовые операции³; показатель, характеризующий объем производства, развития торговли, подвижность капитала⁴.

Попытки сформулировать дефиницию «оборот земли» через федеральные законы также не принесли положительного результата. Ни в одном федеральном законе, ни в Земельном кодексе РФ не дается определение этого понятия. В законах отдельных субъектов Российской Федерации содержатся определения земельного оборота. Они все практически идентичны определению, приведенному в ст. 3 закона Самарской области «О земле»: «Оборот земель – переход земельных участков от одного лица к другому в соответствии с гражданским законодательством и особенностями, установленными настоящим законом, посредством заключения договоров и иных сделок». Это определение включает в себя переход прав не только собственности, но и пользования. Ему не будет противоречить предоставление участков, изъятие их для государственных нужд. Под оборот участка в таком определении не попадает залог участка, поскольку при этой сделке не происходит перехода земельного участка к другому лицу, а возникает обременение имущества.

Поиски аналогий в других федеральных законах, связанных с землей, привели к выводу, что под оборотом недвижимого имущества в законодательных актах понимается либо способность производственно-использования, либо переход от одного лица к другому, либо обременение⁵.

В законодательстве, регулирующем оборот движимого имущества, толкование еще шире – под оборотом понимаются любые действия в

¹ Словарь депозитарных терминов. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin2/5482>

² Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд-е, доп. и перераб. М.: Ин-т новой экономики, 2002. С. 1280.

³ Корельский В.Ф., Гаврилов Р.В. Биржевой словарь. Т.1. Российская академия естественных наук. Отделение экономики и социологии. М.: Международные отношения, 2000. С. 288.

⁴ Словарь коммерсанта. Толковый русско-английский, англо-русский словарь/ Сост. И.В. Липсиц. М.: Инфра.-М, 1996. С. 344.

⁵ ФЗ «О мелиорации» № 4-ФЗ» от 10 января 1996 г., ФЗ «О недрах» № 2395 от 21 февраля 1992 г., ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» № 225-ФЗ от 30 декабря 1995 г., ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г.

отношении имущества, совершение которых влечет за собой какие-либо важные последствия для общества¹.

Можно попытаться определить оборот как совокупность всевозможных сделок с участком, что вытекает из главы 17 ГК РФ. Там говорится, что собственник участка вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным способом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (ст. 260). Но эти характеристики оборота крайне неполны.

В традиционном понимании оборот – это переход имущества от одного лица к другому. Земельные участки, изъятые из оборота, – это вполне конкретные участки, а не права. В Гражданском кодексе РФ к имуществу в широком смысле приравнены и права. Определение оборота как совокупности сделок с участком (имуществом) входит в противоречие с определением оборота, когда туда включают оборот земельных долей (долей в праве на участок).

Кроме того, земля – не только объект недвижимости. Это еще и национальное богатство, производственный ресурс, находящийся под особой защитой государства, независимо от того, чьей собственностью она является. На земле расположены связанные с ней объекты – здания, лесозащитные полосы, оросительные системы и т.д. Строительство или ликвидация лесозащитных насаждений, мелиоративных систем не могут быть осуществлены частным собственником земельного участка без дополнительных прав, которые ему даются государством. Государство может вводить ограничения (то есть отнимать отдельные права) для собственника в целях обеспечения общественных интересов. Например, в пределах водоохранных зон на земельном участке запрещается использовать гербициды, некоторые виды общераспространенных удобрений. То есть собственник земельного участка может получать дополнительные права или его права могут быть ограниченны, но при этом он остается собственником участка.

Эти действия в отношении прав – ограничение или дополнительные права – влекут за собой изменение стоимости участка, т.к. возникает фактически другой объект – участок с прежними природными характеристиками, в собственности того же собственника, но с другой стоимо-

¹ ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» № 57-ФЗ от 29 мая 2002 г., ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» № 29 от 2 января 2000 г., ФЗ «Об оружии» № 150-ФЗ от 13 декабря 1996 г.

стью, определяемой новыми возможностями его использования. Например, стоимость участка земли сельскохозяйственного назначения на берегу Рузского водохранилища Московской области продолжала оставаться в категории «земли сельскохозяйственного назначения» с кадастровой стоимостью примерно 2 тысячи долларов за гектар, но собственники участка оценивали его в 2 тысячи долларов уже за сотку, т.к. были уверены в получении прав на строительство.

Приведенный выше пример демонстрирует оборот участка – переход участка для сельскохозяйственной деятельности в участок для строительства. При этом сохраняются все его природные характеристики и собственник, но меняются сам объект оборота, его цена, круг покупателей и дальнейшая судьба участка. Таким образом, сведение земельного оборота только к переходу от одного собственника или пользователя к другому существенно сужает понятие оборота участка. Государство может не быть стороной сделки, может не предоставлять участок на основе административных решений, но оно всегда является участником оборота участка сельскохозяйственных земель, т.к. от его решений зависит набор прав по использованию этого участка и с учетом этого складывается цена участка. Очевидно, что в этом состоит отличие оборота обычного товара от фиктивного, к которому относится земля.

Для характеристики земельного оборота целесообразнее использовать понятия институциональной экономики, в соответствии с которой право собственности – пучок или доля прав по использованию ресурса¹. Право пользования – также пучок прав. Относительно земельного участка право собственности или пользования – это разные наборы прав, которыми обладает субъект права – собственник или пользователь участка. Этот субъект может передавать свои отдельные права или весь набор прав другим, может получать новые права, права у него могут изыматься (или прекращаться). То есть происходит оборот прав относительно участка. Участок при этом может переходить от одного собственника или пользователя к другому, а может оставаться у прежнего, но этот, прежний, будет обладать иными правами на участок, что в последующем повлияет на стоимость этого участка. Исходя из этого, можно определить земельный оборот через оборот прав или, используя определение Норта, обмен пучками правомочий. «Веточки» в таком пучке – различные правомочия. По Норту, в пучке есть: юридические права на

¹ Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности: методология, основные понятия, круг проблем. М.: ИМЭМО, 1990. С. 176.

имущество, круг возможностей того, что можно делать с таким имуществом, права по отношению к физическим свойствам этого имущества¹. Это определение полностью покрывает все фрагментарные или чрезвычайно громоздкие определения земельного оборота, приведенные выше. Таким образом, можно сказать, что *земельный оборот – это переход прав на земельные участки между сторонами сделок с участком или собственником/пользователем и государством*. Определения оборота, которые не рассматривают оборот сельскохозяйственных земель как переход прав или обмен правами не только между собственниками и пользователями земли, но и государством, крайне неполны. Они не позволяют вычленить все стороны этого явления для того, чтобы понять, какие институты нужны для достижения общественного интереса в организации земельного оборота.

Определению оборота участка через оборот/переход прав на него не противоречит понятие оборота как сделки с участком, сопровождающейся переходом прав пользования или собственности на участок от одного лица к другому. Не противоречит ему и понятие оборота как сделки с долями в праве собственности на участок, т.к. в ходе этого меняется собственник участка, если понимать под собственником определенный набор сособственников этого участка. Этому определению не противоречит также административное наделение или изъятие участка как вид оборота. При этом меняется собственник. Под это определение попадает разделение участка, изменение видов разрешенного использования или категории земель, ограничение прав собственника участка, которое вводится различными решениями государственных и муниципальных органов, т.к. все это сопровождается изменением самого участка как объекта, товара с особыми характеристиками. В первом случае возникает участок другого размера, но с прежними природными характеристиками и набором прав. В остальных случаях остается участок того же размера, с тем же собственником, теми же природными характеристиками, но появляется участок, на котором, например, фермер уже может построить склад – фактически возникает другой участок. Это определение позволяет расширить понятие оборота за пределы сделки с участком или его обременения.

В связи с тем, что участки сельскохозяйственных земель имеют разный правовой режим, можно говорить, что «пучок» прав на участки

¹ Норт, Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 85, 180.

различается, даже если эти участки предоставлены для одной цели одному лицу или одинаковы по площади, расположены рядом и имеют сходные природные характеристики, но предоставлены для разных целей. Например, «пучок» прав собственника участка для ведения личного подсобного хозяйства внутри населенного пункта будет отличаться от «пучка» прав собственника участка для ведения личного подсобного хозяйства за пределами населенного пункта. В первом случае собственник может построить на участке дом, а во втором – нет. Также будут различаться «пучки» прав собственников одинаковых участков, которые сформированы, например, в счет долей на исходный участок в общей собственности бывших членов колхоза. Одна семья выделит участок в 10 га для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ). Вторая – выделит участок в 10 га из того же исходного участка в общей собственности, но для передачи в аренду для целей сельскохозяйственного производства. Участок для КФХ не может быть разделен между его членами, т.к. по ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» имущество хозяйства неделимо между членами. Участок еще одной семьи, например, в Московской области может быть разделен на 5 участков по 2 га каждый¹. Таких примеров можно привести множество, все эти дополнительные возможности – права, а также ограничения даны государством – полноправным участником земельного оборота.

Определение земельного оборота через движение прав на землю, который идет между собственниками, пользователями участка, государством в лице его разнообразных структур важно в методологическом смысле. Ограничение понятия оборота совокупностью сделок с участком и его обременений не позволяет выявить весь комплекс проблемных «точек», которые влияют на структуру собственности на землю, динамику изменения этой структуры, концентрацию собственности, изменение размеров участков, цены на землю, интенсивность вывода сельскохозяйственной земли из сферы сельскохозяйственного производства и многие другие важные вопросы. Выделение «пучка» прав дает возможность сформировать круг участников оборота, их функции, ограничения и стимулы оборота, исходящие от этих участников, что поможет объяснить состояние земельного оборота и рынка в России в каждый отдельный момент времени.

¹ В Московской области установлен минимальный размер участка из земель сельскохозяйственного назначения в 2 га.

Представление земельного оборота через обмен, переход правомочий на участок позволяет иначе посмотреть на полемику, которая сопровождала введение частной собственности на землю. С понятием земельного оборота часто соседствует слово «свободный». Именно вокруг понятия свободного оборота земли возникали наиболее жаркие политические дискуссии в ходе обоснования и проведения земельной реформы. Причем основной точкой дискуссий было не обсуждение самой возможности оборота, а именно свобода такого оборота. Профессор Г.И. Шмелев, характеризуя ситуацию вокруг вопроса о свободном рыночном обороте, говорит о том, что «в полемике очень простым способом выйти победителем является такой, когда оппоненту приписывают дурацкие взгляды, которые затем легко опровергаются. Именно так ведется иногда научный спор по поводу частной собственности на землю и ее оборота. Оппонентам, выступающим за то и другое, зачастую приписывается приверженность к неограниченной частной собственности на землю и ничем не стесненного оборота». Г.И. Шмелев отмечал, что в реальной жизни если и найдутся сторонники неограниченной частной собственности и свободного оборота, то их будет очень мало¹. Хотя стороны свободно принимают решения, но в этой сделке участвует государство, ограничивая права прежнего, а затем и нового собственника участка. В этом смысле оборот такого товара, как земля, всегда несвободный. Представление земельного оборота через движение различного рода прав на участок помогает понять, что ограничение свободы оборота происходит через наделение собственника или пользователя участка не полным «пучком» прав относительно участка, а набором прав, реализация которых не ведет к нарушению общественного интереса относительно участка сельскохозяйственной земли. Вследствие того, что земля является фиктивным товаром², государство участвует в обороте земли, давая или отнимая те или иные права сторонам сделок с участком даже тогда, когда само государство не является стороной сделки³.

1 Шмелев Г.И. Проблемы аграрной собственности в аграрном реформировании. Земельные отношения в переходный период: политика, экономика, право. Материалы «круглого стола» 15 марта 2001 г. М.: ВИАПИ, Ин-т международных экономических и политических исследований РАН, 2001. С. 36–41.

2 Полань К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги // Альманах THESIS. 1993. Вып. 2. С.10–17, 11–15.

3 Здесь не будет обсуждаться вопрос о том, хорошо ли выполняет государство свои функции по установлению этого набора прав, но оно его устанавливает, определяя этот оборот в той или иной степени.

Список литературы

- 1) Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд., доп. и перераб. М.: Ин-т новой экономики, 2002.
- 2) Герасин С.И. Правовые основы оборота земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Дисс. канд. юр. наук: 12.00.2006. М.: Ин-т государства и права РАН, 2000.
- 3) Емельянов А.М. Реальное содержание споров о рыночном обороте земли и их скрытые мотивы. Материалы «круглого стола». 15 марта 2001 г. «Земельные отношения в переходный период: политика, экономика, право». М.: ВИАПИ, Ин-т международных экономических и политических исследований РАН, 2001.
- 4) Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник// Юристъ. 1999.
- 5) Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности: методология, основные понятия, круг проблем. М.: ИМЭМО, 1990.
- 6) Корельский В.Ф., Гаврилов Р.В. Биржевой словарь. Т. 1. Российская академия естественных наук. Отделение экономики и социологии. М.: Междунар. отношения, 2000.
- 7) Кресникова Н.И. Методические положения экономического анализа оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации. М.: Типография Россельхозакадемии, 2004.
- 8) Кресникова Н.И., Крылатых Э.Н., Семенова И.В. Государственное регулирование земельных отношений в Российской Федерации. М.: ИнтелПринт, 2002.
- 9) Крылатых Э.Н. Становление и развитие системы регулирования земельных отношений. Проблемы прогнозирования. 1997. № 1.
- 10) Липски С.А. Институциональные преобразования в системе земельных отношений и их исследования (модель России конца XX – начала XXI вв.). М.: ЗАО «Мэйн», 2002.
- 11) Милосердов В.В., Панкова К.И., Родин А.З., Волков С.Н. Концепция развития земельных отношений в сельском хозяйстве Российской Федерации. М.: РАСХН, 1999.
- 12) Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
- 13) Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации// Правовое регулирование. Март 2004 г. № 1 (18). Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.dpr.ru/journal/journal_13_8.htm. – Загл. с экрана.

- 14) Поланы К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги// Альманах THESIS. 1993. Вып. 2.
- 15) Словарь депозитарных терминов. – Электронный ресурс. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin2/5482>. – Загл. с экрана.
- 16) Словарь коммерсанта. Толковый русско-английский, англо-русский словарь/ Сост. И.В. Липсиц. М.: Инфра, 1996.
- 17) Шмелев Г.И. Проблемы аграрной собственности в аграрном реформировании. Материалы «круглого стола» 15 марта 2001 г. «Земельные отношения в переходный период: политика, экономика, право». М.: ВИАПИ, Ин-т международных экономических и политических исследований РАН, 2001.
- 18) Экономический словарь. – Электронный ресурс. Режим доступа: <http://mega.km.ru/business/encyclop.asp?TopicNumber=>

Глава 2. Земельная реформа: создание предпосылок для активного земельного оборота

Земельные отношения в СССР до начала 90-х годов прошлого века характеризовались государственной монополией на землю, ее предоставлением, изъятием, перераспределением через административные решения, бесплатностью пользования. Могло показаться, что земельного рынка не было, однако он существовал в завуалированной форме, через рынок строений или многолетних насаждений, находящихся на участке. Формально договор купли-продажи участка представлялся в форме договора купли-продажи имущества, неразрывно связанного с этим участком. Вместе с имуществом к покупателю переходило право пользования государственным участком. Частные постройки, строения, а фактически – участки могли также переходить к новому собственнику по договору дарения, по наследству. Если на участке не было построек или многолетних насаждений, то он не мог перейти к иному пользователю по решению предыдущего пользователя участка.

Наделение граждан государственными участками в пользование, выбор местоположения участка, его размер определялись чаще всего без привлечения пользователей. Органы власти регулировали размеры не только участков, но и домов и хозяйственных построек, тип строений, а на некоторых этапах даже количество и виды насаждений.

Земля, которая была закреплена за сельскохозяйственными организациями на титуле бессрочного пользования, могла быть перераспределена между ними только по решению органов власти. Случаи такого перераспределения, как правило, совпадали с массовыми акциями «укрупнения хозяйств», создания межхозяйственных организаций.

Как землепользователи – юридические лица, так и землепользователи – физические лица могли быть поставлены перед фактом изъятия земель для других нужд и пользователей с компенсацией стоимости имущества (если это не было государственное предприятие) на этих землях, а не стоимости участка. Участок мог быть предоставлен в другом месте.

Земельная реформа начала 1990-х гг. всегда рассматривалась в контексте общей аграрной реформы. Ее проведению предшествовала дискуссия, насчитывающая несколько десятилетий. При обосновании необходимости проведения аграрной реформы в России в 1980-е гг. упор был сделан на то, что плановое хозяйство и государственная собствен-

ность на землю не могут обеспечить эффективное сельское хозяйство, о чем свидетельствовали:

- снижение площади пашни (за период с 1964 по 1989 г. оно составило «22 млн га, из них 6 млн га были заброшены»¹;
- ухудшение финансового состояния колхозов и совхозов, отсутствие средств на счетах, низкая производительность труда²;
- неспособность через внеэкономическое принуждение в виде директивного планирования обеспечить необходимые объемы производства продукции;
- снижение отдачи капиталовложений³;
- сохранение отставания уровня жизни сельского населения от городского⁴;
- подавление инициативы работников⁵;
- снижение производительности труда (в 1987–1990 гг. – на 17%) «при росте заработной платы (на 15%) и огромных государственных субсидиях (100 млрд руб. в 1990 г.)»⁶;
- потеря связи между оплатой труда работников сельского хозяйства и конечным результатом⁷;
- усиление зависимости страны от импортных продуктов питания.

Состояние сельского хозяйства Советского Союза как кризисное было охарактеризовано академиком А.А. Никоновым – последним президентом Академии сельскохозяйственных наук СССР. Это требовало проведения радикальных реформ. По мнению А.А. Никонова, кризис проявлялся в следующем:

¹ Аграрная политика партии: уроки прошлого, характеристика современного уровня развития сельского хозяйства. Ростов-на-Дону. Знание. 1989. С. 5–21.

² Ткач Н.Д. Развитие приватизации в агропромышленном комплексе Курской области. Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции 14–16 апреля. 1992. С. 15.

³ Дергунов В.А. Аренда: производственные силы и производственные отношения // Аренда: опыт и проблемы. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990.

⁴ Использование социальных форм хозяйства: личное подсобное хозяйство // Отв. ред. Л.В. Никифоров. М.: Ин-т экономики АН СССР, 1989. С. 5.

⁵ Тихонов В.А. Управление хозяйственными отношениями в системе АПК. М.: Знание, 1987. С. 10–15.

⁶ Боев В.Р. Нужна новая аграрная политика // АПК: экономика, управление. 1991. № 11. С. 5.

⁷ Никифоров Л.В. Проблемы развития экономически слабых сельскохозяйственных предприятий // Оздоровление финансового состояния убыточных и низкорентабельных колхозов и совхозов. М., 1990. С. 16–19.

- биоклиматический потенциал страны использовался только на 35–40%, а генетические возможности создаваемых в селекционных центрах СССР сортов и гибридов, пород животных – на 30–35%;
- ведение производства было ресурсоемким: на производство единицы продукции расходовалось энергии в 2–3 раза больше, чем в развитых странах мира;
- увеличивался разрыв в урожайности культур и продуктивности животных по сравнению с развитыми странами мира;
- техническая база была такова, что 70% работников были заняты ручным трудом, что обуславливало низкую производительность¹.

По мнению Л.П. Фоминой, кризис сельскохозяйственного производства объяснялся в конечном счете отчуждением крестьян от земли². На это же указывал А.А. Никонов, связывая отсутствие стимула хорошо работать на земле с лишением крестьян собственности и экономической свободы³.

Коротко сформулировала основные проблемы сельского хозяйства СССР Е.В. Серова: «Недостаток стимулов для сельскохозяйственных предприятий и отсутствие действенной мотивации труда внутри хозяйств»⁴.

Неудовлетворительное положение дел в сельском хозяйстве всегда подталкивало ученых искать пути совершенствования форм организации производства и использования земли. Уже с середины 1960-х гг. начались попытки преодоления отделения крестьянина от продуктов своего труда и земли. По ходу времени последовательно внедрялись хозяйственный расчет, коллективный, бригадный, семейный, индивидуальный и арендный подряды. Неоспоримы преимущества разных форм подряда:

- подразделения на подряде лучше используют технические средства;
- значительно снижаются издержки производства;
- существенно увеличивается выход продукции;

¹ Никонов А.А. О земельной реформе в СССР// Земельная реформа и проблемы развития земледелия СССР. Курск: ВАСХНИЛ. 1992. С. 7.

² Фомина Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве/ Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. С. 12.

³ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1995. С. 429.

⁴ Серова Е.В., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России. М.: ИЭПП, 1999. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-v-rossii.html>

- в малом коллективе, особенно в семье, значительно возрастает персональная ответственность, непосредственная заинтересованность в результатах производства;
- участник подряда выступает в роли организатора, исполнителя и контролера¹, что снижает потребность в трудовых ресурсах.

Тем не менее все формы подряда рано или поздно приходят в противоречие с действиями руководства сельскохозяйственных предприятий, заинтересованных в занижении доходов подрядных коллективов и перераспределении части заработанных теми средств в пользу других подразделений и сельскохозяйственной организации в целом. Это противоречие чаще всего приводило к прекращению отношений подряда между гражданами и сельскохозяйственными организациями. Власть пугал рост самостоятельности подрядного коллектива, инициативы работников. В наибольшей мере личная заинтересованность членов подрядных коллективов наблюдалась при арендном подряде, когда арендатор выступал как бы временным собственником средств производства. Однако наряду с вышеназванными причинами внедрению подряда препятствовали:

- кампанейщина (когда подряд начинал внедряться повсеместно, несмотря на то что не было заинтересованности в нем и со стороны членов подрядных коллективов, и со стороны специалистов сельскохозяйственных предприятий);
- негативное отношение к нему руководителей и специалистов сельскохозяйственных предприятий, неприспособленность подряда к хозяйственному механизму (что будет делать администрация, если все перейдет на подряд?);
- заведомо худшие условия производства для членов подрядных коллективов².

Следующий этап реформирования – внедрение аренды земли и других средств производства. Иногда это называют высшим видом подряда³. Отвечая на вопрос, в каком направлении нужно двигаться в ходе реформирования, один из самых активных реформаторов – академик

¹ Дергунов В.А. Аграрный работник: каким ему быть? Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1998.

² Тузин Г.Я. Организация арендного подряда в сельском хозяйстве// Аренда: опыт и проблемы. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990.

³ Дергунов В. А. Аграрный работник: каким ему быть? Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1998.

В.А. Тихонов говорил, что нужно «изменение фундаментальных основ аграрного строя». Под этим он понимал следующее:

- земельные угодья должны стать объектом аренды;
- должен быть обеспечен доступ к земле юридических лиц и семей;
- необходимо установление платности землепользования, уровень которой должен зависеть от возможной прибыли арендатора и размеров его хозяйства («чем крупнее землепользование, тем выше ставка»), а также денежная компенсация при изъятии земли у арендатора;
- следует ввести простое налогообложение доходов арендатора – арендную плату и подоходный налог;
- необходимо введение длительного срока аренды – 30–50 лет, на жизнь поколения;
- должна быть предусмотрена возможность передачи права аренды по наследству и в субаренду¹.

Попытки изменения взаимоотношений между работником и сельскохозяйственным предприятием через внедрение различного вида подрядов были безрезультатны, и «радикальная реформа аграрного и продовольственного сектора страны к началу 1990-х гг. стала острой национальной проблемой»².

Следующие шаги по реформированию были сделаны уже в рамках подготовки и проведения земельной реформы 1990-х гг.

Правовые основы последней земельной реформы в России, как и в других странах – бывших республиках Советского Союза, были заложены принятыми 28.02.1990 г. Основами законодательства СССР и союзных республик о земле³. В ходе подготовки этого документа обсуждался вопрос о введении частной собственности на землю. Однако в итоговом документе частная собственность на землю не упоминалась. Революционным было уже то, что в нем отсутствовала декларативная норма об исключительной государственной собственности на землю, но содержалось положение о праве каждого гражданина на землю. В этом законодательном акте предусматривалось, что земля сельскохозяйственного назначения может быть передана гражданам в пожизненное наследуемое владение для ведения крестьянского (фермерского) и лич-

¹ Тихонов В.А. Цена земли и аренды// Аренда: опыт и проблемы. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990.

² Серова Е. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой. М.: ИЭПП, 2000. С. 84.

³ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле. М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

ного подсобного хозяйства, садоводства и животноводства, а также в пользование (ст. 5, 6, 25, 26). Сельскохозяйственные организации могли получить землю в постоянное владение и временное пользование на условиях аренды (ст. 5, 7, 23, 24). Разрешалась аренда земли организациями с участием иностранных юридических и физических лиц. Впервые было заявлено, что землевладение и землепользование являются платными, были определены формы взимания платежа – арендная плата и земельный налог. Устанавливались предельные размеры предоставляемых участков¹.

Положения этого союзного документа до сих пор присутствуют в земельных кодексах некоторых стран – бывших республик СССР. Например, в Таджикистане отсутствует частная собственность на землю, земля предоставлена гражданам на титуле пожизненного наследуемого пользования, а организациям – в постоянное бессрочное пользование.

Уже в 1990 г. закон РСФСР «О земельной реформе» (от 23.10.1990 г.) провозгласил право частной собственности на земельные участки для сельскохозяйственного производства. Такая же формулировка была внесена (15.12.1990 г.) в качестве поправки в ст. 12 Конституции РСФСР. Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (от 27.12.1990 г.) разрешил не только форму свободного предпринимательства – крестьянское (фермерское) хозяйство, но и разделение земель колхозов и совхозов на доли/паи между членами сельскохозяйственных организаций, а также выход с земельным участком в счет этой доли/пая для организации крестьянского (фермерского) хозяйства (далее КФХ). Земельный кодекс РСФСР (25.04.1991 г.) закрепил эти положения и наметил пути массовой приватизации земли. Эти документы касались только земель сельскохозяйственного назначения и участков граждан в землях иных категорий.

Принятие этих законодательных актов сопровождалось политическими дискуссиями. Острое политическое противостояние первого президента России Б.Н. Ельцина и исполнительной власти, с одной стороны, и законодательной – с другой, сделало невозможным принятие законов, создающих механизм приватизации и оборота сельскохозяйст-

¹ Этот документ разрушил конструкцию Земельного кодекса РСФСР от 1.07.1970 г. Ст. 136 кодекса гласила, что «купля-продажа, залог, завешание, дарение, аренда, самовольный обмен земельными участками и другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю, недействительны». Кроме того, действовала ст. 137, предусматривающая уголовную ответственность за совершение сделок с землей.

венных земель. Именно поэтому эти механизмы были введены указами президента РФ и постановлениями правительства РФ. Конституция РФ 1993 г. только продекларировала частную собственность на землю. Гражданский кодекс РФ (от 21.10.1994 г.) хотя и содержал главу, предусматривающую право собственности и другие вещные права на землю, но она не действовала¹.

Эволюция законодательства в части земель сельскохозяйственного назначения происходила от передачи земли во владение и пользование до провозглашения собственности на землю и разрешения сделок с землей.

Л.П. Фомина отмечала, что законодательное признание частной собственности на землю по существу означало кардинальную земельную реформу, т.е. неизбежность реформирования принципиальных, исходных позиций правового регулирования земельных отношений в целом².

В ходе дискуссий при разработке концепции аграрной реформы начала 1990-х гг. обсуждалось несколько вопросов:

- Кому давать землю?
- Давать в пользование или в собственность?
- Если в собственность, то за плату или бесплатно?
- Какую часть земли давать бесплатно?
- Если принято решение о передаче в собственность, то как определить круг лиц, имеющих право на получение земли в собственность?

Эти вопросы – «вечные». На них искали ответы и при отмене крепостного права, и в период подготовки реформы в 1914–1916 гг.

Так, например, при разработке идеологии аграрной реформы 1861 г. обсуждались те же самые вопросы: давать землю в собственность или в пользование; сохранить оброк или барщину; давать землю всю или

¹ Не действовала до момента принятия нового Земельного кодекса РФ (конец 2001 г.). Однако и это не привело к регулированию оборота участков земель сельскохозяйственного назначения нормами этого кодекса. В Земельном кодексе содержалась отсылка к еще не принятому федеральному закону. Только с момента введения в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (28.01.2003 г.) оборот земли стал регулироваться законодательными нормами.

² Фомина Л.П. Право собственности на землю в сельском хозяйстве. Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения. М.: Ин-т государства и права РАН, 1998. С. 120.

только ту, что с усадьбой; если давать и другую, то всю или в пределах нормы¹.

В результате наделение с выкупом проводилось в пределах нормы. Крестьянин мог получить землю бесплатно по соглашению с помещиком, если соглашался на уменьшение площади.

Логика и круг обсуждаемых вопросов, практика реализации реформ 1861 и 1990 гг. во многом схожи, несмотря на то что между ними прошло около 130 лет.

Идея выравнивания богатства через уравнительное распределение ресурсов, в т.ч. земли, – не нова. Бертран де Жювенель в своей лекции «Этика перераспределения» отмечает, что это основной лозунг общественной справедливости на протяжении тысячелетий. «Смысл идеи состоит в том, что все люди должны быть поровну наделены природными ресурсами для производства продукта (т.е. для получения дохода пропорционально труду)»². Он писал, что такой подход справедлив в том смысле, что неравенство благ, получаемых разными ячейками общества при равном наделении их натуральными ресурсами, является отражением неравенства вложенного ими труда.

Идея о равном наделении землей реализована в России в ходе этапа реформы 1990-х гг. XX в., таким образом, в России был осуществлен принцип аграрного эгалитаризма – справедливого вознаграждения через равное наделение землей, а не равенство доходов.

Бертран де Жювенель пишет о том, что аграрные реформаторы склонны исключить из равного распределения то, что мы сегодня называем оборудованием, или инструментами. Средства производства, которые являются результатом человеческой деятельности, не должны быть распределены равно. То есть в России было соблюдено и это: стоимость имущества сельскохозяйственных организаций распределялось пропорционально трудовому вкладу каждого работника (работающего в хозяйстве на момент реорганизации или уже ушедшего на пенсию) в формирование имущества хозяйства.

Для реализации земельной реформы была создана вертикальная структура – Государственный комитет РСФСР по земельной реформе.

¹ Крестьянская реформа 1861 г. Большая советская энциклопедия. Т. 23. М.: Сов. энциклопедия, 1953. С. 365–366.

² Жювенель Бертран. Этика перераспределения// Экономические науки. М.: Баком, 1995. С. 58. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.libertarium.ru/libertarium/l_lib_ethics. – Заглавие с экрана.

В России, в отличие от стран Балтии и Восточной Европы, принцип реституции земель был отвергнут. Приватизация в России имела еще ряд особенностей. Она предполагала:

- передачу участков для ЛПХ, коллективного садоводства, огородничества, животноводства, жилищного и дачного строительства в собственность¹ гражданам, которые пользовались ими на момент приватизации;
- перераспределение земель колхозов и совхозов с целью выделения участков, переходящих в государственный фонд перераспределения земель, а также в ведение сельской администрации для расширения земель населенных пунктов;
- формирование перечня сельскохозяйственных предприятий и организаций, земли которых оставались в государственной собственности, передачу земли этим предприятиям и организациям в постоянное бессрочное пользование;
- передачу оставшихся земель колхозов и совхозов членам коллективов граждан (работников хозяйств и пенсионеров, работников сельской социальной сферы) в общую совместную или долевую собственность с учетом нормы бесплатного наделения землей в расчете на одно лицо – земельной доли;
- установление безусловного права на получение гражданином России участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства из фонда перераспределения земель в пределах нормы предоставления, установленной субъектом РФ;
- установление безусловного права гражданина – члена коллектива граждан, получивших землю в общую собственность, на выход из нее с получением земельного участка для организации КФХ или сельскохозяйственной организации, кроме случаев, если хозяйство было занесено в особые списки (списочные хозяйства), приватизация земель в которых была осуществлена с ограничением некоторых прав новых собственников.

В результате реализации этой технологии вся земля реорганизуемого колхоза или совхоза делилась на несколько участков:

¹ Земля передавалась бесплатно в пределах норм, установленных субъектами РФ. Как правило, они совпадали с размерами предоставления участков гражданам в дореформенный период. Исключения составляли участки для дачного хозяйства, площадь которых в общем случае составляла 1 га. Превышение площади над нормой бесплатного предоставления оставалось на этом этапе реформы в государственной собственности.

- Участок, переходящий в ведение сельской администрации для развития населенного пункта и обеспечения доступа сельских жителей к сенокосам и пастбищам для их животных. Как правило, в него входили сельскохозяйственные угодья. Частично этими участками продолжали пользоваться правопреемники реорганизованных колхозов и совхозов. Распространенной практикой было предоставление части этих земель сельским жителям в качестве полевых наделов ЛПХ. Обычно размер предоставления не превышал 1 га на семью. В других субъектах РФ эти участки продавались сторонним заинтересованным лицам. В результате сельские жители теперь лишены возможности построить дом для молодой семьи или получить в аренду пастбище. Примером такой политики является Московская область, в которой значительная часть земель была продана москвичам для постройки загородного жилья.
- Участок, переходящий в фонд перераспределения земель. Эти участки оставались в государственной собственности¹ и находились в ведении районной администрации (позднее перешли в фонд субъекта РФ). Эти земли могли оставаться в пользовании прежних пользователей до того момента, пока администрация района не принимала решения о предоставлении всей или части этой земли другим сельхозпроизводителям. Этот фонд был образован для того, чтобы новые фермеры, сельскохозяйственные организации, участники которых не имели права на земельную долю, могли получить доступ к земле. Формирование районного фонда перераспределения осуществлялось разными способами и в несколько этапов. На первом этапе (до 1992 г.), как правило, в эти фонды передавалось до 10% сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов. На втором этапе туда попадал остаток земли бывших колхозов и совхозов после передачи основной части их земель в общую долевую или со-

¹ Сформирован во исполнение Закона РСФСР «О земельной реформе» (введен 1 января 1991 г.). Порядок формирования и использования регулировался Временным положением о порядке формирования фондов перераспределения земель, утвержденным Советом министров РСФСР 29 января 1991 г. До настоящего времени это положение не отменено, однако оно не содержится ни в одной базе юридической информации, остались только печатные версии в отдельных сборниках юридических документов времен начала реформы – «Земельная реформа в России: Положения, рекомендации и образцы юридических документов по проведению земельной реформы в Российской Федерации. Вып. 2. М., 1992 г. Аграрный союз России, редакция газеты «Нива России».

вместную собственность граждан¹. Очень часто в фонд перераспределения попадали наименее ценные земли. Академик Б.И. Пошкус отмечал, что наделение землей из фондов перераспределения на первом этапе (1991–1992 г.) осуществлялось главным образом в пользу городского населения, что привело к конфликтам с сельскими жителями. В дальнейшем реформа по такому пути не пошла².

- Несельскохозяйственные угодья, которые были ранее закреплены за реорганизуемыми колхозами или совхозами, оставались в государственной собственности и передавались в постоянное бессрочное пользование правопреемникам реорганизованных хозяйств.

Основная часть сельскохозяйственных угодий передавалась в общую собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных организаций, кроме случаев, когда приватизация земель в таких организациях была запрещена.

Круг лиц, которым земля передавалась в общую долевую или общую совместную собственность в ходе реорганизации колхоза или совхоза, устанавливался постановлением правительства России. К числу этих лиц относились постоянные работники реорганизуемого колхоза или совхоза; пенсионеры хозяйства, проживающие на его территории; студенты, бывшие работники хозяйства, уволенные для прохождения срочной военной службы; учащиеся учебных заведений, которые обучались по направлению из бывшего колхоза или совхоза. Позднее в этот список были включены работники сельской социальной сферы. По решению общего собрания вышеперечисленных претендентов на землю в состав получателей земли могли войти другие лица. При включении дополнительных лиц, не предусмотренных напрямую законодательным актом, общий размер участка в общей собственности не увеличивался, а размер доли – уменьшался. Таким образом, состав лиц, получивших землю в ходе приватизации земли бывших колхозов и совхозов, мог различаться по категориям участников в разных хозяйствах и в разные периоды времени. Например, в Нижегородской области были случаи, когда в хозяйствах с преобладающей долей мусульманского населения на собраниях принимались решения о включении в круг претендентов на зем-

¹ Исянов Р. Механизм проведения земельной реформы и приватизации предприятий// АПК: экономика и управление. 1992. № 7. С. 20–23, а также Указ президента РФ № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы» от 27.12.1991 г., п. 5.

² Пошкус Б.И. Крестьянство России на перепутье: сб. научных работ. М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова: Энциклопедия российских деревень, 2005. С. 59.

лю всех жителей села, а не только тех, кто имел на это право в соответствии с постановлением правительства РФ¹.

Земельные участки передавались в ходе реформы собственностью граждан бесплатно и за плату.

Бесплатно:

- Участки в общую собственность – совместную или коллективно-долевою – передавались гражданам при реорганизации колхоза и совхоза в пределах среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в расчете на участника общей собственности, установленной районной администрацией по федеральной методике.
- Членам крестьянских (фермерских) хозяйств – в пределах норм передачи земли в собственность для ведения КФХ. Эти нормы устанавливались на уровне субъекта РФ и по ним предоставлялись земли из государственной собственности, в т.ч. и из фонда перераспределения земель. Участки гражданам для ведения КФХ выделялись также из земель, которые передавались в общую собственность при реорганизации колхоза или совхоза, но в этом случае размер участка определялся размером земельной доли – доли в праве на участок в общей собственности.

Для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в селе – в пределах норм, установленных сельской администрацией.

Для садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства – в пределах норм, установленных решением субъекта РФ.

Анализ предельных размеров участков для ЛПХ, садоводства, огородничества и других участков граждан (кроме КФХ) показывает, что они устанавливались близко к размерам, в которых происходило наделение участками граждан до реформы. Исключение составляли участки для дачного хозяйства, которые изначально были существенно больше по площади традиционных участков для садоводства (соответственно 1 гектар и несколько соток). В дальнейшем эти ограничения были сняты.

Технология проведения приватизации земли, находящейся в пользовании колхозов и совхозов, предусматривала:

- утверждение списка граждан, которым земля должна быть предоставлена в собственность, на собраниях трудовых коллективов реорганизуемых хозяйств;

¹ Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т.1. ИФС, 1995. С. 66.

- выбор трудовыми коллективами формы собственности на землю: общую совместную или коллективно-долевою;
- право определенных граждан на получение отдельного участка в счет приватизируемой земли для ведения самостоятельной деятельности в рамках крестьянского (фермерского) хозяйства;
- обращение к главе районной администрации с просьбой о передаче земли в собственность;
- установление на уровне района среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в расчете на одного члена коллектива реорганизуемого колхоза или совхоза;
- издание главой районной администрации распоряжения/решения о передаче земли в собственность граждан;
- выдачу документа на землю пользователю участка – организации, где были перечислены площади и юридические титулы земли, которой эта организация пользовалась: постоянное (бессрочное) пользование государственной землей, земля в собственности граждан, если они оставляли ее в пользовании организации. Отдельно заключался договор аренды на срок не более 5 лет на земли из районного фонда перераспределения земель.

В ходе реорганизации колхозов и совхозов на уровне субъекта РФ составлялся перечень так называемых списочных хозяйств. В него попадали хозяйства, в которых приватизация земли либо была запрещена, либо проводилась с ограничением прав новых собственников¹. Например, запрещалась приватизация земель в опытных хозяйствах, селекционных станциях, опытных полях и т.п. Ограничивались права граждан, получивших право на землю при реорганизации животноводческих комплексов, тепличных хозяйств и т.д. Они не могли выделить участок в счет своей земельной доли из участка в общей собственности, если он был нужен для обеспечения деятельности этой организации. В начале осуществления аграрной реформы в такие списки были включены до 50% всех хозяйств – правопреемников реорганизованных колхозов и совхозов. Инициаторами включения, как правило, являлись руководители органов управления сельским хозяйством субъекта РФ. Они считали, что эта мера приведет к сохранению крупных хозяйств. Несмотря на включение в список, коллективы предприятий могли обратиться в ад-

¹ Постановление правительства РФ «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропродовольственного комплекса» № 708 от 19.09.1993 г. М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

министрацию субъекта РФ и доказать необоснованность включения в такой список. Например, ООО «Мальчевское» Миллеровского района Ростовской области обратилось к главе Ростовской области с таким обоснованием. Позднее оно было исключено из этого списка¹.

Приватизация земли бывших колхозов и совхозов как по срокам, так и по доле земли, переданной в частную собственность, проходила по субъектам Российской Федерации неравномерно. Так, в автономных республиках она была проведена существенно позднее – если проводилась вообще. Осуществление приватизации зависело от принятия решений не на федеральном уровне, а на уровне входящей в РФ республики. Например, в Калмыкии, Татарстане, Башкирии приватизация началась в самом конце 1990-х гг. В Дагестане, Ингушетии, Республике Саха (Якутия), Кабардино-Балкарии в частной собственности в настоящее время числится всего от 100 до 800 га земель сельскохозяйственного назначения, а в Северной Осетии-Алании и Чечне вся земля до сих пор остается государственной. В 2003 г. федеральное законодательство² предприняло еще одну попытку расширения масштабов приватизации земли, занятой в сельскохозяйственных организациях. В ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. 1 ст. 19.1) была введена норма, в соответствии с которой субъекты РФ должны были установить срок, с которого осуществляется приватизация земель. В противном случае приватизация должна была осуществляться с 1 января 2004 г.

После введения этой нормы не только там, где приватизация не была проведена, но и в тех субъектах РФ, в которых сельскохозяйственные угодья уже были частными, срок начала приватизации был установлен через 49 лет после принятия закона субъекта РФ, в котором была определена дата начала приватизации. Примером такого субъекта РФ может выступать Краснодарский край, где около 67%³ сельхозугодий, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, были приватизированы еще в начале 1990-х гг. Тем не менее оставшаяся в государственной собственности часть сельскохозяйственных угодий может быть здесь передана безвозмездно или продана в частную собственность только в середине текущего столетия.

¹ Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т. 2. ИФС, 1995. С. 77–78.

² ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 г.

³ Рассчитано по сб. «Земельный фонд Российской Федерации на 1.01.09». М.: Роснедвижимость, 2009 г.

С введением в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» приватизация земли стала преимущественно платной. В этом законе есть несколько положений, позволяющих предоставлять землю бесплатно. Например, трудовым коллективам сельскохозяйственных организаций, которые по разным причинам не воспользовались правом бесплатного получения земли в начале 1990-х гг. Однако механизм приватизации, который работал в период с 1992 по 2003 г., уже не действует. Субъекты РФ если будут принимать решения о бесплатной передаче земли сельскохозяйственного назначения коллективам таких сельскохозяйственных организаций, должны сами разработать и принять какой-либо механизм этой передачи.

ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», введенный в действие в конце января 2003 г., фактически закончил дискуссию о возможности или невозможности введения частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения. В результате было признано: она есть. А там, где ее до сих пор нет, должна появиться после установления срока начала приватизации.

Отказ от введения частной собственности на земли бывших колхозов и совхозов в национальных республиках объясняется, как правило, двумя причинами. Первая – малоземелье. Вторая – угроза земельных споров между гражданами, депортированными со своих исконных земель в годы советской власти, и поселившимися на их место. Федеральные власти фактически самоустранились от решения земельного вопроса в этих республиках. Республиканские власти не в состоянии разработать особых механизмов оборота земли в условиях государственной собственности. В результате такой политики республиканские законы по обороту земель сельскохозяйственного назначения являются калькой федерального. В них предусмотрены механизмы оборота земли в условиях частной собственности, которая будет введена только через 49 лет.

Отказ от введения частной собственности, отсутствие механизмов оборота государственной земли в большинстве республик Кавказа создали условия для широкомасштабного теневого оборота сельскохозяйственной земли: она числится в государственной собственности и пользовании сельхозорганизаций, но подавляющая часть продукции производится в хозяйствах населения¹. Легальных механизмов перехода земли от организаций гражданам нет.

¹ Пример по Республике Дагестан рассмотрен в статье: Шагайда Н.И. Институциональные ограничения оборота как барьер перераспределения земли между различными группами 42

Говоря об особенностях приватизации земли бывших колхозов и совхозов в России, можно отметить, что они проявляются:

- в отказе от реституции;
- в отделении сельскохозяйственных угодий от традиционных пользователей земли – правопреемников колхозов и совхозов;
- в исключительных правах сельских жителей на сельскохозяйственные угодья бывших колхозов и совхозов;
- в бесплатной передаче большей части сельскохозяйственных угодий в собственность граждан;
- в передаче земли бывших колхозов и совхозов гражданам не в виде индивидуальных участков, а в виде участков в общей собственности;
- в сохранении государственной собственности на несельскохозяйственные угодья, переданные в пользование правопреемников колхозов и совхозов.

Массовая передача сельскохозяйственных угодий в общую собственность предопределила появление оборота не только участков, но и земельных долей (или долей в праве общей собственности на участок). Так, среднее число участников общей собственности по выборке 367 сельскохозяйственных организаций в 11 областях РФ составило 444 человека, а средняя площадь участка в долевой собственности приблизилась к 4 тыс. га¹.

Механизмы аграрной реформы позволили достаточно быстро провести приватизацию. В ходе приватизации часто дискутировался вопрос о том, что она торпедируется в некоторых областях из-за того, что руководители субъектов РФ не всегда поддерживают саму идею приватизации. Также обсуждался вопрос о том, что люди не заинтересованы в приватизации земель сельскохозяйственного назначения и это останавливает приватизацию. Действительно, разброс по доле частных земель сельскохозяйственного назначения в субъектах Российской Федерации оказывается весьма существенным (*табл. 2.1*).

производителей сельскохозяйственной продукции (на примере Республики Дагестан) в сб. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы. М.: ВИАПИ, Энциклопедия российских деревень, 2006 г. С. 373–376.

¹ Узун В.Я., Шагайда Н.И., Могилевцев В.И., Глазкова Г.П. и др. Программа приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий: подведение итогов. М.: Росагрофонд, 1999. С. 24–40.

Таблица 2.1

**Группировка субъектов РФ по доле частных земель в категории
земли сельскохозяйственного назначения**

	Частные земли в категории (%)						
	0	до 10	10–20	20–40	40–60	60–80	> 80
Количество субъектов РФ	6	6	6	14	22	24	0

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009.

Интервалы группировки выбраны так, чтобы был виден разброс в показателе – доле частных земель в землях сельскохозяйственного назначения. Среди обычных субъектов РФ, где старт приватизации был дан в начале 1990-х годов, есть области, доля частных земель в которых составляет менее 1%.

В ходе анализа статистически подтвердилась гипотеза о том, что на долю частных земель сельскохозяйственного назначения влияют не какие-либо трудно измеряемые факторы, в том числе и политическая ориентация руководителей субъектов РФ или отдельных чиновников, а доля сельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения. Где выше доля сельскохозяйственных угодий (по субъектам, где приватизация была проведена в принципе), выше оказывается и доля приватизированных земель сельскохозяйственного назначения. Коэффициент корреляции этих факторов по всем субъектам РФ составил 0,67. А если из числа субъектов исключить те, в которых приватизация земель колхозов и совхозов началась не так давно, как в целом по стране (Республики Татарстан, Калмыкия), или не проведена до сих пор (Дагестан, Ингушетия, Чечня, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия)), то этот коэффициент составит 0,89.

Этот расчет показывает, что грамотно сформулированные формальные институты, а также созданная вертикальная структура осуществления земельной реформы позволили преодолеть препятствия и провести приватизацию вне зависимости от политических воззрений и других неформальных факторов, действующих в каждом отдельном регионе. Для этого были созданы следующие условия:

- Принята детальная законодательная база. Из-за политических разногласий депутатов Верховный Совет – высший законодательный орган России – не мог принять законы для проведения приватизации земель бывших колхозов и совхозов. Законодательная база приватизации земли была сформирована нормативно-правовыми акта-

ми президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации.

- Минимизированы транзакционные издержки получения прав на землю для земельных собственников и пользователей. Это достигнуто за счет того, что все работы по перераспределению земли бывших колхозов и совхозов между коллективом граждан, фермерами, государством (включая земли фонда перераспределения земель и несельскохозяйственные угодья, остающиеся в пользовании правопреемника колхоза или совхоза) были выполнены за счет бюджетных средств.
- Права на участки зарегистрированы бесплатно для собственников в реестрах, которые вели райкомземы.
- Правоудостоверяющие документы новым пользователям и собственникам подготовлены централизованно в райкомземах и выдавались также практически бесплатно.
- Налажен мониторинг земельной реформы – информация по всем областям России о ходе земельной реформы публиковалась несколько раз в год, проводились проверки законности предоставления земли. В приложениях приведены материалы проверок – приложения 2.1 и 2.2.

Организация работ на местах через районные земельные комитеты¹ представляет собой редкий пример успешной реализации государственной политики. Эти районные подразделения федеральной службы принимали документы от хозяйств и граждан, обеспечивали подготовку проектов перераспределения земель бывших колхозов и совхозов (через систему ГИПРОЗЕМ), формирование участков для ведения крестьянских (фермерских) хозяйств, проектов постановлений глав районных администраций о передаче земли, осуществляли регистрацию прав на участки, учет участков и выдачу правоудостоверяющих документов. Благодаря такой организации работ число бюрократических структур, задействованных в ходе земельной реформы, было минимизировано. Очевидно, что именно это позволило быстро провести начальный этап земельной реформы – приватизацию основной части сельскохозяйственных угодий страны.

¹ Комитеты в течение времени имели разные названия: по земельной реформе, по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств, по земельной реформе и землеустройству и т.д. В настоящее время входит в федеральную структуру Росреестр.

В результате земельной реформы подавляющая площадь сельскохозяйственных угодий перешла в долевую собственность коллективов работников и пенсионеров бывших колхозов и совхозов, а также работников сельской социальной сферы. Традиционные пользователи сельскохозяйственных угодий – правопреемники колхозов и совхозов оказались отделенными от сельхозугодий, которыми пользовались их предшественники – колхозы и совхозы. Они должны были, как и сторонние заинтересованные в земле лица, обращаться к собственникам земли – коллективу граждан с просьбой о передаче земли им в пользование. Участок в общей собственности не мог быть передан целиком правопреемнику колхоза или совхоза, так как для этого требовалось единогласное решение всех сотен его сособственников. У тех, кто был заинтересован в земле, оставалась единственная возможность – обращаться к каждому отдельному сособственнику участка – собственнику земельной доли, привлекать его земельную долю. Сделки с земельными долями позволяли концентрировать их в руках организаций или фермеров, которые на следующем этапе в счет этих земельных долей могли выделять консолидированные поля, участки пастбищ и сенокосов. Все это позволяло провести реструктуризацию имущественного комплекса бывших колхозов и совхозов, перераспределить землю между заинтересованными предпринимательскими структурами без предварительного деления сельхозугодий бывших колхозов и совхозов на индивидуальные участки в счет каждой земельной доли.

Такой подход позволял существенно снизить транзакционные издержки перераспределения земли и формирования землепользований новых организаций и фермеров, предотвращал риск возникновения чрепослосицы¹. На важность этой работы обращает внимание В. Андреефф, отмечая, что главная задача приватизации сводится к реорганизации производственных объединений, из которых складывалась прежняя социалистическая экономика, с последующей их интеграцией, которая минимизирует суммарные транзакционные издержки и управленческие затраты².

¹ В странах, в которых в ходе земельной реформы произошло деление земли на индивидуальные участки, формирование консолидированных земельных массивов чрезвычайно затруднено из-за решения собственников рядом расположенных участков передавать землю разным пользователям.

² Андреефф В. Постсоветская приватизация в свете теоремы Коуза // Вопросы экономики. 2003. № 12. С. 122–137, 126.

Первая часть задачи была выполнена – для реструктуризации имущественных комплексов бывших колхозов и совхозов были созданы институциональные условия. Однако произошло ли перераспределение земли от традиционных, часто неэффективных пользователей в руки наиболее эффективных собственников и пользователей? С 1990 по 1994 г. площади сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственных организациях сократились очень существенно (на 46,6 млн га, или на 23% относительно 1990 г.), но не за счет того, что стали создаваться новые организации и КФХ. Так, в крестьянские (фермерские) хозяйства перешло всего около 11 млн га (или 5% площадей сельскохозяйственных предприятий относительно 1990 г.), а число сельскохозяйственных предприятий увеличилось только на 1,1 тыс. (или на 4% относительно 1990 г.) (табл. 2.2). Таким образом, несмотря на появление многочисленных собственников земли, возможность перераспределения земли к разным пользователям, правопреемники бывших колхозов и совхозов в середине 1990-х годов продолжали традиционно пользоваться землей вне зависимости от того, насколько земли были эффективны. Изменение средней площади объяснялось в большей степени передачей земли в ведение сельских администраций, в районный фонд перераспределения земель, чем в новые организации и фермерские хозяйства.

Таблица 2.2

Количество СХО и средний размер (на конец года)

	1990 г.	1992 г.	1994 г.
Сельскохозяйственные организации			
Количество, тыс.	25,8	26,6	26,9
Площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	202,4	162,8	155,8
Средний размер, га	7 845	6 120	5 792
Крестьянские (фермерские) хозяйства			
Количество, тыс.	4,1	182,8	279,2
Площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	н.д.	7042	10 935
Средний размер, га	41	43	43

Источники: Сельское хозяйство России: официальное изд. М.: Госкомстат, 1995. С. 50–59; Российская Федерация в 1992 г.: статистический ежегодник. М.: Госкомстат, 1993. С. 71; Крестьянские хозяйства и сельскохозяйственные подворья России (1991–1998 гг.). М.: МСХП РФ. АККОР. ВИАПИ. Росагрофонд, 1999. С. 35.

Следуя теореме Коуза, неважно, как была проведена приватизация, важно, чтобы права собственности были специфицированы, а транзакционные издержки перехода ресурсов были низкими, чтобы обеспечить их перераспределение наиболее эффективным способом. В нашем случае – обеспечить переход земли от правопреемников колхозов и совхо-

зов пенсионерам, работникам бывших колхозов и совхозов, работникам сельской социальной сферы, в новые сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства, которые используют их более эффективно.

Но реструктуризации правопреемников колхозов и совхозов реально не происходило, если понимать под этим реструктуризацию их имущественного комплекса, изменение технологий, организации производства и управления. Хозяйства оставались такими или примерно такими, какими они были до начала земельной реформы. Отсутствие перехода ресурсов от правопреемников колхозов и совхозов могло свидетельствовать о трех фактах: либо земля уже находилась у эффективных пользователей, размеры их угодий соответствовали материально-технической базе, трудовому потенциалу, опыту менеджеров; либо вести эффективное производство невозможно, нет новых эффективных пользователей, земле некуда переходить; либо перераспределение земли к новым пользователям затруднено.

Таблица 2.3

Анализ законодательных норм

Норма закона	Наличие (+), отсутствие (-) ограни- чения	Обоснование ограничения
1	2	3
Передача в общую собственность	-/+	Размытые критерии включения граждан в состав коллектива для получения земли. Например, кампания укрупнения/разукрупнения хозяйств привела к нарушению прав отдельных групп граждан (пенсионеры хозяйств, присоединенных или отделенных от реорганизуемого колхоза или совхоза; работников социальной сферы). Площади участков по земельному учету, которые перераспределяли между гражданами, государством, не соответствовали факту. Не было механизма, который бы определял порядок распоряжения общим участком при отсутствии части собственников; отсутствовал механизм привлечения земли граждан в разные новые организации и КФХ.

Продолжение таблицы 2.3

1	2	3
Выдача государственного акта, свидетельства на право общей собственности	-/+	Выдача на имя СХО, что в дальнейшем привело к судебным разбирательствам о том, чьи же права подтверждает этот правоудостоверяющий документ: граждан или организации.
Выдача документов на землю гражданам	-	Индивидуальные документы, подтверждающие право отдельного гражданина на земельную долю, отсутствовали. Граждане не могли принять индивидуальных решений и заключить сделки со своим участком или долей в праве на него. Предусматривалось, что гражданин может получить в земельном комитете справку, что у него есть земельная доля.
Разрешены сделки с долями	-/+	Отсутствует требование к сельскохозяйственной организации – пользователю земли заключить договор на пользование землей граждан. Информационная работа с гражданами не проведена, они не знают своих прав. Не разработаны типовые формы договоров организаций или фермеров
Разрешен выход с участком в счет земельной доли	-/+	Нет процедуры выдела равноценного участка.
Провозглашено право на создание организаций и фермерских хозяйств	+/-	Нет процедуры выдела равноценного участка. Существуют административные ограничения создания новых организаций и КФХ, к которым переходит часть имущества и земли правопреемников колхозов и совхозов.

Фактические данные свидетельствовали о том, что в 1994 г. доля убыточных сельскохозяйственных предприятий доходила до 61%¹. То есть земля не была сконцентрирована у эффективных пользователей. Эти же данные свидетельствовали о том, что 39% хозяйств могли вести безубыточный или даже прибыльный бизнес. Однако не было фактов, свидетельствующих, что к ним «перетекают» земли неэффективных собственников. Для того чтобы понять почему, можно проверить наличие ограничений перераспределения земли, заложенных в законодательных нормах (табл. 2.3).

¹ Сельское хозяйство России: официальное изд. М.: Госкомстат, 1995. С. 101.

В результате таких нестыковок перераспределение земли от правопреемников колхозов и совхозов оказалось невозможно технически, если бы даже существовала объективная экономическая потребность:

- граждане не имели на руках документов о своих правах на земельные доли, что не давало им возможности не только заключать сделки, но и понимать, что они стали собственниками земли;
- часть граждан не попали в число претендентов на земельную долю, т.к. формально не соответствовали критериям¹; на практике возникали конфликты при определении перечня работников сельской социальной сферы, имеющих право на земельную долю. Например, на территории сельского населенного пункта могла находиться больница, обслуживающая несколько районов; но включение работников такой больницы в состав претендентов на земельные доли ущемляло интересы работников сельскохозяйственных предприятий, так как вело к существенному уменьшению размера земельной доли;
- площади земель, переданные на бумаге, не соответствовали площади на местности; размер земельной доли в га был неточен, что создавало неопределенность при обсуждении вопроса цены или арендной платы;
- руководители сельскохозяйственных предприятий не имели на руках типовых договоров, которые должны были заключать, чтобы сформировать землепользование сельскохозяйственной организации или фермерского хозяйства, не знали процедуры их заключения или регистрации, вообще не понимали, что должны их заключать;
- бухгалтеры не могли отразить сделки с землей, так как МСХ РФ даже и не подумало о разработке методики бухгалтерского учета для отражения операций по привлечению земельных долей в сельскохозяйственные организации;
- сами организационно-правовые формы правопреемников колхозов и совхозов были неопределенными, большинство из них не соответствовало действующему тогда закону о «Предприятиях и предпринимательской деятельности»². Неясны были взаимоотношения чле-

¹ Узун В.Я., Шагайда Н.И., Сыродоев Н.А., Могилевцев В.И. и др. Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. В 2-х томах. Т. 1. М.: Росагрофонд, 1998. С. 65.

² № 445-1 от 25 декабря 1990 г.

нов, порядок принятия решений, формирование уставного капитала и так далее.

Создание новых организаций и фермерских хозяйств было затруднено, так как районные власти, руководители сельскохозяйственных организаций – правопреемников колхозов и совхозов противодействовали передаче земли и имущества в новые сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства, используя административный ресурс.

В результате действия этих факторов реорганизация бывшего колхоза или совхоза нередко проводилась формально. Фактически под новым названием скрывалась организация неопределенной организационно-правовой формы, использующая имущественный комплекс бывшего колхоза или совхоза¹, движение земли и имущества из которой вроде бы разрешалось, а на практике оказывалось невозможным. Внутрихозяйственное управление в такой организации осуществлялось так, будто это был, в лучшем случае, колхоз, а в худшем – частное предприятие директора, хотя директор не имел юридических оснований распоряжаться имуществом хозяйства.

Анализируя общую стратегию российской приватизации, обычно приватизацию сельскохозяйственной земли оставляют в стороне, так как она не укладывается в общие рамки приватизации, не имеет вопиющих негативных результатов, связанных с перераспределением в ее ходе собственности в руки отдельных физических лиц или компаний. Так, В. Андреев² рассматривает шесть периодов приватизации промышленности в России, в пяти из которых выигравшей стороной могла быть только ограниченная, сращенная с властью группа лиц. В ходе приватизации земли бывших колхозов и совхозов таких злоупотреблений в массовом масштабе не наблюдалось. Собственность на землю была передана гражданам, которые продолжают оставаться основными собственниками сельскохозяйственных угодий по настоящее время. Злоупотребления были другого рода, связанные главным образом с созданием барьеров для развития новых форм хозяйствования и реализа-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации, содержащий статьи об организациях разных организационно-правовых форм, был принят только в 1995 г., а закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» № 445-1 от 25 декабря 1990 г. был крайне несовершенен, в рамках одной правовой формы смешивались, например, акционерное общество закрытого типа и товарищество с ограниченной ответственностью.

² Андреев В. Российская приватизация: подходы и последствия// Вопросы экономики. 2004. № 6. С. 57–78.

ции прав новых собственников на землю. Как правило, злоупотребления были связаны с:

- включением в состав претендентов на землю лиц, не имеющих на это права;
- занижением площадей, которые подлежали приватизации;
- предоставлением земель для ведения КФХ лицам, которые не имели опыта сельскохозяйственной деятельности;
- затягиванием сроков рассмотрения заявлений от работников об организации КФХ руководителями сельхозорганизаций;
- предоставлением непригодных земель для ведения сельского хозяйства;
- лишением земли фермерских хозяйств;
- отказом в рассмотрении заявлений на выход участника из состава участников или членов организации – правопреемника реорганизованного колхоза или совхоза с участком земли в счет земельной доли.

Однако с этими нарушениями пытались бороться, отслеживая ситуацию в ходе проверок Роскомзема – в приложении 2.1 и 2.2 приведены примеры. Часть нарушений находилась вне поля проверок. Распространенным нарушением со стороны руководителей сельскохозяйственных организаций было удержание свидетельств собственности на землю, выписанных на имя граждан.

Попытка преодоления институциональных ограничений, заложенных в правовых актах, определивших практический механизм приватизации, были предприняты уже в 1993 г. Так, губернатор Нижегородской области Б.Е. Немцов обратился к Международной финансовой корпорации (МФК) с просьбой об организации проекта по приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России. Являясь членом МФК, Россия может рассчитывать на такое содействие. Цель проекта – реализация процедуры приватизации земли и реорганизации колхоза или совхоза, определенной в правовых актах Российской Федерации, выявление институциональных ограничений, обоснование необходимости их изменения, разработка механизма их преодоления и лоббирование изменения законодательства. МФК к тому времени имела опыт подобной работы в области приватизации предприятий малого бизнеса в Нижнем Новгороде. Приватизация земли рассматривалась в проекте только в контексте реорганизации сельскохозяйственной организации, не затрагивала земли, которые на момент реорганизации каж-

дого отдельного хозяйства уже были выведены либо в ведение сельской администрации, либо в крестьянские (фермерские) хозяйства. Для отработки механизма приватизации были отобраны 6 сельскохозяйственных организаций, в пяти из них была проведена работа по приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России¹. В ходе проекта были выявлены институциональные ограничения реорганизации колхозов и совхозов, разработаны предложения для корректировки институтов реформы, принято 3 постановления правительства, которые институционализировали предложения Проекта. Примеры корректировки институтов для снижения ограничений реорганизации колхозов и совхозов приведены в *табл. 2.4*.

Таблица 2.4

Примеры корректировки институтов для снижения выявленных ограничений реорганизации колхозов и совхозов

Обоснование ограничений	Порядок его преодоления в проекте	Институционализация предложений проекта
1	2	3
Критерии участников общей собственности не охватывали всех граждан, которые работали в сельскохозяйственных предприятиях.	Уточнение круга претендентов на основе опыта пилотного проекта.	Рекомендация по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные паи, одобренные постановлением правительства РФ от 1.02.1995 г. № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев», предусматривает расширение круга лиц, имеющих право на земельную долю. Например, право на земельную долю получают пенсионеры, вышедшие на пенсию из хозяйства, которое было объединено впоследствии с другим (п. 7).

¹ Цели, задачи, принципы реализации проекта, о группе разработки методологии и реализации проекта – см. пособие «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России». В 2 томах. МФК. 1994. С. 246.

Оборот сельскохозяйственных земель...

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3
<p>Не был определен принцип отбора работников сельской социальной сферы, попадавших в состав претендентов на земельные доли.</p>	<p>Предложено установить критерий отнесения работников сельской социальной сферы к числу претендентов на землю реорганизуемого хозяйства, закрепить в постановлении правительства РФ.</p>	<p>Ограничение не было преодолено.</p>
<p>Площади земель, которые числились по земельному учету, не соответствовали факту.</p>	<p>Проведение инвентаризации земель, уточнение размера земельных долей.</p>	<p>П. 4 названного постановления №96 предусматривал проведение инвентаризации земель и уточнение размера земельной доли.</p>
<p>Не было механизма, который бы определял порядок распоряжения общим участком при отсутствии части собственников.</p>	<p>Уточнено содержание понятия «невостребованные земельные доли». Разработан механизм единовременного перераспределения земли реорганизуемого хозяйства при наличии не более 5% собственников земельных долей, которые признаны невостребованными. Предложено, что в интересах собственников невостребованных земельных долей действует представитель сельской администрации, его полномочия ограничены: он не может совершать сделки в интересах собственников, земельные доли которых признаны невостребованными, если такие сделки ведут к прекращению права собственности на земельную долю.</p>	<p>Рекомендации о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями, одобренные постановлением правительства РФ № 96 от 01.02.1995 г. П. 35 данного постановления содержал определение невостребованных земельных долей, регулировал право пользования участком в счет невостребованных земельных долей.</p>

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3
<p>Отсутствовала оценка участков сенокосов и пастбищ в баллах, что делало невозможным определение размера земельной доли не в условных «гектарах земли среднего качества», а в единой оценке – баллогектарах.</p>	<p>Подготовлена методика, которая позволяла присвоить балл участку пашни или пастбищ путем сопоставления урожайности многолетних трав на участке пашни, имеющем оценку в баллах, с участками сенокосов и пастбищ, оценка урожайности многолетних трав на которых возможна.</p>	<p>Разъяснение на семинарах.</p>
<p>Не были выданы индивидуальные свидетельства о собственности гражданам.</p>	<p>Подготовлены формы индивидуальных свидетельств на земельную долю, утвержденные Нижегородским областным Советом народных депутатов.</p>	<p>Указ президента РФ № 1767 от 27.10.1993 г. утвердил форму свидетельства о праве собственности, которая частично учитывала предложение проекта.</p>
<p>Граждане не знали своих прав как собственников земельных долей.</p>	<p>Подготовлены информационные листовки, памятка собственника земельной доли.</p>	<p>Положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий, утвержденное постановлением правительства РФ № 874 от 27.07.1994 г. предусматривало проведение информационной работы (п.п. 5.1–5.6). Подготовлена памятка собственника земельной доли, которая издана Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству.</p>
<p>Внутрихозяйственные отношения в сельскохозяйственных предприятиях не определены, отсутствуют грамотные в юридическом смысле уставные документы новых организационно-правовых форм сельскохозяйственных организаций.</p>	<p>Разработаны типовые формы – уставы, учредительные договоры ТОО, АОЗТ, СТ, потребительского и производственного кооператива.</p>	<p>Опубликованы в пособии по приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России. Пособие бесплатно разослано во все 24 тыс. бывших колхозов и совхозов, в сельские библиотеки, органы управления сельским хозяйством, райкомземы и т.д.</p>

1	2	3
<p>Не были разработаны типовые формы договоров о сделке с земельными долями.</p>	<p>Разработаны типовые формы договоров по сделкам с земельными долями</p>	<p>Процедура заключения индивидуальных договоров предусмотрена в рекомендациях «О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями», одобренных постановлением правительства РФ № 96 от 1.02.1995 г., утверждены типовые договоры.</p>
<p>Не было процедуры урегулирования спора о равноценности выделяемого участка в счет доли, сохранялись административные методы урегулирования спора.</p>	<p>Отработана процедура внутрискладового аукциона, участниками которого являются собственники земельных долей или пользователи участков, привлечшие доли по договорам с собственниками. Процедура позволяет урегулировать споры посредством получения участка меньшей площади на спорном поле. Проигравшему претенденту выделяется участок на другом поле, но большей площадью.</p>	<p>Приложение 1 к положению о реформировании сельскохозяйственных предприятий, утвержденному постановлением правительства РФ № 874 от 27.07.1994 г., содержит процедуру проведения внутрискладовых аукционов по распределению земли и имущества между новыми производственными единицами.</p>
<p>Не был предусмотрен способ формирования землепользования СХО в случае, если оно использует участок в общей собственности, раздел которого запрещен.</p>	<p>Разработан договор внесения земельной доли в уставный капитал с ясными формулировками, позволяющими собственнику доли сделать осознанный выбор и передать право собственности на долю юридическому лицу.</p>	<p>П.п. 15–22 рекомендаций о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями, одобренных постановлением правительства РФ № 96 от 1.02.1995 г., содержат описание процедуры внесения земельной доли в уставный капитал.</p>

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3
<p>Отсутствовала рыночная оценка земельной доли, рекомендовано пользование квази-рыночной ценой – нормативной или производной от земельного налога. Денежная оценка производилась как 50-кратная ставка земельного налога (постановлением правительства РФ № 708 от 4.09.1992 г.), а затем – 200-кратная земельного налога.</p>	<p>Не преодолено, так как сделки продажи носили единичный характер.</p>	
<p>Отсутствовало бухгалтерское отражение операций хозяйства по привлечению земельных долей и иных сделок с ними.</p>	<p>Подготовлены проекты бухгалтерских проводок¹ и представлены в МСХ РФ, проведена разъяснительная работа о необходимости их официального принятия.</p>	<p>Письмо МСХРФ во исполнение постановления правительства РФ № ЯУ-П1-27978 от 2.09.1997 г. и письмо Минэкономки РФ № 2561-П от 21.08.1997 г. «О ходе земельной реформы и мерах по усилению государственного контроля за эффективным использованием земель» содержат описание бухгалтерских проводок.</p>
<p>Перманентная угроза раздела общей собственности нарушала интересы пользователя участком.</p>	<p>Перераспределение земли производится одновременно, по общему плану. Землепользование формируется на основе долгосрочных договоров, что обеспечивает его стабильность.</p>	<p>Положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий, утвержденное постановлением правительства РФ № 874 от 27.07.1994 г., содержит процедуру единовременного разделения землепользования в случае наличия нескольких претендентов на землю, формирования землепользования на основе договоров с каждым собственником земельной доли.</p>

¹ Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т. 1. ИФС, 1995. С. 168.

Преодоление институциональных ограничений земельной реформы проходило в два этапа.

На первом разрабатывалось законодательство на уровне области. Так, вслед за Нижегородской были приняты законодательные акты в Ростовской и Орловской областях, где по просьбам администраций проводился проект¹.

На втором этапе правительство РФ с учетом практики работы в областях принимало постановления, содержащие механизмы, отработанные в проекте. Так, были приняты постановление № 324 «О практике аграрных преобразований в Нижегородской области» от 15.04.1994 г., постановление № 874 правительства РФ «О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области» от 27.07.1994 г., а также постановление правительства РФ № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» от 01.02.1995 г.

Практика отработки на пилотных объектах новых механизмов или мониторинг последствий реализации законодательных норм на практике с целью выявления негативных последствий их реализации для оперативной корректировки институтов не нашла распространения в России. В настоящее время корректировка институтов происходит, как правило, хаотично, после того как накапливается критическая масса жалоб с мест в комитетах Государственной думы и профильных министерствах.

Список литературы

1. Аграрная политика партии: уроки прошлого, характеристика современного уровня развития сельского хозяйства. Ростов-на-Дону: Знание, 1989.
2. Андреефф, В. Постсоветская приватизация в свете теоремы Куза// Вопросы экономики. 2003. № 12.
3. Андреефф В. Российская приватизация: подходы и последствия// Вопросы экономики. 2004. № 6.
4. Боев В. Р. Нужна новая аграрная политика// АПК: экономика, управление. 1991. № 11.

¹ Постановление главы администрации Орловской области № 398 от 22.12.1994 г. «О дальнейшем реформировании сельскохозяйственных предприятий Орловской области».

5. Дергунов В.А. Аграрный работник: каким ему быть? Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1998.
6. Жювенель Бертран. Этика перераспределения// Экономические науки, Баком. 1995. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.libertarium.ru/libertarium/l_lib_ethics. – Заглавие с экрана.
7. Использование социальных форм хозяйства: личное подсобное хозяйство// Отв. ред. Л.В. Никифоров. М.: Ин-т экономики АН СССР, 1989.
8. Исянов Р. Механизм проведения земельной реформы и приватизации предприятий//АПК: экономика и управление, 1992. № 7.
9. Крестьянская реформа 1861 г. Большая советская энциклопедия. Т. 23. М.: Советская энциклопедия, 1953.
10. Никифоров Л.В. Проблемы развития экономически слабых сельскохозяйственных предприятий// Оздоровление финансового состояния убыточных и низкорентабельных колхозов и совхозов. 1990.
11. Никонов А.А. О земельной реформе в СССР// Земельная реформа и проблемы развития земледелия СССР. Курск: ВАСХНИЛ, 1992.
12. Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1995.
13. Пошкус Б.И. Крестьянство России на перепутье. Сборник научных работ. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: Энциклопедия российских деревень, 2005.
14. Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т. 1–2. ИФС, 1995.
15. Серова Е.В. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой// Е. Серова, И. Храмова, Н. Карлова, Т. Тихонова. М.: ИЭПП, 2000.
16. Серова Е.В. Состояние сельского хозяйства и аграрная политика. Выступление на семинаре, ГУВШ, 24 декабря 2003 г. http://p1.hse.ru/science/yassin/seminar_2003_12_24.html
17. Серова Е.В., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России. М.: ИЭПП, 1999. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-v-rossii.html>
18. Тихонов В.А. Управление хозяйственными отношениями в системе АПК// Знание, 1987.

19. Тихонов В.А. Цена земли и аренды// Аренда: опыт и проблемы. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990.
20. Ткач Н.Д. Развитие приватизации в агропромышленном комплексе Курской области// Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции 14–16 апреля 1992 г.
21. Тузин Г.Я. Организация арендного подряда в сельском хозяйстве// Аренда: опыт и проблемы. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990.
22. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Могилевцев В.И., Глазкова Г.П. и др. Программа приватизации земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий: подведение итогов. М.: Росагрофонд, 1999.
23. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Сыродоев Н.А., Могилевцев В.И. и др. Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т. 1. В 2 томах. М.: Росагрофонд, 1998.
24. Фомина Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве. Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М.: Ин-т государства и права РАН, 1996.
25. Фомина Л.П. Право собственности на землю в сельском хозяйстве. Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения. М.: Ин-т государства и права РАН, 1998.
26. Шагайда Н.И. Институциональные ограничения оборота как барьер перераспределения земли между различными группами производителей сельскохозяйственной продукции (на примере Республики Дагестан)//Сб. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы. М.: ВИАПИ, Энциклопедия российских деревень, 2006.

Глава 3. Институциональные ловушки оборота сельскохозяйственных земель в России

Сельскохозяйственные товаропроизводители в настоящее время пользуются 191 млн га сельскохозяйственных угодий. Из них 69% находятся в частной собственности, в том числе 56% – участки в общей собственности коллективов граждан. Это примерно 107,9 млн га сельскохозяйственных угодий. Оборот этих земель чрезвычайно затруднен. В последний год тема оборота сельскохозяйственных земель, особенно находящихся в общей долевой собственности, стала активно обсуждаться. Готовится ко второму чтению¹ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», активно обсуждается вопрос об изъятии неиспользуемых земель, а также так называемых невостребованных земельных долей. Оставляя за пределами настоящей работы вопрос о неиспользованных землях, отметим, что в соответствии с действующим законодательством невостребованными сегодня могут быть объявлены по меньшей мере от 70% до 86% сельскохозяйственных угодий в общей собственности, а их собственники, т.е. собственники так называемых невостребованных земельных долей, лишены своей собственности. Такая угроза стала реальной из-за того, что эти граждане «не распорядились ими (земельными долями. – *Прим. автора*) в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю»². Приватизация земли состоялась в начале 1990-х гг., уже прошло много раз по три года. Все земельные доли, которыми не распорядились, могут попасть в категорию невостребованных.

Как указано в пояснительной записке к проекту названного федерального закона: в ЕГРП внесены права на землю только 1,4 млн граждан – собственников земельных долей в участках общей площадью 18 млн га, официально зарегистрированы договоры аренды участков в общей долевой собственности площадью 14,3 млн га³. Остается открытым вопрос о корректности подсчетов земли, собственники которой ею распорядились: можно складывать 18 и 14,3 млн га (что подразумевается в

¹ На октябрь 2010 г.

² ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». С. 13.

³ Пояснительная записка к проекту ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», февраль 2010 г.

пояснительной записке к законопроекту) или нет (что более верно). Но факт остается фактом: сегодня есть все формальные основания изъять у граждан и у сельскохозяйственных организаций, фермеров от 75,6 до 89,9 млн га сельскохозяйственных угодий.

Почему так много земли в счет долей, собственники которых не распорядились ею, не зарегистрировали свои права на земельную долю в ЕГРП, не совершили сделку с участком в долевой собственности, не выделили в счет земельной доли участок для ведения КФХ или расширения участка для личного подсобного хозяйства? Этот вопрос потребовал дополнительного исследования. В качестве гипотезы была сформулирована следующая: распоряжению земельными долями, участком в счет земельной доли мешают институциональные ловушки и, как следствие, высокие транзакционные издержки, сопровождающие процесс земельного оборота. Именно поэтому, а не потому, что плохо была проведена реформа или дольщики не захотели распорядиться своими правами, мы обязаны феномену невостребованных земельных долей, как понимает их закон.

В. Полтерович определяет «институциональную ловушку» как неэффективный, но устойчивый институт или норму поведения¹. Институциональные ловушки неизбежно сопровождают реформу, когда происходит смена институтов, а их негативное влияние не всегда можно спрогнозировать. Их вред в том, что они трудно выявляемы, хотя видны негативные последствия, требуются высокие транзакционные издержки, чтобы их ликвидировать, но – главное – их последствия могут проявляться даже тогда, когда ловушка сама по себе кажется ликвидированной.

Анализ негативного опыта оборота земель в общей собственности, других сельскохозяйственных земель, поиск источников высоких транзакционных издержек, связанных с защитой прав на землю, осуществлением действий по выделу земельных долей в участок, сделок с земельными долями и участками позволили выявить несколько институциональных ловушек:

- Ловушка, обусловленная спецификой норм и сложившихся практик начала земельной реформы. Последствия – высокие транзакционные издержки, связанные с защитой прав собственников земельных долей на землю.

¹ Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы, Т. 35. 1999. № 2. С. 3–40.

- Ловушка, обусловленная попытками применить унифицированные нормы к особому объекту – участку сельскохозяйственных угодий, образованному в ходе приватизации земель бывших колхозов и совхозов. Последствия – высокие транзакционные издержки внесения информации о ранее возникших правах на землю в новый реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), осуществления сделок с земельными долями и участками, выделения участка в счет земельной доли из участка в долевой собственности.
- Ловушка, возникшая в связи с постоянным изменением функций органов, в которых наиболее полно собрана информация о ранее сформированных участках и правах на них. Последствия – высокие транзакционные издержки подтверждения прав на уже давно используемые участки (так называемые ранее сформированные участки).

3.1. Ловушка, обусловленная спецификой норм и сложившихся практик приватизации земли

Возникновение этой ловушки предопределено путаницей в определении субъекта собственности на землю в ходе приватизации, нормами, регулируемыми издание правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на землю, а также практикой передачи этих документов собственникам земли.

Определение субъекта собственности на землю.

Закон РСФСР¹ (ст. 5) «О земельной реформе» содержал противоречивые формулировки, не позволяющие сегодня однозначно определить, кого в начале земельной реформы 1990-х гг. считали субъектом собственности на землю. Так, в ст. 5 было сказано, что «колхозам, другим кооперативным сельскохозяйственным предприятиям, акционерным обществам, в том числе созданным на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, а также гражданам для ведения коллективного садоводства и огородничества земельные участки могут передаваться в коллективную (совместную или долевую) собственность». То есть в соответствии с этим определением земля гражданам в долевую собственность передавалась только для садоводства и огородничества. В других случаях земля в долевую собственность пере-

¹ Закон РСФСР «О земельной реформе» №374-1 от 23 ноября 1990 г.

давалась организациям. Но это слишком простое решение, так как в следующем абзаце этой статьи указано, что «каждый член коллектива... вправе получить свою долю в виде земельного участка». Таким образом, доля вроде бы принадлежит члену коллектива, а весь участок – коллективу граждан. Этот закон действовал до 24.12.1993 г.

Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 г., действовавший до 24.12.1993 г., содержал также несколько противоречивых норм. В третьем абзаце ст. 3. Земельного кодекса РСФСР – «Формы собственности на землю» – было сказано, что «в РСФСР устанавливается государственная собственность на землю и собственность граждан и (или) их коллективов (совместная или долевая)». То есть, по третьему абзацу ст. 3, в РСФСР не установлена собственность юридических лиц на землю. Однако в следующем абзаце этой же статьи указано, что «собственниками земли выступают: государство в лице РСФСР и республик, входящих в ее состав, граждане, колхозы, коллективы других кооперативных сельскохозяйственных предприятий и акционерных обществ, в том числе созданных на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий». Эта норма уже допускает собственность юридических лиц на землю наряду с собственностью граждан.

Ст. 8 и 9 Земельного кодекса РСФСР дают представление о том, кто являлся участником коллективно-долевой и коллективно-совместной собственности на землю: «Земельные участки могут передаваться гражданам на праве коллективно-долевой собственности с определением конкретной земельной доли каждого гражданина в количественном выражении.

В коллективно-долевую собственность граждан могут передаваться земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий».

«Земельные участки могут принадлежать гражданам на праве коллективной совместной собственности без определения для каждого из них конкретной земельной доли.

В коллективную совместную собственность граждан могут быть переданы земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий, и земли общего пользования садоводческих товариществ – по решению общих собраний этих предприятий, кооперативов и товариществ». То есть участниками общей собственности на землю могли быть только граждане.

Земельный кодекс также содержал ст. 68, в которой указано, что «колхозы, сельскохозяйственные кооперативы, акционерные общества получают землю в собственность». Самого механизма передачи земли такому собственнику в Земельном кодексе или другом законе, постановлении правительства не было.

Таким образом, законодательство 1990–1993 гг. достаточно путано определяло субъект собственности на землю. На это обращает внимание З.С. Беляева, отмечая, что «Земельный кодекс не содержал однозначного ответа на вопрос о правах на землю самого сельскохозяйственного предприятия»¹. Причиной появления таких формулировок стала острая политическая борьба между сторонниками и противниками реформирования сельскохозяйственных предприятий. Каждая из статей – результат компромисса, при этом содержание после многих поправок становилось двусмысленным, а разные статьи входили в противоречие друг с другом.

Отмена статей Земельного кодекса РСФСР от 1991 г., закона «О земельной реформе» в 1993 г. и принятие вслед за этим указов президента (№ 1767 и № 337) и постановлений правительства Российской Федерации (№ 96, № 874) в 1993–1996 гг. сделали все процедуры приватизации земли бывших колхозов и совхозов ясными. Они провозгласили гарантии конституционных прав граждан на землю, приватизация сельхозугодий в пользу юридических лиц не была предусмотрена. Однако такая замена путаных норм ясными не привела к долгосрочному положительному эффекту: в ходе судебных споров о праве на землю между организациями и гражданами в судах поднимаются отмененные, но действовавшие на момент приватизации путаные формулировки первых законов. Это существенно затягивает процесс, повышая транзакционные издержки на защиту прав граждан на землю, повышает риск прекращения прав граждан на сельскохозяйственную землю.

Правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на землю: нормы и практика издания, выдачи собственникам.

Путаница в формулировках законодательных и нормативных актов – продукт примирения разных политических сил – сопровождалась многочисленными ошибочными формулировками в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах на землю. Причины в том, что

¹ Беляева З.С. Аграрная реформа и изменение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий. // Реформирование сельскохозяйственных предприятий (правовые проблемы). М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. С. 11.

на момент приватизации не были выработаны стандарты правоустанавливающих документов на землю. Кроме того, налицо была низкая юридическая подготовка работников районных органов власти, комитетов по земельной реформе, которые часто не понимали сути проходящих процессов.

Первичным правоустанавливающим документом на землю, в том числе в долевой собственности, являлось постановление главы районной администрации. Такое постановление в части земель в долевой собственности должно было содержать несколько обязательных формулировок, определяющих:

- какие земли передают в собственность гражданам;
- какую площадь передают гражданам;
- какой перечень участков сельскохозяйственных угодий передают в собственность;
- какой титул общей собственности – долевая или совместная;
- скольким участникам общей собственности и каким именно передают землю (список граждан должен был являться неотъемлемой частью постановления);
- размер земельной доли в случае передачи земли в долевую собственность.

Как видно из приведенного выше перечня обязательных пунктов, правоустанавливающий документ должен был четко определять, что, кому и в каких размерах передается. Этот взгляд – со стороны сегодняшнего дня, когда накоплен опыт рассмотрения земельных споров, возникших из-за неправильно оформленных правоустанавливающих документов на землю. На момент проведения приватизации формат правоустанавливающих документов не был законодательно установлен. Это привело к изданию массы постановлений в форме, не позволяющей считать их правоустанавливающими: без указания, размеров долей, площади участка, субъекта собственности и т.д.

Правоустанавливающий документ выдавался в одном экземпляре руководителю правопреемника реорганизуемого колхоза или совхоза. В одном документе указывалась информация о титулах всех земель, которыми пользовалось хозяйство, в т.ч. и земель в долевой собственности. Кроме того, не была предусмотрена выдача копий этого документа гражданам – участникам общей собственности (то есть собственникам земельных долей) на участок, которым продолжал пользоваться правопреемник реорганизованного колхоза или совхоза.

Смена систем регистрации прав на землю в 1998 г. (введение учреждений юстиции, осуществляющих государственную регистрацию прав на землю и сделки с ней) потребовала заполнения новых реестров прав – ЕГРП. Закон не предусматривал автоматического переноса информации о правах из реестра, который вел районный комитет по земельной реформе и землеустройству до 1998 г., в ЕГРП. Заполнение ЕГРП происходило и до сих пор происходит по факту обращения лица, имеющего права на землю. Однако в момент обращения в орган юстиции каждый гражданин – собственник земельной доли должен был предъявить правоустанавливающий документ на землю, которого у него никогда не было. Это вынуждает его до сих пор посещать не менее двух раз районный архив в поисках копии правоустанавливающего документа. Этот маршрут повторяют все участники долевой собственности, которые хотят либо внести свои права в ЕГРП, либо совершить сделку со своей земельной долей. Однако не все посещения архива могут помочь – из-за низкого качества правоустанавливающих документов, как упоминалось выше. В приложении 3.1.1 приведен фрагмент такого постановления, демонстрирующий качество правоустанавливающих документов: земля передается организации, в коллективно-долевую собственность, размеры доли не определены, список дольщиков не приложен. Кроме этого глава администрации района в последующем, сославшись на загруженность районного комитета по земельной реформе, передоверил выдачу документов на земельную долю сельской администрации, которая их выдала не всем, в свободном формате. В результате издания таких документов граждане смогли занести свои ранее возникшие права в ЕГРП только через районный суд.

Только в 2010 г. в Государственную думу Российской Федерации внесен проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», в котором ограничены требования по предоставлению такого документа собственником земельной доли в орган по регистрации.

С начала земельной реформы до настоящего времени собственникам земельных участков выдавались четыре различных вида правоудостоверяющих документов государственного образца на землю. До 27 октября 1993 г. документы на землю в коллективно-долевой или общей совместной собственности граждан выдавались пользователю – сельскохозяйственной организации. Замена одной формы документов другой не

приводила к повышению качества формы правоудостоверяющего документа.

Первая форма правоудостоверяющего документа – государственный акт на право собственности на землю, пожизненно наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей¹ выдавался на имя организации, даже если часть земли, которой она пользовалась, была передана в коллективную совместную или коллективно-долевую собственность граждан (пример приведен в приложении 3.1.2). Список граждан выступал в виде приложения к такому акту. В акте было место для отображения экспликации земель. Выдача акта осуществлялась районными комитетами по земельной реформе с 17 сентября 1991 г. до 19 марта 1992 г.

Документ имел одну форму для всех видов собственности и пользования: все возможные титулы прав на землю были перечислены через запятую в названии документа. При заполнении акта нужно было проставить количество гектаров в соответствующий пропуск, предусмотренный для разного титула прав на землю (в том числе и по земле, принадлежащей гражданам). Этот документ был более совершенен по сравнению с выдаваемыми позднее, но он имел несколько недостатков:

- Все титулы прав перечислялись в названии, вместо того чтобы каждый отдельный титул удостоверялся отдельным документом. В результате не всегда ясно, какой титул имел тот или иной участок.
- Документ был заполнен на имя сельскохозяйственной организации, хотя часть земель могла принадлежать гражданам на праве коллективной совместной или коллективно-долевой собственности. Документ выдавался главе организации; граждане могли получить справку о размере своей доли в случае обращения в земельный комитет.
- На практике нередки случаи, когда выдача актов сельскохозяйственным организациям осуществлялась без списков сособственников участка в общей собственности. Это стало возможным из-за того, что приложение 1 к государственному акту на землю, не было прошнуровано вместе с основным текстом государственного акта.
- Наименование графы по размеру земельной доли в приложении 1 к государственному акту предполагало указание земельной доли в

¹ Постановление Совета министров РСФСР «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненно наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей» № 493 от 17 сентября 1991 г.

гектарах, тогда как по законодательным актам, регулирующим приватизацию земли, размер доли определялся в гектарах при среднем качестве земли. Это привело к распространению случаев выдела участка в счет доли без привязки к качеству земли: участки одной площади выделялись и на ценных участках пашни, и на существенно менее ценных участках естественных пастбищ.

Таким образом, минусами этой формы документа можно назвать: отсутствие явного титула права в названии документа, выдачу на имя пользователя земли, указание доли в гектарах общей площади. Несомненным плюсом формы государственного акта было то, что сам бланк уже содержал напечатанные слова: коллективно-долевая или общая совместная собственность. В более поздних вариантах свидетельств титул права нужно было писать от руки. Это привело к появлению многочисленных неточностей или просто указывался титул «собственность» вместо «коллективно-долевая собственность граждан», например.

Вторая форма документов – свидетельство о праве собственности на землю¹ (см. приложение 3.1.3) выдавалось с 20 марта 1992 г. по 26 октября 1993 г. В тексте свидетельства указано, что это временный документ, действует до выдачи постоянного. В нем:

- получателем документа являлась сельскохозяйственная организация, в т.ч. и на земли, находящиеся в общей собственности граждан;
- формулировка титулов права осуществлялась самим регистратором, что обусловило появление многочисленных неточностей;
- бланк свидетельства не предусматривал приложений – списка участников общей собственности на участок при коллективно-долевой или общей совместной собственности на землю.

Третья форма документа – свидетельство на право собственности на землю² (приложение 3.1.4). Оно выдавалось районными земельными комитетами с 27 октября 1993 г. по 18 февраля 1998 г. Документ выдавался каждому собственнику земельной доли. В нем:

- часто отсутствовала ссылка на правоустанавливающий документ, на основании которого возникло право коллективно-долевой или общей совместной собственности на землю. Чаще всего в свидетель-

¹ Постановление правительства РФ «Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения» от 19 марта 1992 г.

² Порядок оформления и выдачи свидетельства на право собственности на землю. Роскомзем 15 февраля 1994 г., п. 6.

- стве указывался номер постановления о выдаче индивидуальных свидетельств каждому дольщику. Это впоследствии затруднило поиск правоустанавливающих документов на землю;
- отсутствовала норма о прекращении действия временных свидетельств, выданных ранее на имя сельскохозяйственной организации, которая использовала землю в долевой собственности.

Наличие свидетельств на имя организаций на участки, которые были переданы гражданам в общую собственность в ходе приватизации колхозов и совхозов, в настоящее время служит источником транзакционных издержек, связанных с защитой прав граждан – собственников земельных долей. Наличие документов на землю в долевой собственности у организации трактуется как доказательство права организации на землю. В приложении 3.1.3 приведен пример заполненного свидетельства: вместо записи «коллективно-долевая собственность» указано просто – «собственность». Документ выписан на имя организации.

Четвертая форма документа – свидетельство о государственной регистрации права, которое выдается после введения в действие ФЗ «О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним». С 1998 г. такие свидетельства выдают органы юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. С 2009 г. это районные отделы Росрестра. Свидетельство выдается на имя каждого участника долевой собственности.

В спорах, которые возникают в настоящее время между гражданами и организациями, наличие путаных правовых норм, плохо подготовленные правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на имя организации играют против граждан. С течением времени забылись обоснования, почему свидетельства на землю выдавались сельскохозяйственным организациям¹. Если не изучать законодательство, практику приватизации, другие документы на этот участок, а только само свидетельство, то может сложиться мнение, что земля действительно принадлежит хозяйству, а не гражданам. В такое заблуждение легко впадают судьи, впервые сталкиваясь с проблемой идентификации прав на землю. Все это способствует распространению практики нарушения прав граждан – собственников земельных долей, росту транзакционных издержек на защиту их прав собственности на землю.

¹ Сельскохозяйственная организация была единственным пользователем сельскохозяйственных земель, за исключением земли, перешедшей фермерам. Свидетельства выдавались пользователям – сельскохозяйственной организации и фермерам. Собственники – граждане – не получали свидетельств по правилам выдачи свидетельств.

Что можно было бы сделать, чтобы «выпрыгнуть» из такой институциональной ловушки? Вопрос очень сложный. Иногда советуют дожидаться, когда сложится судебная практика решения спорных ситуаций, чтобы принимались единообразные решения. На мой взгляд, такая позиция не просто ошибочна, она вредна. Вредна потому, что в этих судах против граждан играют сильные противники – лица, которые заинтересованы в земле. Как правило, в земле не для целей сельского хозяйства, а спекуляций или строительства. Эти два вида бизнеса приносят доход, не идущий в сравнение с доходами сельских жителей. Доходы бизнесменов позволяют им оказывать давление на суды, снижая возможности принятия справедливых решений. Кажется целесообразным рассмотреть этот вопрос на пленуме Верховного суда РФ, который бы беспристрастно изучил стандартные споры (например, в Московской области) и выработал разъяснение. Здесь нужна дискуссия профессионалов, однако суды не ориентированы на такую беспристрастную дискуссию. Например, при Арбитражном суде Московской области, через который прошло большинство дел в России по спорам собственности на землю бывших колхозов и совхозов, есть консультационный совет. В этот совет входят ведущие юристы по аграрным вопросам из Института государства и права РАН. Однако ни разу эти юристы не были приглашены на обсуждение. Это свидетельствует о нежелании судей разбираться в проблеме по существу. Другим риском может быть то, что и судьи Верховного суда опасаются разбираться в этой ситуации. Так, о проблеме здесь известно, уже несколько лет обсуждается, что нужно рассмотреть этот вопрос на пленуме суда, принять решение. Однако рассмотрение вопроса все время откладывается. Очевидно, что позиции судей Московской области и других субъектов РФ различаются (на большей части территории России права граждан на землю не подлежат сомнению), что не позволяет сформулировать единую позицию судей.

Второе направление – усиление позиции государственных органов. В спорных ситуациях представители органов, проводивших реформу, занимают пассивную позицию. Например, в Московской области отделы Роснедвижимости часто в суде соглашались, что выдали свидетельства собственности гражданам в 1994–1996 гг. по ошибке, т.к. земля якобы уже принадлежала организациям. Однако они готовили и осуществляли выдачу документов гражданам по своим инструкциям, документы были выданы правильно. В этой связи представляется разумным, если бы Росреестр издал информативное письмо для своих организаций с разъяснением: как проводилась приватизация земли, почему докумен-

ты выдавались на имя организации, а затем – на имя граждан, какие доводы должны приводиться в судах и т.д. То есть государство должно защитить свои же действия по приватизации земель бывших колхозов и совхозов. Целесообразно также подготовить методические рекомендации для регистраторов, в которых разъяснить, как поступать в тех или иных ситуациях (когда нет расчета размера доли, то как ее подсчитать; если в постановлении главы администрации сказано о передаче земли организации, то где можно уточнить формулировку, где найти список участников общей собственности и т.п.). Тем более что в районных отделах бывшей Роснедвижимости по каждому реорганизованному колхозу или совхозу имеется папка, в которую помещены все документы по приватизации земли в хозяйстве. Даже если в постановлении главы района о приватизации сказано, что землю передают организации, то в папке Роснедвижимости приведены все расчеты размера земельной доли, списки дольщиков, заявления коллектива в районную администрацию с просьбой о передаче земли коллективу и т.п. Такие папки отсутствуют в ограниченном числе случаев. Если они отсутствуют на уровне района, то есть в архивах институтов системы Гипрозема, которые готовили схемы перераспределения земель (работы, проведенные в массовом масштабе за государственные средства в каждом реорганизованном колхозе или совхозе в первые годы земельной реформы).

Третье направление – совершенствование законодательства. Первые шаги в этом направлении уже сделаны: в ГД РФ внесен проект поправок, в соответствии с которым, как уже упоминалось, органы по регистрации прав на землю при внесении информации о ранее возникших правах на земельные доли не должны требовать правоустанавливающий документ на участок с каждого участника общей собственности. Однако этого недостаточно. Целесообразно принять юридический акт (федеральный закон или постановление правительства РФ), обязывающий перенести информацию о ранее возникших правах на участки из реестров, в которых они учтены до организации органов юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество (до 1998 г.), в ЕГРП, если в ЕГРП они еще не внесены. Это автоматически снимет требование предоставления правоустанавливающего документа на участок. Целесообразно также предусмотреть законность разных стандартов описания границ участков при внесении информации о правах на них в ЕГРП: границы могут быть уточнены при межевании, а при отсутствии спора по границам информация о границах участка, его площади может быть внесена в том виде, в котором она была учтена в земельном кадастре. Целесооб-

разно принять процедуру о ревизии документов о праве на участок и, при наличии временных и постоянных, аннулировании временных.

3.2. Ловушка, обусловленная попытками применения унифицированных норм к особому участку, сформированному в ходе приватизации земель колхозов и совхозов

Эта ловушка начала формироваться с 1997 г. Она обусловлена постепенным отходом от специфических норм, созданных в первые годы земельной реформы для участков, переданных в общую долевую собственность, к унифицированным нормам. Проблема в том, что разработаны унифицированные нормы с ориентацией на участок от нескольких соток до нескольких гектаров, в собственности одного лица или в крайнем случае 2–3 лиц, которые находятся в том же населенном пункте, где расположены все официальные организации, задействованные в земельном обороте. Только в этом случае следование унифицированным нормам не сопровождается высокими транзакционными издержками.

Особый участок, созданный в ходе приватизации земель бывшего колхоза или совхоза, совсем не такой. Его размер составляет несколько тысяч гектаров. Он числится участком с одним кадастровым номером, но в его состав входят десятки или даже более сотни обособленных на местности полей, сенокосов, пастбищ, садов, других видов сельскохозяйственных угодий. Он находится в собственности сотен человек, большая часть которых – в глубоко пенсионном возрасте. Этот коллектив участников постоянно меняется: кто-то выделяет свою долю в участок, кто-то умирает. Эти люди проживают за десятки–сотни километров от районного центра, в котором находятся кадастровые палаты, органы по регистрации прав на землю, архивы, нотариусы. Применение здесь унифицированных норм всегда приводит к проблемам их реализации на практике. В результате накопления недовольства из-за невозможности реализовать унифицированную норму с низкими транзакционными издержками осуществляется возврат к специфической норме или допущение мирного сосуществования специфической и унифицированной норм. Подобный переход занимает от 2 до 7 лет, в течение которых землевладельцы и землепользователи испытывают неизмеримые муки. По некоторым нормам это движение не закончено и за рамками этого временного периода.

Институциональная ловушка обусловлена неверным посылом возможности применения унифицированных норм в отношении особого участка. Как всякая институциональная ловушка, она устойчива: ориентация на унификацию продолжает жить даже после того, как часть специфических норм вернулись на свои места. Снова и снова на особый объект «натягивается» новая унифицированная норма, заменяя специфическую. Все это сопровождается благородным негодованием некоторых юристов о том, что специфические нормы «страдают юридической неточностью». Однако эти специфические нормы новы для людей, не знакомых с особенностями проведения приватизации, понятия не имеющих о сути приватизации сельскохозяйственной земли. Показателем того, что унифицированные нормы не адекватны ситуации, сложившейся с участками сельскохозяйственных земель и собственниками таких участков, является низкий уровень заполнения ЕГРП по землям в долевой собственности, отсутствие прогресса переоформления прав на землю, ранее предоставленную сельскохозяйственным организациям в постоянное бессрочное пользование¹.

Наиболее значимые унифицированные нормы, которые привели к негативным последствиям, изложены ниже.

Измерение земельной доли – доли в праве на участок

С момента проведения приватизации земель бывших колхозов и совхозов, передачи их большей части в общую долевую собственность неоднократно изменялся подход к изменению размера земельной доли – доли в праве на такой участок. С начала 1990-х гг. и до 1998 г. доля каждого участника общей собственности на участок называлась земельной долей. С 1990 г. она измерялась «в усредненной площади в гектарах при среднем качестве земель сельскохозяйственного предприятия»². Позднее к этой оценке была добавлена оценка доли в баллогектарах (т.е. оценка участка в общей собственности в баллах бонитета, приходящаяся на одного участника³). С 2002 г. земельная доля стала называться

¹ В соответствии с ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 28 сентября 2001 г. земли, полученные юридическими лицами в постоянное бессрочное пользование, должны были ими выкуплены или арендованы до 1 января 2004 г. Однако переоформления не происходило. Срок был перенесен на 1 января 2008 г., затем – на 1 января 2010 г., а теперь – на 1 января 2012 г.

² Порядок оформления и выдачи свидетельства на право собственности на землю. Роскомзем, 15 февраля 1994 г., п. 6.

³ Письмо Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству № 2-12/810 от 31 апреля 1994 г. М.: электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

долей в праве на участок¹, измеряться в виде дроби, в знаменателе которой указывалось общее число участников общей собственности² на участок. После введения в 2005 г. поправки в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» стало снова допустимым использование понятия «земельная доля», указание ее размера в ЕГРП так, как указано в правоудостоверяющих документах граждан – собственников земельных долей, выданных до 1998 г., т.е. в баллогектарах, гектарах земли среднего качества.

Это изменение подходов к измерению земельной доли свидетельствует о мучительном поиске разумного ее измерения. Отказ от измерения земельной доли в гектарах земли среднего качества был правомерен, т.к. этого среднего качества не существует: каждое поле, участок сенокоса или пастбища отличен от соседнего (лучше – хуже по качеству, ближе – дальше от села, возле дороги – отдален и т.п.). Измерение земельной доли в баллогектарах стало находкой для разрешения сложного вопроса соизмерения разных участков по качеству и местоположению при выделении участка в счет земельной доли – доли в праве на участок. В 1980-х гг. в СССР была проведена сплошная работа по экономической оценке каждого поля. Учитывалось качество почвы и местоположение, оценка выражалась в баллах. Материалы внутривладельческой оценки земель были подготовлены, как правило, в трех экземплярах, один из которых хранился в каждом сельскохозяйственном предприятии. Производство баллов (оценки качества) 1 гектара на площадь всего поля позволяла найти оценку всего поля в баллогектарах, а сумма оценок по полям давала оценку в баллогектарах всех полей в хозяйстве. Деление общей оценки по хозяйству в баллогектарах на число участников общей собственности давало оценку доли, а деление этой доли на оценку конкретного поля – размер равноценного участка в расчете на одну долю. При этом участки в счет одинаковых долей были разные на разных полях. Если доля составляла 150 баллогектаров, а оценка 1 гектара поля, на котором хотел получить участок в счет доли участник долевой собственности, составляла 30 баллов/гектар, то в счет доли можно было выделить 5 гектаров. Если оценка 1 гектара составляла 40 баллов, то в счет доли можно получить 3,75 гектара. То есть оценка в баллогек-

¹ ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24 июля 2002 г. Редакция 2002 г.

² Правила ведения Единого Государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденного правительством РФ от 18 февраля 1998 г. № 219. М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

тарах позволяла выделить участок в счет доли разной площади, в зависимости от экономической ценности каждого отдельного поля.

Вместе с тем способ измерения земельной доли в баллогектарах имеет несколько погрешностей, основными из которых являются:

- оценка в баллах бонитета была проведена не по всем видам сельскохозяйственных угодий – как правило, только по пашне. Соответственно оценка доли в баллогектарах, как правило, занижена;
- данные по оценке устарели.

К тому же сама дефиниция – «баллогектары» – трудно вписывалась в юридические нормы.

В развитие ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» было принято постановление правительства РФ № 219 от 18.02.1998 г., пункт 39 которого требовал измерения доли на объект недвижимости в виде простой дроби. Разработчики закона и законодатели учитывали ситуацию, когда дом, квартиру, дачный или садовый участок получают в собственность (покупают или наследуют) несколько членов семьи или ближайших родственников. Однако участок сельскохозяйственных угодий в долевой собственности – это объект недвижимости не в квадратных метрах или сотках, а, как неоднократно отмечалось выше, участок в тысячи гектаров, включающий в себя сотни разных по качеству и обособленных на местности отдельных полей, участков сенокосов, пастбищ в общей собственности не двух–пяти, а сотен человек. Такой объект недвижимости не просто делимая вещь, а многократно делимая. Это означает, что возникает проблема выдела равноценного участка, решить которую с измерением доли в виде дроби, а самого участка – в гектарах невозможно. Другая проблема – перманентная необходимость замены правоудостоверяющих документов, т.к. после выхода каждого участника с участком в счет своей земельной доли меняется размер доли остающихся участников: например, с 1/605 на 1/604 и так далее – до выхода предпоследнего участника.

По мере включения в сферу земельного обращения все новых и новых ведомств возникает проблема преемственности накопленных в ходе реформы знаний и опыта. Как правило, работники новых ведомств, как и подавляющая часть юристов, не знакомы ни с технологией проведения земельной реформы, ни с природными особенностями сельскохозяйственных земель, ни с особенностью кадастрового учета, ни с особенностями формирования общей собственности на земельные участки. Они, не понимая последствий регистрации долей в праве на участок в виде дроби, приняли такой подход как прогрессивный. Иллюстрацией

такого вывода служит цитата одного из руководителей Московской областной регистрационной палаты. «Был период в земельном законодательстве, когда в нормативных документах на уровне указов президента и постановлений правительства РФ было введено такое интересное, я бы сказала, абстрактное понятие, как «земельная доля», которое являлось предметом сделок (купля-продажа, аренда, мена и т.д.). И по существу ей придавался статус объекта недвижимости, документы о правах на «земельную долю» регистрировались в комитете по земельным ресурсам и землеустройству. В свидетельствах, выдаваемых земельными комитетами, в тот период «земельная доля» описывалась по-разному – и в гектарах, и в квадратных метрах, и в баллогектарах. Крайне редко указывалась «земельная доля» в виде простой дроби. Последний подход как единственно правильный был поддержан вошедшим в действие законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹.

В результате такой «единственно правильный подход» привел к росту транзакционных издержек. Во-первых, потому, что законодательно не было установлено, кто делает пересчет размера земельных долей с гектаров, баллогектаров в дробь. Регистраторы ЕГРП отказывали в регистрации права, пока эта доля не будет установлена либо по суду, либо на собраниях собственников участка. В приложении к разделу 3.2 приведен пример переписки ведомств, который иллюстрирует вышесказанное.

Во-вторых, возникает путаница при оформлении наследства, совершении сделок на основании свидетельств, которые находятся на руках граждан². Например, собственник через нотариуса (на это у него есть право) совершает сделку с 1/605 долей в праве на участок, а в регистрирующем органе сделку не регистрируют, т.к. у продавца доля уже не та, а 1/604, поскольку один из участников общей собственности вышел из состава участников и выделил участок в счет земельной доли. Повторить этот путь – уже по сделке на основании нового документа на 1/604 долю – не всякий захочет. Сходные проблемы возникают при вступлении в права наследования.

¹ Сарьян Е.Р. Особенности оборота земельных участков и вопросы регистрации// Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 4(21), http://www.dpr.ru/journal/journal_16_17.htm.

² Например, после выхода одного из 605 участников общей собственности доля оставшихся не изменилась по размеру в гектарах, но изменилась в виде дроби и стала 1/604. Законом не предусмотрено, что регистратор обязан заполнить новые свидетельства о регистрации права и выдать их оставшимся собственникам участка в общей собственности.

Кроме того, измерение доли в виде дроби затрудняет контроль участников общей собственности за равноценностью выдела участков в счет доли. Как правило, теперь участник в счет своей доли выделяет 1/605 площади, не ориентируясь на вид угодий и их ценность.

Введение нового способа измерения земельной доли было сделано не в законе, а в постановлении правительства РФ. Замечание немало важное: закон обсуждают в комиссиях и подкомиссиях, комитетах Государственной думы, велика вероятность, что депутаты или эксперты заметили бы, что такой способ измерения земельной доли приведет к росту транзакционных издержек оборота. Постановление правительства РФ готовится узкой группой людей, которые могли быть не ознакомлены с тем, что проблема измерения долей затрагивает миллионы граждан – собственников земельных долей. Из этого следует вывод, что важные нормы должны устанавливаться не постановлениями правительства или какими-либо ведомственными актами, а законами, обсуждаемыми широким кругом специалистов и общественности. Второй вывод: к особым объектам, которые возникли в переходный период, нужны особые нормы, и существовать эти нормы должны до тех пор, пока в них будет потребность.

Как разрешить эти коллизии? Очевидно, что необходима разработка и принятие механизма определения равноценности земельных долей. На его основе перейти к измерению земельной доли. Кажется обоснованным создание механизма на базе оценки полей в баллогектарах. Если отсутствует иная оценка, то можно базироваться на материалах оценки, которая была проведена в 1980-е гг. Несмотря на претензии к ней, другой, более совершенной – нет. Следует, далее, рассчитать оценку в баллогектарах всех сенокосов, пастбищ, других угодий. Этот пересчет может быть произведен через соотношение урожайности многолетних трав на поле, а также на сенокосах и пастбищах и оценки поля в баллогектарах. Затем, с учетом оценки всех угодий, рассчитать оценку всего участка в долевой собственности. Это целесообразно сделать через утверждение рекомендаций, которыми должны руководствоваться участники долевой собственности, работники Росреестра. Оценка угодий, размер доли подлежат утверждению на собрании собственников участка в общей долевой собственности.

Целесообразно также изменить подход к выдаче документов о праве собственности: перейти от документов собственности на земельную долю к документу о праве на участок, собственник которого имеет определенную долю в праве на него. Это снизило бы затраты на регист-

рацию прав на участок: все участники общей собственности регистрируют права на один объект. Соответственно одна пошлина должна быть выплачена всем коллективом, а не каждым его членом, поскольку объект недвижимости один – участок.

Изменение состава сделок, применение правил одних сделок к другому виду сделок

В 1990–1996 гг. – в период активного осуществления земельной реформы – пять раз уточнялся перечень возможных сделок с земельными участками и шесть раз – сделок с земельными долями. С введением в действие 27 января 2003 г. Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» состав сделок с земельными долями был уточнен в очередной раз. С этого момента участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, обменять, завещать, отдать в залог, внести в уставный (складочный) капитал юридического лица свою долю или распорядиться ею иным образом с соблюдением при ее возмездном отчуждении правил, предусмотренных ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации. Этот закон предоставил новую возможность для гражданина, который ранее передал земельную долю в аренду: к сделке аренды земельной доли, как было продекларировано в законе, стало возможным применить правила доверительного управления земельной долей.

С 18 июля 2005 г. круг сделок с земельной долей еще раз изменился, и весьма существенно. Ограничения коснулись прав второй стороны на участие в сделках. Завещать земельную долю можно любому лицу. Продать долю можно только другому участнику общей собственности на участок, а также фермеру или сельскохозяйственной организации – пользователю участка в долевой собственности. Внести земельную долю в уставный, складочный капитал или паевой фонд можно только той организации, которая использует участок, на котором находится земельная доля. Передать долю в доверительное управление можно также либо организации, либо фермеру – пользователям участка в общей собственности. Иное распоряжение земельной долей не разрешается. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли. Введение ограничения было сделано для того, чтобы затруднить переход земли к земельным спекулянтам, другим лицам для несельскохозяйственных целей. Однако несмотря на это, такое ограничение нужно оценить отрицательно, т.к. введение норм, мешающих перераспределению земель между сельскохозяйственными

операторами, вместо норм, ограничивающих несельскохозяйственное использование, не кажется достаточно обоснованным.

В табл. 3.2.1 сведена информация об изменении прав собственника земельной доли на совершение действий с ней в период с 1991 по 2005 г.

Таблица 3.2.1

Изменение состава прав собственника земельной доли с 1991 по 2005 г.*

	1991 г. ¹	1992 г. ²	1993 г. ³	1995 г. ⁴	2003 г. ⁵	2005 г. ⁶
1	2	3	4	5	6	7
Выдел участка для ведения КФХ, организаций	+	+	+	+		+
Выдел участка для передачи в аренду			+	+	+	+
Выдел участка для расширения ЛПХ			+	+	+	+
			(и ИЖС)			(если не нарушаются предельные размеры участка для ЛПХ)
Выдел участка для иных целей			+	+		+
			(передачи в залог)	(в случаях, предусмотренных законодательством)		

¹ Постановление правительства № 86 РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов».

² Постановление правительства №708 РФ от 4 сентября 1992 г. «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса».

³ Указ президента РФ № 1767 от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».

⁴ Постановление правительства РФ № 96 от 01 февраля 1995 г. «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев».

⁵ ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №101-ФЗ от 24 июня 2002 г. (в редакции от 24 июня 2002 г.).

⁶ ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24 июня 2002 г. (в ред. от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ).

Продолжение таблицы 3.2.1

1	2	3	4	5	6	7
Внесение в виде взноса в общество, товарищество, кооператив	+	+		+	+	+(только в УК пользователя участка)
Внесение права пользования в виде взноса в общество, товарищество, кооператив				+		
Продажа другим работникам хозяйства	+					
Продажа хозяйству	+		+	+	+	+(только пользователю участка)
Продажа сторонним лицам			+	+	+	
Продажа участникам долевой собственности		+	+	+		+
Продажа субъекту РФ или муниципальному образованию					+	(преимущественное право после участников общей собственности)
Передача в аренду другим участникам общей собственности		+				
Передача по наследству		+	+	+	+	+
Обмен земельной доли на имущественный пай		+	+	+		
Объединение земельной доли и имущественного пая	+	+				
Компенсация стоимости доли при выкупе участка в долевой собственности			+			
Аренда земельной доли хозяйством				+		

Оборот сельскохозяйственных земель...

Продолжение таблицы 3.2.1

1	2	3	4	5	6	7
Залог земельной доли				+	+	
Другие сделки с земельной долей в соответствии с законодательством (без выделения вида сделок)				+	+	(только после выдела доли в участок)
Дарение					+	
Доверительное управление					+	+

Примечание: «+» означает, что собственник земельной доли мог осуществлять те или иные действия в отношении земельной доли.

Постоянное изменение состава сделок не могло не сказаться негативно на обороте земли, так как не сопровождалось либо переходными нормами от одной сделки к другой, либо – введением механизмов новых видов сделок. По мере того как практика нарабатывала механизм совершения сделки, она могла быть уже исключена из состава возможных. Такой подход имел свои последствия для уже заключенных сделок. Один из примеров – исключение сделки внесения права пользования в уставный, складочный капитал, паевой фонд организации. Такая сделка была предусмотрена рекомендациями «О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями», одобренными постановлением правительства РФ № 96 от 1.02.1995 г., наряду со сделкой внесения земельной доли в уставный капитал. Через год эта сделка была исключена из состава допустимых. После этого были внесены поправки в уставные документы многих организаций, которые на первый взгляд носили косметический характер: «внесение права пользования в уставный капитал» менялось на «внесение земельной доли в уставный капитал». Эти сделки имели разные последствия для собственника земельной доли. В первом случае сохранялось (после окончания срока внесения) право гражданина на земельную долю. Во втором – возникало право юридического лица с момента внесения. Граждане считали, что продолжают оставаться собственниками земли, так как на руках у них оставались свидетельства о праве на землю, а организации реально ими становились, внося поправки в уставные документы, предъявляя документы о праве на землю, выданные на имя организации, регистрируя свои права на землю. Подмену заметить было очень сложно. Это привело к сотням судебных споров только в одной Московской области.

Введение новых видов сделок не сопровождалось синхронизацией норм с другими законами. Например, по ФЗ «Об обороте земель сель-

скохозяйственного назначения» от 27.07.2002 г. была разрешена сделка залога земельной доли (она уже отменена), а по ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» такой возможности в период действия этой нормы не было, как нет и сейчас.

Вводились также сделки, реализация которых была невозможна. Так, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с 2003 г. ввел норму о применении правил доверительного управления к сделкам аренды земельной доли, если последние не будут перезаключены в течение 2 лет с момента вступления закона в силу¹. Затем этот срок был продлен до 8 лет. Если учесть, что сделка аренды была самой распространенной сделкой в России², то это требование должно вовлечь в доверительное управление огромные земельные площади. Насчет того, возможно ли само применение правил доверительного управления земельными долями к договорам аренды земельных долей, существуют серьезные опасения.

Во-первых, объектом доверительного управления может быть по ст. 1013 ГК РФ «предприятие, имущественные комплексы, отдельные объекты, относящиеся к недвижимому имуществу, ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами, исключительные права и другое имущество». Доля в праве на участок в этот перечень не попадает, если только законодатель не назвал ее «другим видом имущества», что требует отдельного пояснения.

Во-вторых, если даже принять, что доля в праве на участок является имуществом, то доверительное управление осуществляется в соответствии с договором (ст. 1012 ГК РФ). Содержание договора аренды земельной доли не содержит всех реквизитов, предусмотренных ст. 1016 ГК РФ для договора доверительного управления. Точнее, там содержатся обратные условия. Например, существенным условием договора доверительного управления имуществом (ст. 1016 ГК РФ) является вознаграждение управляющему. Но в договоре аренды земельной доли была указана арендная плата не арендатору, а арендодателю, т.е. не тому, кто организует производство на участке, а тому, кто является собственником участка. Договор аренды земельной доли мог быть заключен и на 49 лет, а договор доверительного управления – на срок не более 5 лет.

¹ ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». С. 16.

² Узун В.Я., Шагайда Н.И., Сарайкин В.И., Светлов Н.М. и др. Социально-экономический анализ результатов реорганизации сельскохозяйственных предприятий. М.: Энциклопедия российских деревень, 1999. С. 32.

В-третьих, договор доверительного управления заключается в форме, предусмотренной для договора купли-продажи имущества (ст. 1017 ГК РФ). Но тогда требуется регистрация такого договора. В такой регистрации будет отказано, т.к. в договоре аренды земельной доли отсутствуют существенные условия договора доверительного управления.

В-четвертых, договор аренды предусматривает, что арендатор земельных долей по поручению арендодателя выделяет участок в счет всех арендованных долей. После этого арендатор может использовать его для своих целей. При договоре доверительного управления ситуация совершенно обратная: доверительный управляющий не может использовать земельную долю в своих целях, он обязан ее использовать в интересах собственника доли. Но сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство по ГК РФ – предпринимательские единицы. Коммерческая организация, глава КФХ – предприниматель осуществляют сельскохозяйственную деятельность не в интересах собственников земельных долей, а ради своей прибыли.

В-пятых, долги по обязательствам, возникшие в связи с доверительным управлением имуществом, могут быть погашены за счет этого имущества, что повышает риски земельного дольщика по потере права на участок в долевой собственности или ее часть.

Кроме того, требование ГК РФ о распространении правил заключения договора купли-продажи на договор доверительного управления потребует транзакционных издержек, которые сопоставимы (если исключить не самую затратную часть – подписание договора собственником земельной доли) с затратами на совершение новых сделок с земельной долей. Таким образом, распространение правил доверительного управления на ранее заключенные договоры аренды земельных долей является вредной и неоправданной мерой, затрагивающей дольщиков, общая площадь земель в собственности которых составляет около 55 млн гектаров¹.

Автоматическое распространение правил доверительного управления на сделки аренды земельной доли может привести к потере земли граждан из-за неэффективной деятельности сельскохозяйственных организаций. Коммерческая деятельность сельскохозяйственной организации по производству сельскохозяйственной продукции на участке

¹ Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2007 г. М.: Роснедвижимость, 2007 г. Позднее формат отчетности изменен, площадь в счет арендуемых земельных долей не выделяется.

граждан приравнена, без достаточных оснований, к деятельности по управлению участком в интересах не организации, а собственников участка. Несмотря на явное несоответствие двух сделок (по сути и юридическому содержанию), несмотря на невозможность практического применения, эта норма закона существует с 2002 г. и на момент подготовки рукописи – декабрь 2009 г. – все еще не отменена.

Представляется целесообразным синхронизация норм всех законов, введение новых норм параллельно с механизмом, обеспечивающих переход от старых норм к новым. Например, при прекращении нормы по аренде земельной доли было бы целесообразно ввести переходные положения.

Сделки аренды земельной доли, заключенные в соответствии с действующим на момент их заключения законодательством, действуют до окончания срока договора. В иных случаях пользователь участка обязан в срок не более 2 лет с момента введения настоящей нормы в силу заключить договор аренды земельного участка или заключить иную сделку в соответствии с действующим законодательством.

Нормы, регулирующие осуществление сделок с участками в общей собственности

В настоящее время нет специальных норм, обеспечивающих возможность осуществления сделок со специфическим участком в долевой собственности. Осталось общее правило – сделка с участком осуществляется по решению всех собственников. Таких собственников – сотни, единогласное решение практически не может быть принято никогда. Это означает, что нужно делить участок на участок в счет долей тех, кто согласен на сделку, и тех, кто против. Только к моменту раздела обязательно кого-то уже не будет, а наследники не успеют вступить в права. Процесс деления участка и сделка с новым останутся в лучшем случае на 6 месяцев. В худшем – вообще расстроится, т.к. наследник может не согласиться на сделку. Теперь нужно снова начинать процедуру выдела меньшего участка. Там могут возникнуть аналогичные проблемы. И так до бесконечности.

В 1993–1995 гг. были разработаны, отработаны на практике два механизма, позволяющие перераспределять участки между пользователями. Первый механизм – оборот земельных долей на основании индивидуального решения каждого собственника доли, концентрация земельных долей у нового собственника или пользователя. Арендованные или купленные доли выделялись в участки. Схема оборота долей с переходом к участкам сокращала транзакционные издержки перераспреде-

ния земли, обеспечивая ее движение в виде участков к новым собственникам или пользователям.

Второй механизм позволял совершать сделки с участками в долевой собственности. Участок в долевой собственности мог быть передан в аренду по решению не всех, а не менее 95% участников. Интересы отсутствующих представлял член сельской администрации.

Институциональными основами такого механизма, не всегда безукоризненно сформулированными, были постановления правительства, рекомендации, одобренные этими постановлениями. Примером может служить постановление правительства № 96 от 1 февраля 1996 г., утвердившее рекомендации «О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями». Это постановление в настоящее время отменено, а адекватной нормы не создано, хотя большая часть сельскохозяйственных угодий продолжает находиться в долевой собственности коллективов собственников.

В 2002 г. в рамках Проекта DFID в России «Обеспечение занятости и повышение доходов в сельской местности»¹ в Лодейнопольском районе Ленинградской области автором настоящей публикации была разработана методика выдела участка группой собственников земельных долей из исходного участка в долевой собственности и последующей аренды выделенного участка. Эта процедура перехода от аренды земельной доли к аренде участка в счет земельных долей была реализована участниками Проекта DFID в России впервые. Реализованная процедура предполагала:

- Формирование группы лиц – собственников земельных долей, желающих передать участок в счет своих земельных долей в аренду.
- Подписание этой группой лиц договора об образовании общей собственности на участок в счет долей в исходном участке. В нем были определены намерения участников общей собственности на новый объект, доли в праве на него, полномочия одному из собственников по выделу участка в счет долей, по постановке на кадастровый учет, регистрации прав на выделенный участок, подписанию договора аренды выделенного участка.

Эта процедура была проверена на практике, укладывалась в существующие рамки российского законодательства, осуществлялась с низки-

¹ Проект финансировался правительством Великобритании через DFID – The Department For International Development. Целью проекта является обеспечение устойчивости развития и снижения сельской бедности. <http://en.wikipedia.org/wiki/DFID>. Подробнее о проекте см.: Механизмы устойчивого сельского развития. Т.1. М.: Росагрофонд, 2003. С. 330.

ми транзакционными издержками. Несмотря на то что процедура аренды участка в долевой собственности была изложена в пособии по результатам Проекта DFID, которое издано МСХ РФ¹, этот полезный опыт не был учтен при разработке ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Целесообразно внести в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» дополнительную статью «Особенности выделения участка в долевой собственности и его аренды», в которой были бы реализованы принципы:

- закрепления намерения части участников общей собственности на исходный участок выделить участок в счет их земельных долей (т.е. намерение о формировании нового участка) и совершить сделку аренды с ним в договоре об образовании общей собственности на выделяемый участок (далее – договор). Это необходимо для того, чтобы зафиксировать письменно волю каждого собственника земельной доли;
- возможность отражения в договоре согласия супругов на такую сделку с участком и их подпись. Это необходимо для того, чтобы в дальнейшем исключить затраты на оформление у нотариуса согласия супруга на распоряжение участком;
- возможность удостоверения договора в органе местного самоуправления. Это необходимо для того, чтобы снизить затраты на нотариальное заверение;
- введение законодательной нормы о возможности постановки участка, образованного в соответствии с этим договором, на кадастровый учет, регистрации прав и сделок с ним, даже если на момент совершения действий кто-либо из лиц, подписавших договор, умрет, а наследники не вступят в права. Это необходимо для того, чтобы не останавливать процедуру аренды;
- невозможность прекращения договора об образовании общей собственности по решению менее трети участников. Это необходимо для того, чтобы обеспечить стабильность добровольно принятых коллективных решений.

Эта процедура потребует введения поправок в три федеральных закона («Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О государственном кадастре недвижимости», «О государственной регистрации

¹ Механизмы устойчивого сельского развития, ч. 1. Обеспечение занятости и доходов сельского населения. Методическое пособие. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2003. С. 79–80.

прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Оценка транзакционных издержек реализации предложенной процедуры и той, которая предписана современным законодательством, показывает, что новая процедура позволит сократить издержки. Экономия будет достигнута за счет снижения затрат на совершение нотариальных действий; ограничение времени на совершение сделки за счет обеспечения непрерывности осуществления всех действий по формированию участка и сделке с ним даже в случае смерти одного из участников.

Нормы, обеспечивающие раздел участка в общей собственности

Формирование особых участков при приватизации земель и реорганизации колхозов и совхозов было вынужденной мерой для быстрой и относительно дешевой процедуры приватизации земли колхозов и совхозов. Ни в ходе разработки институтов земельной реформы, ни в ходе ее реализации не предполагалось, что сформированные в процессе приватизации участки будут неизменными. Наоборот, широкие права собственника земельной доли были направлены на стимулирование движения земельных долей в руки тех, кто будет использовать выделенные в счет земельных долей участки для сельскохозяйственных целей. То есть в ходе земельной реформы предполагалось, что все участки в общей собственности коллективов бывших колхозов и совхозов – более 20 тысяч участков – будут разделены по новым предпринимательским (сельскохозяйственные организации, фермеры) и непредпринимательским (личные подсобные хозяйства) структурам. С первых законодательных актов земельной реформы 1990-х гг. было закреплено безусловное право участника общей долевой собственности на выход из состава участников с участком в счет земельной доли, однако перечень случаев для такого выхода в разные периоды был разным. Эволюция норм приведена в *табл. 3.2.2.*

Как видно из сказанного выше, раздел участка в долевой собственности только однажды стал предметом регулирования: постановление правительства РФ № 874 утвердило положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий. Это положение предусматривало единовременное разделение участка в общей собственности на участки, которые должны были использовать новые сельскохозяйственные организации, фермеры (так называемый нижегородский опыт).

Таблица 3.2.2

**Эволюция норм по ограничению случаев отделения участка
в счет земельной доли или раздела участка в общей собственности**

Год	Перечень случаев	Основание
1990	Организация КФХ.	Закон РСФСР № 348-1 от 22.11.1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».
1991, 1992	Организация КФХ, других организаций.	Указ президента РФ от 27.12.1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», постановление правительства РФ № 96 от 29.12.1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», постановление правительства РФ № 708 от 04.09.1992 г. «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса».
1993	Организация КФХ, сдача в залог, аренду, расширение ЛПХ и индивидуальное строительство.	Указ президента РФ № 1767 от 27.10.1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».
1995	Организация КФХ, сельскохозяйственных организаций, расширение КФХ, аренда.	Постановление правительства РФ № 96 от 01.02.1995 г. «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев».
2003	Организация КФХ, расширение ЛПХ, передача в аренду.	Федеральный закон №101-ФЗ от 24.07.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».
2005	Для любого случая. Круг лиц, кому может быть передана земельная доля, ограничен другими участниками долевой собственности и пользователем этого участка. Все, кто желает передать другим лицам земельную долю, должен выделить ее в участок. То есть норма стимулирует активный раздел участков в долевой собственности.	Федеральный закон №101-ФЗ от 24.07.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в ред. Федерального закона № 87-ФЗ от 18.07.2005 г.

На практике, несмотря на отсутствие (кроме нижегородского опыта) юридически закрепленных процедур раздела участка в долевой собственности, были выработаны и другие механизмы раздела по решению участников общей собственности. Возможность этого заложена в общем принципе управления общей собственностью: участники сообща решают вопросы использования и распоряжения участком. На практике применялись механизмы раздела: жеребьевка и раздел по согласованию. Ниже приведена краткая характеристика каждого подхода к разделу участка в общей долевой собственности.

Нижегородский опыт – *организация внутрихозяйственного аукциона*¹. Участники аукциона – сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства, привлекающие землю граждан на разных правовых основаниях. Оценка полей, участков сенокосов и пастбищ исходного участка в общей собственности произведена в баллогектарах (балл по почвенно-экономическому плодородию × площадь поля = оценка всего поля в баллогектарах, все сенокосы и пастбища оценены также в баллогектарах). Платежные средства на аукционе – баллогектары, приходящиеся на земельные доли, привлеченные каждым фермером или сельскохозяйственной организацией. Сумма всех угодий в баллогектарах, составляющих участок в долевой собственности, равна сумме всех земельных долей участников общей собственности. Это равенство поддерживается по ходу всего аукциона. На аукцион выставляется один гектар сельскохозяйственных угодий с конкретного поля по стартовой цене – оценке в баллах за гектар по внутрихозяйственной оценке земель. При наличии нескольких заинтересованных лиц этот гектар дорожает до тех пор, пока не остается один покупатель. Площадь, которую он получает, определяется делением оценки поля по внутрихозяйственной оценке на оценку в баллах одного гектара, установленную по результатам аукциона. Если растет цена на участки, на которые есть несколько претендентов, то снижается цена на остальные участки. В результате аукциона на одну земельную долю приходится меньшая площадь спорного участка. На других участках площадь в расчете на земельную долю увеличивается. Происходит согласование интересов в сельском сообществе: чем ценнее участок, по мнению членов сообщества, тем меньшая площадь приходится на одну земельную долю.

¹ Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т.1. IFC, 1995. С. 168.

Положительные стороны предложенного механизма: открытость, единовременное разделение участка в долевой собственности, раздел на достаточно крупные участки в долевой собственности по пользователям (как следствие – сокращение затрат на формирование индивидуальных участков в счет земельных долей; разделение исходного коллектива на более мелкие коллективы собственников по полям или группам полей), долговременные договоры пользователя с собственниками участка; бесконфликтный процесс, быстрый раздел участка. Отрицательные моменты: относительная сложность процедуры, необходимость оценки всех участков сенокосов и пастбищ в баллах (т.к. официальная балльная оценка была проведена только в отношении пашни). Процедура была реализована в 647 реорганизованных предприятиях в 18 регионах России¹. Она была закреплена в рекомендациях правительства РФ, изложена в методических рекомендациях, которые были бесплатно разосланы во все 24 тыс. бывших колхозов и совхозов России.

Механизм раздела на индивидуальные участки путем *жеребьевки* был реализован, например, в СПК «Капшинский»² Тихвинского р-на Ленинградской области, ТНВ «Будагов и К» Орловской области (1995–1996 гг.)³. В первом случае было выделено более 80 индивидуальных участков в счет земельных долей. В связи с ограничением перечня оснований выдела все участки были выделены для крестьянского (фермерского) хозяйства, а граждане, независимо от возраста, должны были зарегистрироваться главами или членами этих хозяйств. Технология раздела: определение числа участков в счет земельных долей на каждом поле, участке сенокосов, пастбищ; нумерация участков; нанесение номеров на бюллетени; жеребьевка участков с участием каждого собственника земельной доли. Положительные стороны процесса: равный доступ к получению любого участка. Отрицательные: формирование участков по собственникам без консолидации по месту жительства, семьям, пользователям; проблема консолидации выделенных участков в

¹ Узун В.Я., Шагайда Н.И., Могилевцев В.И., Глазкова Г.П. и др. Программа приватизации земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий: подведение итогов. М.: Росагрофонд, 1999. С. 127.

² Шагайда Н.И. Монографическое описание перераспределения земли бывшего сельскохозяйственного предприятия. 1999–2000 гг. Рабочие материалы проекта DFID «Обеспечение занятости и доходов сельского населения», Ленинградская область.

³ Шагайда Н.И. Монографическое описание перераспределения земли бывшего сельскохозяйственного предприятия. 1995–1996 гг. Рабочие материалы проекта IFC «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России», Орловская область.

единое землепользование для передачи прав пользования участками одному землепользователю.

В ТНВ «Будагов и К» Орловской области участники долевой собственности были собраны в группы по селам проживания, внутри сел – разделены на семьи. Все поля, сенокосы, пастбища были разбиты по числу приходящихся на них земельных долей, пронумерованы по очередности отделения участков. Количество бюллетеней для жеребьевки было равно числу семей. На бюллетене была нанесена очередь отсчета участков возле каждого села. Представитель каждой семьи вынимал жребий и при наступлении своей очереди последовательно отсчитывал столько участков, сколько земельных долей было в семье. Если первый участник жеребьевки представлял 5 собственников земельных долей, то он отсчитывал участки с номером 1–5, второй – представитель 3 собственников земельных долей – участки с номерами 6–8 и т.д. Положительные моменты: приближение участков к семьям проживания собственников земельных долей, концентрация долей по семьям, выделение относительно крупных участков. Отрицательный: деление участка в общей собственности не по сельхозпроизводителям, а по семьям. Это затрудняло формирование компактных участков сельхозпроизводителями, когда они начинали заключать договоры по использованию участков граждан.

Один из подходов к разделу общей собственности реализован в 2003–2004 гг. в Псковской области¹. Разделение участка в долевой собственности осуществлялось на основе договоренности между группами собственников земельного участка. Схема определения участков (Псковская область 2003–2004 гг.)² включала в себя:

- формирование групп граждан, которые приняли решение передать участок в счет долей одному пользователю; распределение участков по населенным пунктам (по месту проживания собственников земли или пользователей или по местам работы пользователя);

¹ Российско-датский проект «Внедрение механизмов земельного рынка в сельское хозяйство». Финансирование – правительство Дании. Реализован в 2002–2004 гг. на территории Псковской области. Проект осуществлен на основании договора, заключенного в 2002 г. между российскими властями и Министерством иностранных дел Дании. Исполнитель с датской стороны – консультационная компания LIFA. Источник информации: Материалы по итогам российско-датского проекта «Внедрение механизмов земельного рынка в сельское хозяйство», семинар, Псков, 10–11 марта 2004 г.

² Методические рекомендации по составлению проектов территориального землеустройства в случае перераспределения сельскохозяйственных угодий, используемых сельскохозяйственными организациями и (или) находящихся в общей долевой собственности. Федеральная служба земельного кадастра России. Псков, 2004.

- выделение группы граждан, которые хотят выделить индивидуальные участки или участки в собственности членов одной семьи;
- разделение группы граждан, которые желают выделить индивидуальные участки, по населенным пунктам проживания;
- формирование участков под группы и отдельных граждан;
- проведение переговоров для урегулирования споров по местоположению участков (не менее 10 собраний);
- утверждение схемы перераспределения участков.

Этот механизм распределения подобен первому в части формирования групп граждан, которые выделяют участок с одной судьбой, например, для передачи в аренду сельхозорганизации. То есть здесь, кроме случаев выдела индивидуальных участков, выделялись крупные консолидированные участки по землепользователям. Отличие – долгий, мучительный процесс переговоров для согласования местоположения участков. Этот процесс занимает месяцы, в чем и заключается отрицательная сторона этого механизма.

В 2010 г. в ГД РФ обсуждается проект поправок в земельное законодательство, предусматривающих совершенствование процедур по разделу общей собственности на участок из земель сельскохозяйственного назначения. По этой процедуре исходные участки, сформированные в ходе приватизации, должны быть разделены на группу индивидуальных участков граждан, участок в счет так называемых невостребованных земельных долей, а также на участок/участки в общей долевой собственности для его/их передачи в аренду. Эта работа должна осуществляться с участием местных органов власти, кадастровых инженеров. При разработке законопроекта предполагалось использование псковского опыта, но сам механизм раздела участков в законопроекте не закреплен. Это означает, что коллективы собственников могут самостоятельно решать, каким образом будет определено местоположение выделяемых участков: будут ли использовать переговоры, жеребьевку или аукцион.

Проблема раздела общей собственности будет существовать до того момента, пока не закончится процесс консолидации долей и образование участков в собственности отдельных физических и юридических лиц. То есть, проще говоря, когда будет ликвидирована долевая собственность 5 и более лиц.

При отделении участка в счет земельной доли или при разделе участка в общей собственности существует четыре нерешенные до сих пор задачи:

Оборот сельскохозяйственных земель...

- согласование местоположения участка в счет земельных долей при выделе участка в счет земельной доли/долей;
- равноценность выделяемых и остающихся участков в счет земельных долей;
- компенсация затрат или стоимости связанного с земельным участком имущества (многолетних насаждений, мелиоративного оборудования в земле) балансодержателю – правопреемнику реорганизованного колхоза или совхоза;
- обеспечение совместимости ведения сельскохозяйственных видов деятельности на рядом расположенных участках.

Определение *местоположения участка* в счет земельных долей при выделе участка решалось в разные периоды времени по-разному. Эволюция подходов приведена в *табл. 3.2.3*. Во все периоды споры по местоположению участка могли быть разрешены в суде. Однако суды также затруднялись в их разрешении, т.к. предмет спора касался мало-понятной для судей ситуации.

Таблица 3.2.3

Эволюция подходов к определению местоположения участка, выделяемого в счет земельной доли

Год	Кто определяет	Юридическая основа
1	2	3
1990	Руководитель хозяйства , которое использует участок в долевой собственности. В случае отказа – Совет народных депутатов .	Ст. 8 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (1990 г.)
1991	Не сказано кто, но при разработке схем перераспределения земель, которые были подготовлены в ходе приватизации земель всех сельскохозяйственных предприятий России, выделялись участки для первоочередного выделения в счет земельных долей для организации КФХ.	П. 7 Указа президента РФ № 323 от 27.12.1991 г. П. 4 постановления правительства РФ № 86 от 29.12.1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»
1993	По предложению самого собственника земельной доли, но решение принимает орган местной администрации .	П. 9 Указа президента РФ №1767 от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»

Продолжение таблицы 3.2.3

1	2	3
1996	По согласию собственников участка. В случае разногласий – орган местного самоуправления при участии районного комитета по земельным ресурсам и землеустройству.	П. 10 Указа президента РФ № 337 от 7 марта 1996 г. «О защите конституционных прав граждан на землю»
2003	По согласию собственников: извещение каждого собственника, или через средство массовой информации (газету), или на собрании собственников. В случае разногласия – согласительная процедура в согласительной комиссии на уровне района.	Ст. 13 и 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 27 июля 2002 г.
2010	На собрании собственников. Равноценность участков обеспечивается кадастровым инженером , который готовит схему образования участков. Все это производится с участием органа местного самоуправления (проект процедуры).	Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»

Несмотря на многообразие подходов, до настоящего времени процедура согласования местоположения участка все еще несовершенна. На 2010 г. возможны следующие процедуры:

- письменное извещение всех собственников;
- извещение через орган массовой информации;
- определение местоположения на общем собрании.

Реализация двух первых процедур возможна в случае, если на собрании не принято решение о местоположении участков при выделе в счет земельной доли. Решение на собрании принимается большинством голосов присутствующих. Собрание считается правомочным, если на нем присутствует 20% участников общей собственности или владеющие в совокупности более чем 50% земельных долей в участке. То есть решение в отношении десятков индивидуальных участков может принять одно лицо, купившее более 50% всех земельных долей. Процедура недемократичная. Если такое недемократичное собрание не проведено, то в силу вступает сверхдемократичная процедура: любой собственник земельной доли в любом месте определяет местоположение участка и извещает других собственников письмом или через объявление в газете. Любой несогласный может письменно возразить и остановить отделение участка. Закон требует, чтобы возражение было обоснованным.

Что считать обоснованным? Неясно. Ясно только одно: теперь спор должен быть урегулирован в согласительной комиссии или в суде. Чем будет руководствоваться комиссия или суд, принимая решение об обоснованности возражения, – неясно.

В проекте ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрено, что местоположение участка согласовывает кадастровый инженер. Это нововведение повышает транзакционные издержки выдела участка. Как показывает практика, кадастровый инженер потребует оплатить работы по межеванию участка, а потом в ходе согласования границ будет делать объявление о согласовании. В настоящее время кадастровый инженер в ходе работ по согласованию границ формируемого участка вправе известить хозяев соседних участков через газету. Но это касается согласования границы существующего участка, а не местоположения выделяемого участка. В проекте федерального закона, таким образом, произведена подмена: согласование местоположения заменено согласованием границ. В результате при наличии возражений по местоположению нужно будет заново оплачивать работы по межеванию участка на новом месте, делать новое объявление, снова получать возражения и т.д. То есть опять специфическая норма о согласовании местоположения участка заменена нормой по согласованию границ. Тем, кто пролоббировал эту норму, искренне казалось, что они сокращают затраты собственника земельной доли: зачем давать два объявления – согласование местоположения, потом – согласование границ? Разве можно согласовать местоположение без границ? Они даже не понимают, что границы согласовывают, когда по факту участок уже сформирован. Например, проводится межевание уже сформированного дачного участка: все согласны, что он здесь в собственности именно этого хозяина, но нужно согласовать фактическую границу с соседями. При выделении участка в счет земельной доли ситуация иная: нужно сначала договориться, что участок выделяющегося будет именно здесь, а только потом согласовывать правильность установления границ.

Равноценность выделяемых, остающихся или разделенных участков в счет земельных долей. До 2003 г. вопрос о равноценности выделенного и оставшегося участка в расчете на равную земельную долю вообще не рассматривался. На практике этот вопрос решался исходя из разумного смысла. Однако сформулировать этот разумный смысл для отражения в юридической норме было невозможно: юристы отказывались

вносить в законы нормы, базирующиеся на малопонятных им баллогектарах, отражающих экономическую оценку каждого поля и земельной доли. Эволюция норм обеспечения равноценности выделяемого и остающегося участка в расчете на одну земельную долю приведены в *табл. 3.2.4.*

Обзор подходов к определению равноценности участков показывает, что все они – использовавшиеся ранее, используемые сейчас и те, что планируется использовать, – имеют существенные недостатки и не могут быть без каких-либо проблем реализованы на практике.

Компенсация затрат или стоимости связанного с земельным участком имущества балансодержателю. На участках, находящихся в общей долевой собственности граждан располагаются связанные с ними объекты, которые числятся на балансах сельскохозяйственных организаций – правопреемников реорганизованных колхозов и совхозов: мелиоративные сооружения и многолетние насаждения. То есть собственники мелиоративных систем и многолетних насаждений – сельскохозяйственные организации – отделены от земель в общей собственности граждан, в которых находятся эти системы или на которых находятся многолетние насаждения. Участки в общей долевой собственности с мелиоративными системами могут быть переданы гражданами – собственниками участков в аренду другим сельхозтоваропроизводителям, а не балансодержателю. Несмотря на то что эта проблема возникла еще в первые годы земельной реформы, она не обсуждается ни в Министерстве сельского хозяйства, ни законодателями. Сельхозорганизации до сих пор являются балансодержателями имущества, находящегося на участках в собственности других лиц.

Этот казус может иметь особо негативные последствия для организаций, зарегистрированных в виде обществ с ограниченной ответственностью (ООО): выходящий из общества участник должен получить стоимость своей доли в активах ООО, в состав которых входят мелиоративные сооружения и многолетние насаждения, в течение 6 месяцев в денежной форме.

Эволюция норм, направленных на обеспечение равноценности выдела участка в счет земельной доли

Год	Норма	Юридическая основа	Претензии к норме
2003	Если выделен участок по рыночной стоимости, более дорогой в сравнении с оставшимся (в расчете на 1 земельную долю), то превышение рыночной цены должно компенсироваться оставшимся участником.	П. 1 ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. 24.07.2002 г.)	При неразвитом и неструктурированном по целям использования, качеству участков земельном рынке нет рыночных цен участков. Оценка на заказ должна включать в себя оценку отделенного и оставшегося участка, что чрезвычайно дорого. Неясно, каким образом осуществляется компенсация, как ее передать сотням собственников оставшегося участка в общей собственности. Неясно также, как будет осуществляться компенсация собственнику земельной доли, выделяющему участок меньшей рыночной стоимости.
2005	Выделенный участок должен быть в пределах кадастровой стоимости, установленной для сельскохозяйственных угодий.	П. 3. ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. 17.07.2005 г.)	Кадастровая стоимость установлена одна для всех полей, сенокосов и пастбищ, входящих в один участок в долевой собственности. Кадастровая стоимость каждого отдельного поля, сенокоса и пастбища не установлена. Юридическая норма о законности кадастровой оценки отдельного поля под заказ отсутствует.
2010	Площадь выделяемого участка должна учитывать почвенную ценность выделяемого и оставшегося участка.	Проект поправок к ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»	Не установлено, что такое почвенная ценность, не гарантировано, что какие-либо показатели, которые могут быть приняты за показатели почвенной ценности, могут использоваться для всех полей участков сенокосов и пастбищ.

Не урегулирована законодательно также ситуация, когда при выделении участка в счет земельной доли участник общей собственности определяет местоположение участка на поле, на котором пользователем участка понесены затраты: внесены удобрения, известь, проведена зяблевая вспашка. Проблема компенсации балансодержателю стоимости многолетних насаждений или затрат незавершенного производства может быть решена в суде в рамках Гражданского кодекса РФ. Вопрос о снятии с баланса организации мелиоративных сооружений, отошедших другому пользователю, в настоящее время не имеет решения.

Целесообразно внести поправки в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предусматривающие возможность снятия с баланса балансодержателя мелиоративных систем на основе акта передачи собственнику мелиорируемого участка. Полезно также прописать в законе норму о компенсации затрат на многолетние насаждения и незавершенное производство, если балансодержатель лишается участка с ними.

Обеспечение совместимости ведения сельскохозяйственных видов деятельности на рядом расположенных участках. Выход собственника земельной доли из числа участников долевой собственности с участком ведет к разделу участков, которые если не связаны технологически, то могут находиться в непосредственной близости друг от друга. При этом отсутствуют законодательные нормы, ограничивающие свободу выбора вида деятельности соседями. Отсутствие ограничений ведет к конфликтам. Например, в счет земельной доли выделен один из чеков на рисовом поле. В связи с тем, что не установлен вид разрешенного использования – выращивание риса, – собственник чека стал разводить в нем рыбу. Пользователь остальных чеков – сельскохозяйственная организация провела химическую обработку посевов риса. Химические вещества попали на чек, в котором вместо риса выращивалась рыба, что привело к ее гибели. Собственник чека с рыбой предъявил требования сельхозорганизации на возмещение потерь. Очевидно, что требуются нормы, обеспечивающие совместимость видов деятельности на рядом расположенных участках. Целесообразно введение необходимости подписания соглашения об использовании участка.

Нормы, устанавливающие требования по описанию границ участков, образованных при их разделе

До начала реформы все землепользование колхоза или совхоза учитывалось как единый участок с одним кадастровым номером, состоящий из многочисленных обособленных на местности полей, сенокосов,

пастбищ. В ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов государство взяло на себя затраты по разграничению государственной собственности. В результате этой работы на месте участка обычного колхоза или совхоза было сформировано три участка:

- преимущественно сельскохозяйственных угодий в государственной собственности, которые перешли в так называемый фонд перераспределения земель. Этой землей мог временно пользоваться правопреемник колхоза или совхоза;
- несельскохозяйственных угодий, переданных в постоянное (бессрочное) пользование сельскохозяйственной организации;
- в общей долевой собственности членов коллектива работников и пенсионеров сельскохозяйственной организации, работников сельской социальной сферы.

Как было указано выше, каждый из этих участков состоял из десятков–сотен обособленных естественными или искусственными границами частей земной поверхности, то есть участки были сформированы в виде так называемого единого землепользования или многоконтурного участка. Естественно, что со временем возникла необходимость их деления: выделялись крестьянские (фермерские) хозяйства, оформлялись права на здания и участок под ним, продавался объект недвижимости и вместе с ним покупателю переходил участок под этим объектом. В период с 1990 по 2010 г. такое однотипное действие по отделению участка сопровождалось разными требованиями к остающемуся участку. Все затраты ложились на лицо, инициирующее фактически раздел многоконтурного участка. Причем эти требования по описанию границ предполагали все больше и больше затрат, особенно в отношении участка, находящегося в общей собственности. Эволюция норм приведена в *табл. 3.2.5*.

До 2001 г. отделение участка в счет земельной доли не вело к ликвидации исходного участка, у него менялась только площадь. С 2001 по 2008 г. отделение участка в счет земельной доли требовало ликвидации исходного участка и формирования двух новых объектов: в счет выделенной земельной доли (или иного отделенного участка), а также оставшегося. От собственника земельной доли (отделившего свой участок) при попытке постановки своего участка на кадастровый учет требовали предоставить описание границ оставшегося участка как нового объекта недвижимости. Это останавливало выделение участков в счет земельных долей, т.к. собственнику участка в 5 гектаров невозможно оплатить работу по описанию границ оставшегося в несколько тысяч

гектаров участка. Такое нововведение было обеспечено не законом, а приказом Роснедвижимости.

Таблица 3.2.5

Эволюция норм, регулирующих обязанности лиц, отделивших участок, по отношению к оставшемуся участку

Год	Норма	Юридическая основа	Оценка последствий
1	2	3	4
1990	Отделение части участка не ведет к ликвидации исходного участка: сохраняется кадастровый номер, уменьшается исходная площадь. Если участок в долевой собственности, то сохраняется размер земельной доли, выраженный в гектарах земли среднего качества или баллогектарах. Отделенный участок получает новый номер.	Сложившаяся практика	Положительные. Требовалось описать только границы нового участка, поставить его на кадастровый учет, зарегистрировать на него права. В данные об исходном участке вносились изменения по площади, и если исходный участок был в долевой собственности, то корректировалось число участников общей собственности.
2001	Отделение части участка ведет к ликвидации исходного участка. Образуется два новых участка. Для постановки новых участков на кадастровый учет нужны заявления их собственников, описание границ вновь сформированных участков. Допускается формирование многоконтурных участков, когда в состав каждого из образованных входят несколько полей, сенокосов, пастбищ.	Приказ Росземкадастра № П/115 от 13.06.2001 «Об утверждении документов государственного земельного кадастра» (вместе с требованиями к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет).	Отрицательные. Эта норма остановила образование участков в счет земельных долей, а также выделение участков под зданиями, сооружениями. Причина: при отделении участка требовалось описать границы оставшегося участка, несоизмеримо большего по площади. Кроме того, для постановки на кадастровый учет двух участков нужны заявления. В отношении оставшейся части исходного участка, если он находился в общей собственности коллектива граждан, нет заинтересованных лиц на подачу заявления для проведения кадастрового

1	2	3	4
			учета, регистрацию прав, уплату государственных пошлин. В оставшемся участке, регистрируемом под новым номером, меняется размер долей. То есть все документы оставшихся дольщиков становятся недействительными: кадастровый номер другой, доля в праве на участок также изменилась.
2008	<p>Отделение части участка в счет доли не ведет к ликвидации исходного участка.</p> <p>Отказ от формирования многоконтурных участков, куда входило бы несколько обособленных частей земной поверхности, принадлежащих одному собственнику и переданных в пользование одному пользователю. Т.е. нужно ставить на учет и регистрировать затем права на каждую обособленную часть земной поверхности, которая ранее входила в исходный участок.</p>	<p>Федеральный закон «О кадастре недвижимости» №221-ФЗ от 24.07.2007.</p> <p>Программное средство, которое используется для ведения кадастрового учета, не предусматривало возможности формирования многоконтурных участков.</p>	<p>Положительные.</p> <p>Крайне отрицательные.</p> <p>Запрет на формирование многоконтурного участка, т.е. участка, состоящего из нескольких обособленных на местности частей земной поверхности в собственности одного лица или группы лиц. В результатекратно количеству участков увеличивалось число свидетельств (в т.ч. в долевой собственности: по каждому участку – десятки–сотни свидетельств дольщикам), договоров при передаче всех участков в аренду одному лицу, число уплаченных пошлин.</p>
2009	<p>Возможность формирования многоконтурных участков, если они имеют единую общую точку по границам.</p>	<p>Внесение изменений в программное средство: возможность учета многоконтурных участков.</p>	<p>Положительные, но эта норма действует только в отношении участков, имеющих общую точку по границам.</p>
2010	<p>Возможность формирования многоконтурных участков (проект).</p>	<p>Проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения».</p>	<p>Положительные, но шансы прохождения поправки невелики.</p>

Эволюция норм показывает, что шла замена простых норм сложными, разработанными без ориентира на особенные участки, сформиро-

ванные в ходе приватизации земель колхозов и совхозов. Возврат к простой норме 1990 г., когда отделение части участка в счет земельной доли не вело к ликвидации исходного участка, произошел в 2008 г. В отношении отделения, например, участка в 5 гектаров от участка 1500 гектаров, принадлежащего юридическому лицу, проблема осталась – нужно принести описания двух участков. Транзакционные издержки здесь остаются повышенными.

Формирование в ходе земельной реформы 1990-х гг. многоконтурного участка следует оценить положительно, так как собственником всех полей, сенокосов и пастбищ, входящих в его состав, оставался один коллектив граждан, а пользователем – одна организация. Многоконтурные участки – временное явление: они сформированы в ходе земельной реформы, будут постепенно уменьшаться по размеру, составу сособственников по мере выхода участников из общей собственности и выделения ими участков в счет их земельных долей.

С марта 2008 г., момента принятия ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», формирование новых многоконтурных участков стало невозможным, кроме случаев, когда поля/сенокосы/пастбища имеют хоть одну общую точку. Теперь все обособленные поля, сенокосы и пастбища должны быть учтены и зарегистрированы как отдельные объекты недвижимости. С этого момента затраты сельскохозяйственных организаций многократно возрастают. Как правило, коллектив участников общей собственности редко решается разделить по группам, каждая из которых получит в собственность отдельное поле или участок сенокоса. Это означает, что все сотни участников общей собственности будут собственниками каждого из сотен обособленных на местности полей, которые ранее входили в многоконтурный участок. В каждом из этих полей получают долю в праве/земельную долю, заплатят пошлину за регистрацию права на него. Каждая группа должна заключить столько договоров аренды с одним и тем же арендатором, сколько есть обособленных полей. Арендатор также вместо одной пошлины должен заплатить столько пошлин, сколько договоров аренды. Кроме этого вырастают затраты на межевание, затраты регистраторов на выписку комплектов свидетельств на одну и ту же группу граждан, которые теперь являются собственниками не одного, а сотен участков. За пределами рассмотрения остаются расходы наследников, которые должны платить пошлину за вступление в наследство не на одну долю в праве на участок площадью примерно в 5 гектаров, а на 50 долей в праве на 50 участков общей площадью все те же 5 гектаров. Права участника общей собст-

венности при формировании отдельных участков ущемлены: ограничен спрос на кусочки с разбросанных полей, нецелесообразно выделение 50 кусочков-полей, общей площадью в 5 га при формировании фермерских хозяйств. Тем более что действует норма по ограничению субъектами РФ минимальной площади выделяемых участков: в Московской области – 2 га. Ясно, что отказ от многоконтурных участков, сформированных при приватизации земель колхозов и совхозов, остановит формирование новых фермерских хозяйств.

Возможность формирования многоконтурных участков может вернуться только в 2010–2011 гг., если будет принят ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». Существует реальная угроза, что эта норма будет отклонена. В отзыве одного из самых важных по законодательству комитетов ГД РФ написано, что «во введении такой конструкции необходимости нет».

Нормы, регулирующие размер государственной пошлины за регистрацию прав и сделок с землей

С момента введения в действие ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (1.01.1998 г.) до вступления в силу ч. 2 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ (1.11.2004 г.) размер пошлин за регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним устанавливался на уровне субъекта РФ. Очевидно, что при этом особенности участков в общей долевой собственности не учитывались. На практике устанавливалась унифицированная пошлина, которую должен был заплатить собственник земельного участка при регистрации прав на него. Для собственников участков сельскохозяйственного назначения в долевой собственности введение таких пошлин имело ограниченное значение. Сделки с земельными долями, участками в долевой собственности до введения в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» практически не осуществлялись. Соответственно регистрация ранее возникшего права, сопровождающая регистрацию сделки, не проводилась. Ранее возникшие права на землю, зафиксированные в старых реестрах, признавались. То есть пошлины фактически не применялись. Все это не позволяло высветить проблему пошлин при регистрации прав и сделок с землей в этот период.

Впервые проблема пошлин при регистрации прав на участок в долевой собственности возникла в Ленинградской области в 2002 г. При регистрации прав на выделенный участок выяснилось, что в Ленинградской области, как и во всех других субъектах РФ, установлена одна по-

шлина за регистрацию прав и сделок с землей. Возникла проблема определения размера пошлины за регистрацию прав на вновь сформированный участок в общей собственности коллектива граждан: брать с каждого участника долевой собственности пошлину или пошлина должна быть разделена между всеми участниками долевой собственности, т.к. объект права – участок – один? Администрация Ленинградской области приняла решение о внесении поправки в свое постановление и установила, что при регистрации прав на участок в долевой собственности из земель сельскохозяйственного назначения пошлина делится между участниками пропорционально их доле в участке. После введения в действие ч. 2 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ (1.11.2004 г.) физические лица должны были уплатить 500 руб. за регистрацию прав и сделок с землей, а юридические – 7,5 тыс. руб.

На практике за регистрацию прав на землю пошлина в 500 руб. сначала удерживалась в целом за участок, в том числе – за участок в общей долевой собственности. После письма-разъяснения из ФНС России (от 3.05.2005 г.) 500 руб. стали удерживаться с каждого участника общей собственности на участок. Только в конце 2008 г. в Налоговый кодекс была внесена поправка: при регистрации доли в праве общей собственности требовалось уплатить 50 руб., а не 500, каждому сособственнику участка – участнику общей собственности на участок.

С 1 марта 2008 г. был введен в действие ФЗ «О кадастре недвижимости», в нем не была упомянута возможность формирования многоконтурного участка, в состав которого входят рядом расположенные поля, сенокосы и пастбища, находящиеся в собственности одного лица или группы лиц. Это нововведение привело к росту пошлин. Эволюция норм приведена в *табл. 3.2.6*.

Законодатели продолжают вводить унифицированные нормы, не оценивая экономических последствий, а также реальной ситуации, сложившейся с кадастровым учетом, участками земель в долевой собственности, составом их сособственников. Ниже показаны расчеты затрат условной сельскохозяйственной организации, которая формировала бы свое землепользование при равных условиях в разные периоды времени. Условие: из участка (входят 90 обособленных полей, сенокосов и пастбищ), сформированного в ходе приватизации 1990-х гг., общей площадью 3500 гектаров в собственности 650 чел. отделяется участок (входят 40 полей, сенокосов и пастбищ) общей площадью 1615 гектаров в собственности 300 чел. для передачи в аренду сельхозкооперативу. В *табл. 3.2.7* приведены затраты на уплату пошлины за регистрацию права соб-

ственности на вновь сформированные участок/участки, а также за регистрацию сделки аренды в разные периоды времени. В эти периоды менялись два параметра – размер пошлины за регистрацию прав на участок дольщиков, сделку аренды участка, а также подходы – разрешение или запрет – к формированию многоконтурного участка.

Таблица 3.2.6

Эволюция норм, регулирующих размер пошлины за регистрацию прав и сделок с землей

Год	Размер пошлины	Юридическое основание
1998 – 2004	Устанавливался кратнo МРОТ. В некоторых субъектах РФ размер пошлины мог быть разделен пропорционально между всеми участниками общей собственности на участок из земель сельскохозяйственного назначения.	Постановление главы субъекта РФ
2004–2008	За регистрацию прав и сделок с землей: в <u>физического лица</u> 500 руб., с <u>юридического лица</u> – 7,5 тыс. руб.	Ст. 333.33 Налогового кодекса РФ от 1.11.2004 г.
2009	За регистрацию доли в праве на участок – 50 руб. с участника долевой собственности. За регистрацию прав на участки земель сельскохозяйственного назначения и сделок с ними – 100 руб.	Федеральный закон № 263-ФЗ от 22.12.2008 «О внесении изменений в ст. 333.33 и 333.35, ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 12.12.2008)
2009	Пошлины не изменены, но возможно формирование многоконтурного участка, если есть одна общая точка. Для остальных случаев – каждый участок может формироваться как отдельный объект в собственности одной и той же группы собственников.	Разъяснение МЭРТ
2010	Пошлина – 50 руб. с участника долевой собственности. За регистрацию прав на участки земель сельскохозяйственного назначения и сделок с ними – 100 руб. Возможно формирование многоконтурного участка.	ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» 2010 (проект)

Таблица 3.2.7

**Расходов на уплату пошлин по сопоставимому кругу действий
по формированию участка и сделки с ним**

Период действия нормы	Пошлина за регистра- цию, руб.		Многоконтурный участок: мож- но(+) нельзя (-)	Затраты на уплату пошлин, руб.	
	права на участок	Аренды участка		на уча- сток	на 1 га
1.01.1998 – 1.11.2004	300 всего	2000#	+	2300	1,4
2.11.2004 – 2.05.2005	500 всего	7500	+	8000	5,5
3.05.2005 – 29.02.2008	500 × число дольщи- ков	7500	+	157,5	97,5
1.03.2008 – 21.12.2008 (отказ от много- контурного участ- ка, пошлина 500 руб./участника)	500 × число дольщи- ков	7500	–	6 300 000	3900
22.12.2008 по н.в. (отказ от много- контурного участ- ка, пошлина 50 руб./участника)	50 × чис- ло доль- щиков	100	–	604 000	374
проект ФЗ	50 × чис- ло доль- щиков	100	+	15 100	9,3

#на примере Ленинградской области. Пошлина устанавливается главой субъекта РФ.

Одни и те же действия, которые обязана предпринять сельскохозяйственная организация, чтобы оформить аренду земель в долевой собственности, требовала от нее уплаты пошлин на сумму от 2,3 тыс. руб. до 6,3 млн руб. в разные периоды времени. В расчете на 1 гектар – от 1,4 руб. до 3900 руб. Для сравнения: в 2008 г. прибыль по всем крупным и средним сельхозорганизациям в среднем составила 1284,6 руб./га сельхозугодий. Очевидно, что в период с 1 марта 2008 г. по 21 декабря 2008 г. сельхозпроизводители не могли покрыть затраты даже на уплату пошлин за счет прибыли, не говоря о затратах на нотариусов, межевание. Это означает, что юридическое оформление прав их землепользования происходило только в единичных случаях.

Приведенный обзор норм и расчеты затрат на их реализацию позволяют сделать вывод, что многие нормы начала земельной реформы были, как уже отмечалось, лучше адаптированы к ситуации, дешевле и легче в реализации, чем те, которые вводятся сейчас. Что нужно делать? Очевидно, что введение каждой нормы, оказывающей влияние на миллионы граждан, сотни тысяч предпринимательских единиц, не должно проводиться без оценки транзакционных издержек. Целесообразно предусматривать средства в бюджете, позволяющие на постоянной основе отслеживать такие процессы – проводить мониторинг земельного оборота для того, чтобы вовремя реагировать на негативные последствия введенных норм. Очевидно также, что сам процесс законотворчества страдает тем, что на первый план выходят юристы, не погруженные в особенности процесса. Они смотрят на норму, оценивая ее совершенство отвлеченно, а не ориентируясь на состояние описания границ сформированных уже участков, кадастрового учета, учета прав и т.п. Такая практика ущербна. Не может быть хороших норм и плохих собственников земли, не желающих легально оформлять сделки с землей. Очевидно, что переходная экономика требует, чтобы при замене норм больше внимания уделялось их соответствию реальной ситуации на практике.

3.3. Ловушка, обусловленная постоянным перераспределением функций от органа, в котором собрана вся информация о ранее сформированных участках и правах на них

Транзакционные издержки оборота сельскохозяйственных земель в значительной мере зависят от системы организаций, вовлеченных в этот процесс. Главный федеральный орган, который был задействован в осуществлении земельной реформы, менял свое название несколько раз. По документам можно отследить следующие названия:

- Государственный комитет РСФСР по земельной реформе – Госкомзем РСФСР (Верховный Совет РСФСР законом РСФСР от 14 июля 1990 г. в соответствии с решениями Первого съезда народных депутатов о государственном суверенитете РСФСР и разграничению функций управления организациями на территории РСФСР утвердил в Перечне республиканских министерств и ведомств Государственный комитет РСФСР по земельной реформе);

- Государственный комитет РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств (постановление президиума Верховного Совета РСФСР м от 30 июля 1991 г.);
- Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам Министерства сельского хозяйства РСФСР (распоряжение правительства РСФСР от 25 ноября 1991 г.);
- Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при правительстве Российской Федерации (постановление правительства РФ № 346 от 26 мая 1992 г. «Об утверждении положения о комитете по земельной реформе и земельным ресурсам при правительстве Российской Федерации»);
- Комитет по земельным ресурсам и землеустройству при правительстве РФ (постановление Совета Министров Российской Федерации № 91 от 2 февраля 1993 г. «Об утверждении положения о комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству»);
- Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Минземстрой России), в котором функции комитета выполняло одно из подразделений этого министерства (Указ президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г.);
- Государственный комитет по земельной политике (Указ президента Российской Федерации № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 25 мая 1999 г., постановление правительства Российской Федерации № 1056 от 22 сентября 1999 г. «Об утверждении положения о комитете Российской Федерации по земельной политике»);
- Федеральная служба земельного кадастра (постановление правительства Российской Федерации № 22 «Об утверждении положения о Федеральной службе земельного кадастра России» от 11 января 2001 г.);
- Федеральная служба кадастра объектов недвижимости – Роснедвижимость (постановление правительства Российской Федерации № 418 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» от 19 августа 2004 г.);
- С 2009 г. она входит в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии – Росреестр (постановление пра-

вительства РФ № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 01.06.2009 г.).

Каждое переименование сопровождалось изменением в той или иной мере функций. На начальном этапе земельной реформы федеральный орган разрабатывал методологию земельной реформы, механизмы ее осуществления, организовывал землеустройство и работу территориальных органов. Концентрация этих функций в одном органе на федеральном уровне обеспечила единообразное проведение земельной реформы и снизила транзакционные издержки земельного оборота.

Менялись не только функции, но и подведомственность федерального органа. Так, включение комитета в состав Министерства сельского хозяйства РСФСР 25 ноября 1991 г. стало сдерживать решение вопросов по межотраслевому перераспределению земель и государственному регулированию земельных отношений в других отраслях народного хозяйства, поэтому комитет по земельной реформе и земельным ресурсам Министерства сельского хозяйства РСФСР был преобразован в комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при правительстве Российской Федерации¹. Необходимость координации функций различных ведомств вылилась в создание Минземстоя в 1998 г. Это была попытка административного объединения органов федеральной исполнительной власти, участвующих в формировании объектов недвижимого имущества. В результате слияния Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике и федеральной службы геодезии и картографии России было образовано Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Минземстрой России), который просуществовал немногим более четырех месяцев².

Служба имела вертикальную структуру. Районные территориальные органы на первом этапе реформы не только контролировали использование земель, землеустройство, но и осуществляли функции учета участков и прав на них.

Райкомзем (или, в обиходе, – земельный комитет) был первичной организацией, через которую в начале – середине 1990-х гг. осуществлялась техническая работа по приватизации земель бывших колхозов и совхозов. Именно в их архивах и реестрах была накоплена вся инфор-

¹ <http://r52.kadastr.ru/administration/history/>

² <http://r52.kadastr.ru/administration/history/>

мация о процессе приватизации земли бывших колхозов и совхозов, включая протоколы собраний коллективов граждан, которым передавалась земля в собственность, правоустанавливающие и один из экземпляров правоудостоверяющих документов. Здесь же хранились материалы перераспределения земель в ходе приватизации, содержащие оценку полей, расчеты земельной доли. Кроме того, работники земельных комитетов могли проводить работы по межеванию небольших участков, например, для крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств. Постепенно от райкомземов стали отделяться функции: создавались унитарные предприятия (ГУП) при районных администрациях, которые должны были осуществлять работы по межеванию, кадастровые бюро. Как правило, они включали в себя тех же работников земельного комитета. Затем на месте ГУПов были созданы коммерческие структуры. Земельные комитеты могли влиять на цену услуг таких организаций через составление технического задания, в котором указывалось, какие границы смежных участков уже известны, какие нужно определить. Однако по мере либерализации экономической жизни государство запретило вмешиваться государственному органу в экономические отношения между собственником участка и землеустроительной организацией. Здесь произошла подмена понятий: информирование собственника об уже известных границах соседних участков было названо вмешательством во взаимоотношения. Исключение райкомземов из процесса формирования задания на проведение работ привело к росту цен на услуги коммерческих компаний: на момент заключения договора собственник не знает об объеме работ, так как не знает об уточненных границах смежных участков, собственники которых уже провели межевание. Часто лица, проводящие межевание (сейчас они называются кадастровые инженеры), связаны с кадастровыми палатами¹, поэтому земельные собственники принуждаются к заключению договоров только с ними и на их условиях: сдача документов о межевании от других кадастровых инженеров сопряжена с проблемами.

На месте кадастровых бюро позднее были созданы кадастровые палаты. Все ранее сформированные участки – так называемые ранее учтенные – должны были быть внесены в Государственный реестр земель, а информация о новых заносилась по заявлению правообладателя на

¹ На практике граждане и другие земельные собственники сталкиваются с проблемами при сдаче документов для постановки участков на кадастровый учет или уточнении границ участков, если работы проведены не связанной неформально с кадастровой палатой частной организацией или предпринимателем.

основе материалов межевания участка. Система кадастрового учета построена таким образом, что факт постановки участка на кадастровый учет не означает, что государство признало правильность установления границ участка. В кадастровой палате просто проверяют соответствие представленных документов требованиям. При этом через определенное время собственник земельного участка может быть поставлен перед фактом, что границы его участка установлены неверно, что нужно опять проводить дорогостоящие работы по определению границ участка¹.

Государство в лице своих органов не раз пыталось снизить затраты на проведение работ по межеванию участков: субъекты РФ могут ввести ограничение цены работ², допускается проведение работ по межеванию на основании имеющихся картографических материалов³. Однако требование о предельных затратах, как правило, распространяется только на участки граждан. К тому же оно не исполняется. Например, затраты на межевание составляют сумму, определенную законодательным или нормативным актом, а сверх нее с заявителя удерживается сумма «за оказание консультаций» или «за помощь в сборе необходимых документов». Попытки введения упрощенных правил установления границ на основе картографического материала также далеко не всегда были удачными.

В 1998 г. была создана система учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. К этим учреждениям перешла функция райкомземов по ведению реестра прав на земельные участки и сделок с ними. При этом создание службы по регистрации прав на землю и сделок с ней не сопровождалось передачей ей ранее накопленной информации о правах на участки от райкомземов, ЕГРП должен заполняться по мере обращения заявителей, желающих внести в

¹ Типичный случай: СНТ «Агрохимик» Дмитровского района Московской области провело работы по межеванию участка СНТ, участок был поставлен на кадастровый учет в 2004 г. Через два года кадастровая палата потребовала провести новое межевание, т.к. при постановке на кадастровый учет соседнего участка выяснилось, что граница СНТ была описана неверно. СНТ «Агрохимик» было принуждено обратиться опять к тем же землеустроителям, которые аффилированы с районным отделом Роснедвижимости и кадастровой палатой, оплатить межевание по повышенным за эти годы расценкам, внести изменение в кадастр. Однако и это не гарантирует, что подобные проблемы не возникнут в будущем. <http://rg.ru/2006/11/28/zemlya.html>

² Закон Московской области «О предельной максимальной цене работ по проведению территориального землеустройства» (Закон № 127/2007-ОЗ от 19 июля 2007 г.).

³ Письмо Росземкадастра «О проведении территориального землеустройства» № СС/270 от 10 апреля 2003 г.

ЕГРП ранее возникшие права на землю или зарегистрировать сделку с ней. Это означает, что собственник земельного участка, имеющий на руках государственный акт на землю или свидетельство о праве на нее должен при обращении в органы по регистрации прав принести комплект документов, как будто вносится информация о правах на вновь образованный участок. Это способствовало росту транзакционных издержек земельного оборота.

В 2000 г. были созданы государственные унитарные учреждения – кадастровые палаты. Они также имели пустой реестр – кадастр, куда должна была быть перенесена информация о границах ранее сформированных участков в соответствии с распоряжением Федеральной службы земельного кадастра¹. Однако информация о ранее образованных участках не была перенесена полностью. Если информация о ранее образованных участках все же была внесена в кадастр без проведения межевания, выписка (позднее – кадастровый паспорт) из него содержала пометку «площадь участка декларативна, требует уточнения при межевании». Эти документы принимали далеко не во всех регистрационных палатах. В результате собственнику участка, имеющему на руках ранее выданные документы, подтверждающие его права собственности на участок, который не имел спора с соседями по границам участков, нужно все равно заказывать дорогие работы по межеванию своего участка.

Передача функций от райкомзема к трем новым организациям привела к экстремальному росту транзакционных издержек: все, что можно было сделать в одном месте, теперь приходилось делать в трех-четырёх. В результате к 2009 г. в реестры прав на землю и сделок с ней (ЕГРП) в учреждениях юстиции была внесена информация не более чем о 16% ранее сформированных участков².

С 2009 г. федеральная служба Росрегистрация переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Роснедвижимость упразднена. Функции Роснедвижимости переданы Росреестру, как и функции Федерального агентства геодезии и картографии. В результате многочисленных преобразований функции переместились от райкомземов, которые обладают самой полной информацией о ранее сформированных участках и правах на них, в

¹ Указания для территориальных органов Росземкадастра по проведению работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках. ГЗК-1-Т.Р-11-02-01 (утв. Росземкадастром 10 апреля 2001 г.).

² По данным В.Н. Хлыстуна.

учреждения юстиции по регистрации прав, в которых меньше всего собрано информации об участках. Распределение функций между тремя подразделениями новой службы также меняется. Так, с 1 июня 2009 г. в ряде регионов начался эксперимент по передаче функций территориальных управлений Роснедвижимости кадастровым палатам. Однако это действие не является результатом какой-то планомерной работы. Здесь планируется «провести и второй эксперимент *vice versa*. На этот раз все функции кадастровых палат будут переданы управлениям Роснедвижимости»¹. Складывается впечатление, что не совсем понимается, как лучше организовать работу. Объединение органов не привело к изменению подходов к наполнению реестра прав: они не заполняются на основе накопленной ранее информации без участия правообладателя. Издержки трансформации систем учета прав на землю возложены на правообладателя участка, что является явно несправедливым, так как не он создал эту ситуацию, а государство. Однако объединение в рамках одного органа разных функций, связанных с недвижимостью, нужно оценить положительно. Целесообразно сократить документооборот между подразделениями службы с участием самого собственника или пользователя недвижимости, а также выполнить часть работ – например, по обновлению картографических материалов, созданию общедоступного банка электронных карт и т.п. – за счет средств бюджетов разного уровня, а не самих правообладателей земельных участков.

Список литературы

1. Беляева З.С. Аграрная реформа и изменение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий// Реформирование сельскохозяйственных предприятий (правовые проблемы). М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. С. 127.
2. Механизмы устойчивого сельского развития. Методическое пособие. Т.1. М.: Росагрофонд, 2003
3. Механизмы устойчивого сельского развития. Ч. 1. Обеспечение занятости и доходов сельского населения. Методическое пособие. М.: ФГНУ Росинформагротех, 2003.
4. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы //Экономика и математические методы. Т. 35. 1999. № 2.

¹ Интервью руководителя Росреестра «Российской газете». «Российская Бизнес-газета» № 702 (18) от 19 мая 2009 г. <http://www.rg.ru/2009/05/19/kadastr.html>

5. Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. Т. 1. IFC, 1995.
6. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Сарайкин В.И., Светлов Н.М. и др. Социально-экономический анализ результатов реорганизации сельскохозяйственных предприятий. М.: Энциклопедия российских деревень, 1999.
7. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Могилевцев В.И., Глазкова Г.П. и др. Программа приватизации земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий: подведение итогов. М.: Росагрофонд, 1999.

Глава 4. Тенденции развития оборота земель в сельском хозяйстве

4.1. Оценка масштабов приватизации земли бывших колхозов и совхозов

В ходе земельной реформы в число претендентов на землю было включено около 11,8 млн человек из числа работников и пенсионеров реорганизуемых колхозов и совхозов, а также работников сельской социальной сферы. Им было передано 114,8 млн гектаров сельскохозяйственных угодий страны. Это по официальной информации Госкомзема РФ¹. Это же количество собственников земельных долей упоминается в Государственной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 гг.», но с другой площадью земли – 115,9 млн гектаров². Близкая информация содержится в других публикациях³. Однако возникает вопрос: корректно ли говорить о наличии почти 12 млн новых собственников, если понимаются под ними лица, которые имеют документы о праве собственности на землю, могут совершать сделки с ней? Действительно, 11,8 млн человек были внесены в списки лиц, которым должна была быть передана земля, – эта цифра есть в официальной отчетности Госкомзема. Это означает, что им «передана» земля в собственность? Это означает, что должно быть решение главы администрации района о передаче земли коллективу граждан, т.е. правоустанавливающий документ на участок. Такие решения принимались, но, как уже обсуждалось выше, в них не были указаны фамилии каждого нового собственника. В лучшем случае этот собственник был поименован в приложении к решению главы районной администрации, но чаще всего его имя было в списках, которые хранятся (или должны храниться) в бывших райкомземах/земельных комитетах. Как показывает практика автора, в районных архивах хранятся копии правоустанавливающих документов без приложений. Собственнику

¹ «О ходе земельной реформы в Российской Федерации на 31.12.98 г.» оперативная информация. М.: Госкомзем, 1999 г.

² Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 гг.», утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 года, № 694.

³ Волков С. Землеустроительное обеспечение оборота земель сельскохозяйственного назначения. http://raf.org.ru/magazine_old/sta32002_2.htm

земельной доли копия правоустанавливающего документа на участок в общей собственности не предоставлялась, если он об этом специально не просил. Таким образом, собственник мог узнать по факту, что у него есть право на землю, когда получал на руки документ о праве собственности на землю – свидетельство на свое имя. Сколько граждан получили такие документы на руки? Точное число до сих пор неизвестно, однако можно смело утверждать, что их было значительно меньше, чем 11,8 млн чел. Анализ информации о количестве граждан – собственников земельных долей для оценки масштабов приватизации не так важен, как анализ информации о площади приватизированной в их пользу земли. Число собственников земли бывших колхозов и совхозов с течением времени должно меняться: уменьшается число долей, когда кто-то их скупает и объединяет, доли наследодателя делятся между наследниками. При этом площадь земель в долевой собственности не так подвижна: при сделках с долями, переходе по наследству число собственников меняется, но площадь в их собственности остается. Поэтому для оценки масштабов приватизации в сельском хозяйстве логичнее перейти от числа собственников земельных долей к площади земель в их собственности.

Итак, в списки на получение земли в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов попали около 12 млн человек, на их земельные доли приходилось около 115 млн гектаров сельскохозяйственных угодий. По оперативной информации Госкомзема «О ходе земельной реформы в Российской Федерации на 31.12.98 г.», были выписаны свидетельства не всем лицам из списков, а только собственникам земельных долей, на которых приходится уже 112,2 млн гектаров, или на 2,3% меньше. В целом по стране в кабинетах районных земельных комитетов – на стадии от передачи земли гражданам до выписки им свидетельств о праве собственности – «потерялось» 2,6 млн гектаров (см. приложение 4.1.1). Жители Подмосковья и Ставропольского края потеряли от 4,7 до 4,8% земли, Владимирской области – 5,1%, Краснодарского края – 6,1%, Камчатки – 7,1%, Архангельской области – 7,4%, Ярославской области и Красноярского края – по 8,9%. В Коми потери составили 23%, в Марий Эл – 76%, Республике Алтай – 100%.

Технология выдачи документов о праве на землю собственнику земельной доли, принятая в годы приватизации, предусматривала, что эти свидетельства выдавались не самим гражданам – дольщикам, а сельскохозяйственной организации, которая продолжала пользоваться их землей. Это сокращало транзакционные издержки выдачи: райкомземы

работали только с представителем организации, передавая ему пачку документов. Представитель организации должен был обеспечить передачу этих документов каждому собственнику земельной доли. По отчетности Госкомзема райкомземы выдали свидетельств о праве собственности на землю для собственников земельных долей не на 112,2 млн гектаров (на эту площадь были выписаны свидетельства), а только на 104,2 млн гектаров. То есть от площади сельхозугодий, которые приходились на граждан в списках собственников земельных долей до площади, на которую из райкомземов были переданы в хозяйства документы собственности, «потерялось» уже 8 млн гектаров сельхозугодий, или 9,3% (приложение 4.1.2).

Наивысший процент потерь приходится (если исключить республики в составе России, где приватизация могла проводиться по особым правилам или не проводиться вообще) на Курганскую область. Здесь потери на двух стадиях (от утверждения списков земельных дольщиков до передачи их свидетельств в сельхозорганизации) составили почти 91%.

В последующие годы часть документов все-таки была выдана собственникам земельных долей дополнительно. Об этом свидетельствуют данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи. Например, в Республике Алтай на момент сельскохозяйственной переписи 2006 г. было больше свидетельств, чем в первоначальном списке. Это означает, что списки дольщиков с 1998 г. по 2006 г. дополнялись.

Передача свидетельств о праве собственности на землю из райкомземов в сельскохозяйственные организации еще не гарантировала их выдачу гражданам – собственникам земельных долей. В большинстве правопреемников колхозов и совхозов эти документы гражданам передали. Но во всех ли? Очевидно, что нет. Автор настоящей книги в своей практической работе встречала случаи, когда свидетельства о праве на землю граждан оставались в сейфах руководителей правопреемников колхозов и совхозов через 5–8 лет после проведения приватизации.

Можно получить представление о масштабе реальной передачи земли от сельхозорганизаций гражданам по материалам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. (см. приложения 4.1.1. и 4.1.2). Эта перепись была сплошная. Среди вопросов, которые были заданы представителям всех личных подсобных хозяйств, т.е. представителям

почти всех сельских семей¹, был вопрос о получении и распоряжении земельной долей. Первый вопрос был сформулирован так: «Получили вы или члены вашей семьи земельные доли при реорганизации сельскохозяйственной организации?» На этот вопрос ответила утвердительно только часть респондентов. На них приходилось 56 млн гектаров. Это почти в два раза меньше площади, которая по официальным данным числится переданной в собственность миллионов дольщиков. Теоретически данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи (2006 г.) могли действительно быть меньше, чем упоминавшиеся 104 млн гектаров. Часть собственников земельных долей или их наследников могли уехать в город, где перепись не проводилась. Часть умерших собственников земельных долей могли не иметь наследников. Могут быть и другие причины. Однако разрыв слишком велик. Причем только в шести субъектах РФ (Белгородская, Ростовская и Иркутская области, Ставропольский край, Адыгея, Татарстан) потери площади составили от 23 до 39% от той, которая приходилась на граждан в списках на приватизацию на 31.12.98 г. Близкие значения – в Краснодарском крае. Во всех остальных субъектах Российской Федерации разрыв еще больше.

О чем это говорит? Вполне допустимым предположением является то, что руководители сельскохозяйственных организаций не передали все документы собственности на землю тем, на чье имя они были оформлены.

Проверить эти выводы по официальным данным нельзя. Это связано с тем, что в 1998 г. была изменена система регистрации прав на землю. Информация о ранее возникших правах на участки, которая хранилась в реестрах районных земельных комитетов, не была автоматически перенесена в новый Единый Государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Новый реестр пополняется по факту обращения правообладателя участка. В настоящее время в старых реестрах хранится информация о правах, которые, возможно, уже частично прекращены, а в ЕГРП – только о правах тех, кто обратился с заявлением о регистрации прав. Кроме того, подавляющая часть сделок с землей, например, в Московской области осуществляется на основе генеральных доверенностей от собственников земельных долей: они подписывают доверенность, получают деньги, а доверенное лицо по своему ус-

¹ Даже если семья жила в многоквартирном доме, но имела хоть какой-то участок земли или, например, держала кроликов в подвале, ее представители были опрошены в ходе Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

мотрению проводит сделку. Эти доверенности действуют три года. Собственник земельной доли уже считает, что доли у него нет, но с позиции органов по регистрации прав на землю – есть, так как в реестр прав не внесена запись о переходе права другому лицу. То есть факт перехода права совершен, но не зарегистрирован. Это также не позволяет, даже теоретически, определить число первичных и оставшихся собственников земельных долей и приходящуюся на них землю.

Таким образом, отсутствует возможность получения официальных данных, чтобы признать недостоверными результаты сельскохозяйственной переписи о масштабах проведения приватизации. Если это так, то остается вопрос: «А была ли проведена приватизация земли в том масштабе, о котором все говорят? Получили ли 11,8 млн граждан документы о собственности на землю общей площадью в 114,8 млн гектаров? Знают ли они, что являются собственниками земли? Узнают ли когда-нибудь об этом?»

Роснедвижимость в 2009 г. отчитывалась, что граждане являются собственниками основной части сельскохозяйственных угодий – в долевой собственности числится 107,9 млн гектаров¹. Эта информация основана на данных реестров прав, которые вели бывшие земельные комитеты до 1998 г. С 1998 г. сделки с землей учитывают органы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, отсутствует обязательность обмена информацией между этими двумя ведомствами. Соответственно в Роснедвижимости далеко не всегда знают, остается ли вся эта земля еще в долевой собственности.

4.2. Перераспределение сельскохозяйственных земель

Сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения обычно однозначно трактуется как крайне негативный результат аграрной реформы в России. К 2009 г. сокращение составило более 35% относительно 1991 г. (*табл. 4.2.1*). Однако его нужно рассматривать не само по себе, а с учетом структурных сдвигов, которые могут нивелировать негативную оценку столь масштабного изменения.

Сокращение площадей сельскохозяйственных земель идет разными темпами в зависимости от выбранной классификации. Оно наблюдается не только в целом по категории «земли сельскохозяйственного назначения» (как отмечено, около 35% относительно 1991 г.), но и в организациях, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции

¹ Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость.

(на 30,7%), особенно в площадях сельхозугодий этих организаций (на 41%). Вместе с тем наблюдается увеличение площади во всех хозяйствах граждан, в т.ч. и вне рамок крестьянских (фермерских) хозяйств. В результате общее сокращение земель, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, значительно меньше приведенных данных – около 17%.

Площади сельскохозяйственных угодий в землях сельхозназначения в 2009 г. и 1991 г. одинаковы. В землях организаций (которые используют площади и других категорий земель) сокращение составило почти 31%. Из-за многократного роста площадей в хозяйствах граждан общее их сокращение у сельхозпроизводителей составило только около 13%. Можно говорить, что сельскохозяйственные угодья в большей мере переместились от организаций в хозяйства граждан, чем выбыли из сферы сельскохозяйственного производства.

Таблица 4.2.1

**Изменение площадей сельскохозяйственных земель
(в различной классификации), млн га**

	1991 г.	2009 г.	2009–1991 г., %
Земли сельскохозяйственного назначения	621	402,3	64,8
в т.ч. сельскохозяйственные угодья	196,1	196	99,9
Сельскохозяйственные угодья во всех категориях	222,4	220,5	99,1
Земли организаций, занятых производством сельхозпродукции*	637,5	442	69,3
в т.ч. сельскохозяйственные угодья	212,9	125,3	58,9
Земли граждан, занятых производством сельхозпродукции	6,1	94,3	1545,9
в т.ч. сельскохозяйственные угодья	6,1	65,6	1075,4
Итого земель, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции,	643,6	536,3	83,3
в т.ч. сельскохозяйственных угодий	219	190,9	87,2

* без КФХ, зарегистрированных в виде юридических лиц

Источники: Форма 22-1, 22-2,22-3, 22-4, Земельный фонд РФ на 1.01.09 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Для оценки сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения и земель, которые были закреплены за сельскохозяйственными

Оборот сельскохозяйственных земель...

организациями, следует выйти за пределы категории «земли сельскохозяйственного назначения». Динамику изменения полезнее рассматривать в контексте их перераспределения не только между группами производителей сельскохозяйственной продукции, но и другими категориями земель (табл. 4.2.2). Как свидетельствуют данные таблицы, снижение площадей коснулось земель других категорий, исключая земли лесного и водного фонда, особо охраняемых территорий, а также (в значительно меньшей мере) – промышленности, энергетики, транспорта.

Таблица 4.2.2

Состав земель в России, млн га (на начало года)

Категория земель	1991 г.	2009 г.	Изменение за период
Сельскохозяйственного назначения	621	402,3	-218,7
в т.ч. сельскохозяйственные угодья	196,1	196	-0,1
Поселений	27,6	19,4	-8,2
в т.ч. сельскохозяйственные угодья	17	9,2	-7,8
Промышленности, энергетики, транспорта и др.	14,5	16,8	2,3
Особо охраняемых территорий	20,5	34,4	13,9
Лесного фонда	889,6	1106,5	216,9
Водного фонда	17,4	27,9	10,5
Запаса	119,2	102,5	-16,7
Итого	1709,8	1709,8	0

Источник: Форма 22, Земельный фонд РФ на 1.01.09 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Сокращение площади в землях сельскохозяйственного назначения в разрезе видов угодий приведено в табл. 4.2.3. Из-за отсутствия данных о структуре земель сельскохозяйственного назначения по видам угодий в 1991 г. сопоставление проводится с 1993 г.

Существует мнение, что сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения, в том числе – сельскохозяйственных угодий, происходит за счет неиспользования, зарастания, деградации продуктивных земель¹. Не отрицая существования таких процессов, следует отметить, что статистика не отслеживает масштабы этого явления. Она реагирует на принятие формальных решений. Если на пашне вырос лес, но не предпринято шагов по переводу этого участка в земли лесного фонда, то участок будет продолжать учитываться среди сельскохозяйст-

¹ Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 1999 г. М.: Государственный комитет РФ по земельной политике, 2000. С. 13

венных угодий. В лучшем случае площадь этого участка отразится в статистике нарушений земельного законодательства, если на собственника наложен штраф. Изменение площади будет зафиксировано в официальных документах, отразится в статистических данных, если пройдет определенная бюрократическая процедура. Для ее осуществления должны быть побудительные мотивы. Они отсутствуют у самого собственника, т.к. в отношении него, как не обеспечившего надлежащее использование земель, будут применены санкции. Они отсутствуют у органов, осуществляющих контроль использования земель, так как требуют дополнительных затрат на поездки, подготовки и принятия многочисленных необходимых решений, проведение длительной и сложной процедуры внесения изменений в данные кадастра. Эти действия нужно предпринимать на уровне административного района и субъекта РФ. Поэтому они предпринимаются чрезвычайно редко.

Таблица 4.2.3.

Изменение структуры земель сельскохозяйственного назначения по видам угодий, млн га

Виды угодий	1993 г.	2009 г.	Изменение за период
Сельскохозяйственные угодья	187,9	196,0	8,1
Лесные площади	91,7	39,4	-52,3
Древесно-кустарниковая растительность	12,5	19,4	6,9
Болота	16,5	25,5	9,0
Под водой	17,8	13,2	-4,6
Олени пастбища*	239,3		-239,3
Под зданиями, сооружениями	0,7	1,1	0,4
Под дорогами, просеками, прогонами	1,8	2,3	0,5
Нарушенные земли	0,4	0,2	-0,2
Прочие земли, вкл. в стадии восстановления	51,6	105,2	53,6
Итого	620,2	402,3	-217,9
Из всех земель – олени пастбища*	239,3	105,6	105,6

*В 1993 г. олени пастбища выделялись как отдельная категория, в 2009 г. могут находиться в разных видах угодий

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Как видно из *табл. 4.2.3*, площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась в основном за счет вывода наименее ценных – относительно возможности использования для производства сельского хозяйства – угодий. Это нужно оценить положительно.

Сокращение площади сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения наиболее активно проходило в первые годы земельной реформы – в 1991–1993 гг. В это время часть сельскохозяйственных угодий передавалась в ведение сельских и иных администраций для развития поселений. Если при этом менялась категория земель, то уменьшалась площадь сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения. В настоящее время площадь земель сельскохозяйственного назначения может уменьшаться из-за передачи крупных массивов, занятых лесом, в земли лесного фонда. При этом в земли лесного фонда переходят участки сельскохозяйственных угодий, расположенных внутри них. Для проверки этой гипотезы можно проанализировать прирост площади сельскохозяйственных угодий за пределами категории земель сельскохозяйственного назначения (табл. 4.2.4).

Таблица 4.2.4

**Изменение площадей сельскохозяйственных угодий
в разных категориях земель, млн га**

Категории земель	1993 г.	2009 г.	Изменение за период
Сельскохозяйственного назначения	187,9	196	8,1
Населенных пунктов	23	9,2	-13,8
Промышленности, энергетике и пр.	1,5	1,2	-0,3
Особо охраняемых территорий	0,3	0,5	0,2
Лесного фонда	3,8	4,4	0,6
Водного фонда	0		0
Запаса	5,8	9,2	3,4
Итого	222,3	220,5	-1,8

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. – М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Действительно, перераспределение земли между категориями сопровождалось перераспределением сельскохозяйственных угодий. С 1993 г. сокращения сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения не наблюдается. Наоборот, сельскохозяйственные угодья были переведены из категории земель населенных пунктов в земли сельскохозяйственного назначения. Часть сельскохозяйственных угодий из земель сельхозназначения и земель населенных пунктов перешла в земли запаса, лесного фонда и особо охраняемых терри-

торий. В результате перераспределения площадь сельскохозяйственных угодий в поселениях снизилась с 23 до 9,2 млн гектаров, а в землях сельхозназначения, запаса, лесного фонда возросла на 12,3 млн гектаров.

Изучение динамики перераспределения сельскохозяйственных угодий в разных категориях земель свидетельствовало о разных тенденциях. Например, о постепенном накоплении сельскохозяйственных угодий в землях запаса до 2000 г. Теперь эта тенденция преодолена, наблюдается положительная тенденция сокращения площади сельскохозяйственных угодий в категориях населенных пунктов, промышленности и подобных, где использование сельхозугодий для целей сельскохозяйственного производства затруднено или нежелательно. Структура сельскохозяйственных угодий по категориям земель в 1993 г. и в 2009 г. хорошо видна на *рис. 4.2.1*.

Можно констатировать, что сократилось использование сельскохозяйственных угодий организациями, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции. Это сокращение было компенсировано, но не полностью, приростом таких угодий в хозяйствах граждан.

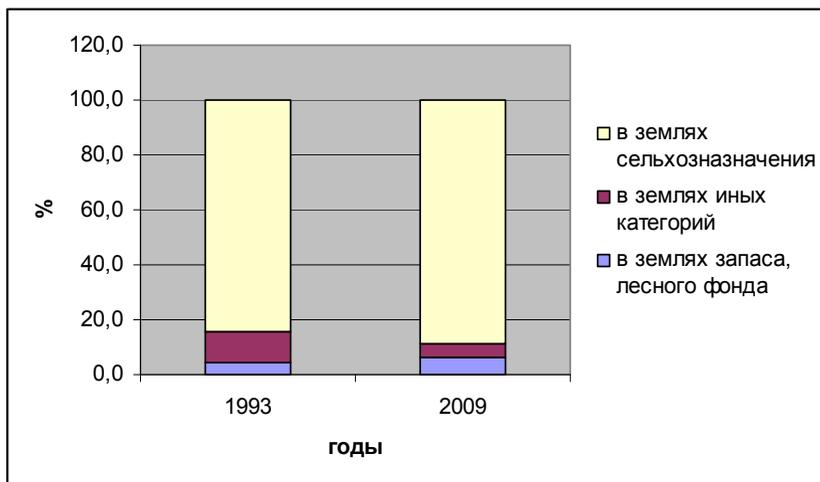


Рис. 4.2.1. Структура сельскохозяйственных угодий в землях разных категорий

На основании рассмотренной информации можно сделать следующие выводы:

1. Формально сокращение земель сельскохозяйственного назначения, по данным официальной статистической отчетности, в основном отражает позитивные явления. В иные категории переходят главным образом те земли, которые не использовались непосредственно в сельскохозяйственном производстве, хотя и числились в категории «земли сельскохозяйственного назначения», что еще раз подтверждает рудиментарный характер учета участков по категориям земель.

2. Хотя, согласно статистической информации, сокращения площади сельскохозяйственных угодий не наблюдается, это не всегда соответствует действительности, так как факт деградации земель не ведет к изменению категории земель.

3. Сокращение сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения не сопровождается их накоплением в землях запаса, что было характерно до 2000 г.

4. К 2009 г. сформировалась тенденция сокращения площади сельскохозяйственных угодий в категориях земель, в которых использование для сельскохозяйственного производства затруднительно или нежелательно – в поселениях, промышленности и т.п.

5. Наблюдается активное структурное перераспределение сельскохозяйственных угодий: в основном от сельскохозяйственных организаций – к гражданам, занимающимся производством сельскохозяйственной продукции.

Структура собственности на земли, занятые в сельском хозяйстве. В целом по стране доля негосударственных земель не достигает 8% (табл. 4.2.5).

Таблица 4.2.5

Структура собственности на землю в России, 2009 г.

Вид собственности	%
Граждан	7,3
Юридических лиц	0,5
Государственная	92,2
Итого	100

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Такая структура собственности на землю связана с тем, что до 2001 г. приватизация земли в России в основном касалась сельскохозяй-

ственных угодий бывших колхозов и совхозов, а также участков граждан, которые относятся к землям сельскохозяйственного назначения и землям населенных пунктов. В 2001 г. начался процесс выкупа юридическими лицами участков, ранее предоставленных им на титуле постоянного (бессрочного) пользования. Несмотря на это, государственная собственность на землю продолжает преобладать по всем категориям земель (табл. 4.2.6), достигая, за исключением земель сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, 100%.

Таблица 4.2.6

Доля земель в государственной собственности по категориям земель на 1.01. 2009 г., %

Категории земель	% земель в государственной собственности
Сельскохозяйственного назначения	67,9
Поселений	78,9
Промышленности, энергетики и пр.	99,3
Особо охраняемых территорий	100,0
Лесного фонда	100,0
Водного фонда	100,0
Запаса	100,0
Итого	92,2

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

В землях сельскохозяйственного назначения большая часть негосударственных земель находится в собственности граждан (табл. 4.2.7).

Таблица 4.2.7

Структура собственности на земли сельскохозяйственного назначения, 2009 г.

Вид собственности	%
Граждан	30,0
Юридических лиц	2,1
Государственная	67,9
Итого	100

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

К сожалению, статистическая информация о структуре собственности на сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения не собирается. Между тем она чрезвычайно важна, поскольку сельскохозяйственные угодья являются тем основным ресурсом, регулирование которого и должно преимущественно осуществляться через систему институтов. Высокая доля негосударственной собственности в первую очередь на сельскохозяйственные угодья должна вести к созданию особых институтов, связанных с ограничением прав частных собственников в общественных интересах.

В данном исследовании этот пробел был заполнен. Площадь частных сельскохозяйственных угодий была определена исходя из того, что:

- в собственность граждан передавались только сельскохозяйственные угодья, можно учесть все земли в долевой собственности как сельскохозяйственные угодья;
- собственность юридических лиц в сельском хозяйстве могла быть сформирована путем привлечения земель граждан в их уставные капиталы, покупки земельных долей и участков земель, полученных гражданами. Теоретически организации могли покупать несельскохозяйственные угодья, однако анализ изменения их площади позволяет говорить о единичных таких случаях. Значит, можно также считать эту землю сельскохозяйственными угодьями;
- в структуре земель фермерских хозяйств доля сельскохозяйственных угодий составляет 94%, что позволяет вычислить площадь сельскохозяйственных угодий в собственности членов КФХ.

В результате расчета выявлено, что около 66% сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения находится в частной собственности (*табл. 4.2.8*).

Теперь определим структуру собственности на землю по группам производителей сельскохозяйственной продукции (*табл. 4.2.9*). В КФХ, участках граждан, негосударственных сельскохозяйственных организациях доля частной земли по отношению к земле всего хозяйства составляет от 36 до 57%. По отношению к сельскохозяйственным угодьям эта доля выше – от 59 до 82%.

Таблица 4.2.8

**Структура собственности на сельскохозяйственные угодья
из земель сельскохозяйственного назначения**

	2001 г.		2009 г.	
	млн га	%	млн га	%
Всего	190,7	100	196,0	100
в т.ч. в негосударственной собственности	125,6	65,9	129,0	65,8
Из них: граждан (включая членов КФХ, зарегистрированных юр. лицами)	121,9	63,9	122,7	62,6
Юридических лиц (без КФХ)	3,7	1,9	6,3	3,2
Государства, субъекта, муниципалитета	65,1	34,1	67,0	34,2

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2001 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Таблица 4.2.9

**Структура собственности на земли, используемые разными
группами сельхозпроизводителей (на 1.01.2009 г.)**

Группы сельхозпроизводителей	Всего земли	В т.ч. частные		сельхозугодья	В т.ч. частные	
		млн га	% от общей площади		млн га	% от угод.
КФХ	22,6	12,9	57,1	21,4	12,9	60,2
Другие участки граждан	71,7	26,3	36,7	44,3	26,3	59,4
Товарищества, общества, кооперативы	230,3	91,4	39,7	110,4	91,4	82,8
Государственные организации и научные заведения	123,6	0,7	0,6	10,2	0,7	6,9
Прочие организации	88,1	1,8	2,0	4,7	1,8	38,3
Итого	536,3	133,1	24,8	191	133,1	69,7

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

В табл. 4.2.10 представлена структура частной собственности на сельскохозяйственные угодья – выделена доля земель, находящаяся в собственности самих пользователей.

Таблица 4.2.10

Удельный вес частных земель в площади сельхозугодий, используемых различными группами производителей сельскохозяйственной продукции (на 1.01.2009 г.)

Группы сельхозпроизводителей	Сельхоз угодья, млн га	В т.ч. самого сельхозпроизводителя	
		млн га	% от сельхозугодий
КФХ	21,4	6,2	29,0
Другие участки граждан	44,3	25,8	58,2
Товарищества, общества, кооперативы	110,4	5,4	4,9
Государственные организации и научные заведения	10,2	0,0	0,0
Прочие организации	4,7	0,4	8,5
Итого	191	37,8	19,8

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Анализ структуры собственности позволяет сделать несколько выводов:

- государство продолжает оставаться крупнейшим земельным собственником, обеспечивающим сельскохозяйственными угодьями граждан (на 43,3% от площади, которой пользуются граждане), фермеров (на 37,9%), государственные организации. В этой связи возрастает необходимость институтов, обеспечивающих прозрачный доступ к государственной земле с минимальными транзакционными издержками;
- основные землепользователи – товарищества, общества, кооперативы – пользуются в основном сельскохозяйственными угодьями, находящимися в частной (как правило, долевой) собственности граждан. В собственности самих этих организаций как юридических лиц находится только около 5% из используемых ими сельскохозяйственных угодий;
- фермеры используют сельскохозяйственные угодья, более 57% которых находятся в частной собственности. Из них около половины – в собственности сторонних для КФХ граждан. Эти земли находятся, как правило, также в долевой собственности.

Это означает, что в товариществах, обществах, кооперативах и, в меньшей мере, крестьянских фермерских хозяйствах землепользования

сформированы за счет частных земель граждан. Это повышает риск перехода таких угодий к другим сельхозпроизводителям в случае, если не оформлены долгосрочные договоры с гражданами. Для того чтобы риск был снижен, нужны простые и дешевые механизмы привлечения земли многочисленных дольщиков по долгосрочным договорам в сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства. Высокая доля частных сельскохозяйственных угодий должна стимулировать также создание институтов, обеспечивающих контроль использования угодий в сельскохозяйственных целях, чтобы заинтересовать частных к передаче земли сельхозпроизводителям. Таким образом, высокая доля частных земель должна служить для государства индикатором: теперь нужны институты, ограничивающие частные интересы по изъятию сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственной сферы, а также позволяющие переходить от частных собственников к производителям сельскохозяйственной продукции с низкими транзакционными издержками.

В табл. 4.2.11 представлено распределение сельскохозяйственных угодий по видам собственности с учетом цели предоставления участка. Сравнение структуры распределения сельскохозяйственных угодий по видам собственности и пользователям позволяет оценить структурные сдвиги. Методика обработки информации, позволяющая выявить структуру собственности и пользования в таком разрезе, разработана нами на основе доступной статистической информации.

Таблица 4.2.11

**Распределение участков сельскохозяйственных угодий
сельхозпроизводителей по видам собственности и пользователям**

	2001 г.		2009 г.	
	млн га	%	млн га	%
1	2	3	4	5
1. Частные земли	134,4	68	133,1	69,7
1.1. Участки в общей собственности, всего	113,7	58	108,0	56,6
В т.ч. используются:				
– правопреемниками колхозов или совхозов	107,8	55	82,2	43,0
– иными организациями	1,7	1	5,0	2,6
– КФХ	2,8	1	6,4	3,4
– гражданами			0,3	0,2
– самими собственниками земельных долей (числятся за ними) и другими гражданами (не КФХ)	1,4	1	14,1	7,4

Оборот сельскохозяйственных земель...

Продолжение таблицы 4.2.11

1	2	3	4	5
1.2. Другие участки	20,7	10	25,1	13,1
В т.ч.				
– КФХ, собственная земля	6,3	3	6,2	3,2
– организаций, собственная земля*	3,6	2	5,9	3,1
– граждан (не КФХ), собственная земля	10,8	5	11,6	6,1
– не известна орг. форма собственника, в аренде сельхозтоваропроизводителей			1,4	0,7
2. Государственные	62,4	32	57,9	30,3
Итого сельскохозяйственных угодий у производителей сельскохозяйственной продукции	196,8	100,0	191,0	100,0

* включая участки в собственности юридических лиц, учрежденных гражданами-сельхозпроизводителями

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. – М.: Роснедвижимость. – 2009 г.

Такая форма предоставления информации, наряду с констатацией факта, что частная собственность продолжает существовать преимущественно в виде общей собственности на участки сельскохозяйственных угодий, позволяет сделать несколько важных выводов:

- С 2001 по 2009 г. более чем на 1 млн гектаров сократилась площадь сельскохозяйственных угодий в собственности организаций и граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции. Это означает, что сельскохозяйственные угодья были выведены в категории земель, предусматривающие другие цели использования. Учитывая, что приватизированы были только сельскохозяйственные угодья, то 1 млн гектаров – это потери именно сельскохозяйственных угодий, расположенных в крупных земельных массивах. В этой связи целесообразно изучить институты, регулирующие вывод ценных земель – сельскохозяйственных угодий из сферы сельскохозяйственного производства с целью предотвращения потери наиболее ценных земель.
- Площадь сельхозугодий в государственной собственности сократилась на 4,5 млн гектаров. Это связано в основном с выводом сельскохозяйственных угодий в другие категории земель (так как сокращение площади в государственной собственности не сопровождается аналогичным приростом частных земель). Сокращение не всегда сопровождается потерей сельскохозяйственных угодий: они переходят вместе с лесными массивами, например, в земли лесного

фонда. Государство по-прежнему остается крупным земельным собственником – ему принадлежит более 30% сельскохозяйственных угодий, закрепленных за производителями сельскохозяйственной продукции. Сохранение обширных площадей сельскохозяйственных угодий в государственной собственности с учетом того, что с 2001 г. государство предпринимает меры по стимулированию передачи земли в частную собственность, свидетельствует о наличии ограничений такой передачи.

- В структуре частных земель прослеживаются позитивные изменения: доля участков в долевой собственности сокращается (на 5,7 млн гектаров) – увеличивается доля участков в собственности одного лица – организации или граждан, исключая граждан, ведущих крестьянское фермерское хозяйство. Доля сельскохозяйственных угодий в собственности юридических лиц прирастает активно. Это явление могло бы быть позитивным, если бы в стране не существовала проблема обманутых земельных собственников. Их количество в Московской области настолько возросло, что уже учреждена общественная организация Крестьянский фронт¹, основная функция которой – защита прав граждан на землю. Это означает, что недостаточно надежно работают институты, направленные на защиту прав собственности.
- Анализ информации по участкам в долевой собственности свидетельствует об активном перераспределении земли от правопреемников бывших колхозов и совхозов к другим пользователям. Так, с 2001 по 2009 г. площадь долевой земли, используемой правопреемниками колхозов и совхозов, сократилась более чем на 25 млн гектаров. Эти земли все более активно переходят в пользование других сельскохозяйственных организаций (за рассматриваемый период сюда перешло 3,3 млн гектаров), крестьянских (фермерских) хозяйств (3,6 млн гектаров).
- В целом по России площадь земли в собственности членов КФХ незначительно сократилась, что может быть связано с прекращением их деятельности² и перерегистрацией крупных КФХ в организа-

¹ <http://krfr.ru/>

² По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. на момент переписи не функционировало 45% из зарегистрированных. См. Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Т.1. Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2008. С. 56, 60.

ции. Рост площади землепользования КФХ происходит в основном за счет привлечения земель в долевой собственности.

- Усиливается негативная тенденция увеличения земли в долевой собственности, не закрепленной за какой-либо предпринимательской единицей – организацией или КФХ. За период с 2001 по 2009 г. такая площадь увеличилась до 14,1 млн гектаров. Факт следует оценить отрицательно по нескольким основаниям. Во-первых, на эту землю нет спроса со стороны организаций и фермеров. Во-вторых, она не может быть использована самим коллективом собственников из-за того, что таких собственников – сотни, а многие вопросы, которые возникают в ходе использования такого участка, не решены на уровне юридических норм. В-третьих, эти участки в долевой собственности можно разделить на индивидуальные участки или участки в счет земельных долей членов одной семьи, однако этот раздел сложен и дорог (затраты на реализацию процедуры, межевание, регистрацию прав). То есть собственники не могут найти пользователя и довести эти участки до состояния, когда возможно пользоваться ими сами на законных основаниях.

Анализ распределения данных площадей по субъектам России показал, что около 46% этих земель приходится на два федеральных округа – Уральский и Сибирский. Среди областей этих округов выделяются Курганская область (2,4 млн гектаров), Алтайский край (0,6 млн гектаров), Новосибирская, Омская и Читинская области (от 0,4 до 0,6 млн гектаров). В Курганской области за 8 лет из организаций, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, ушло 83%, или 2,8 млн гектаров, сельскохозяйственных угодий, которые были за ними закреплены. Почти 88% из этих 2,8 млн гектаров теперь числятся за самими собственниками земельных долей (табл. 4.2.12).

Таблица 4.2.12

Переход сельскохозяйственных угодий от сельскохозяйственных организаций к самим дольщикам

	Сельхозугодий в долевой собственности в пользовании самих дольщиков, тыс. га		Сельхозугодий в организациях, занятых производством сельскохозяйственной продукции, тыс. га	
	2001 г.	2009 г.	2001 г.	2009 г.
1	2	3	4	5
РФ	1505,3	13997,7	157618	125286
Уральский федеральный округ	224,7	3 437,1	10600,2	6211,7

Продолжение таблицы 4.2.12

1	2	3	4	5
в т.ч. Курганская обл.	0	2431,2	3336,3	569,4
Сибирский федеральный округ	490,8	2940,4	38557,2	30021,8
в т.ч. Алтайский край	13,9	624,0	8101,0	6059,0
Новосибирская обл.	165,1	425,4	6375,2	5621,7
Омская обл.	96,7	549,8	4862,6	3457,5
Читинская обл.	2,1	460,1	4298,2	3434,2

Источник: Ф-22, Земельный фонд Российской Федерации на 1.01.2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Обычно участок в общей собственности коллектива граждан используется сельскохозяйственной организацией или фермером. Взаимоотношения собственника и пользователя установлены либо по письменному договору (как требуется по закону), либо по устной договоренности (что не соответствует закону, но часто применяется на практике). Переход участка от пользователя к коллективу граждан – сособственников этого участка привел к новой ситуации. С одной стороны, участок предоставлен коллективу граждан в общую собственность и предназначен для ведения сельскохозяйственного производства. Если от земли отказались фермеры и сельскохозяйственные организации, то граждане должны обеспечить использование такого участка сами. В противном случае они его потеряют: действуют нормы гражданского и земельного законодательства об изъятии неиспользуемого участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства¹. С самостоятельным использованием возникают проблемы. По ст. 14 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»² граждане могут принять решение об использовании такого участка. Но другие законы определяют формы этой деятельности, в перечень которых деятельность граждан на своем общем участке не попадает. Это не садоводство, огородничество, так как не соответствует ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»³. Этот участок не считается участком для ЛПХ по ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»⁴, так как он не предоставлен для ведения личного подсобного хозяйства. «Не считается» – означает, что соответствующей записи нет в правоустанавли-

¹ Ст. 284 Гражданского кодекса Российской Федерации № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г.

² ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24 июля 2002 г.

³ ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» № 66-ФЗ от 15 апреля 1998 г.

⁴ Ст. 2 ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» № 112-ФЗ от 07 июля 2003 г.

вающем документе на участок. Граждане не могут его использовать для ведения фермерского хозяйства или в сельскохозяйственной организации, так как не образовали фермерского хозяйства или не учредили сельскохозяйственной организации на этой земле.

Если все-таки участок будет использоваться всем коллективом или его частью, то возникает вопрос о налогообложении доходов от произведенной и реализованной продукции. Если гражданин имеет полевой участок для ЛПХ, то он освобожден от подоходного налога за реализацию проданной продукции ЛПХ в соответствии со ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации. Участок в долевой собственности, даже если он используется членами коллектива для получения продукции для своей семьи, к ЛПХ не относится. Это один из участков, которые могут быть у гражданина. Значит, нужно платить налог на доход, полученный с этого участка. На практике это невозможно сделать: участок принадлежит всем, и если на нем работает часть собственников, как и кто будет определять доходы каждого?

Кроме того, собственники такого участка не могут претендовать на участие в программах государственной поддержки сельхозпроизводителей, так как они не признаются сельскохозяйственными товаропроизводителями на основании ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹.

Граждане столкнутся также с проблемой распределения доходов от использования участка, если его часть все же будет использоваться частью коллектива: как понять, сколько они использовали, должны ли они отдавать какую-то долю продукции и доходов другим собственникам земли, как используют их землю и т.д. Взаимоотношение собственников таких участков с государством не урегулировано в достаточной мере, усиливается риск изъятия участка, претензий налоговой службы, споров внутри коллектива собственников. Раздел общей собственности, формирование индивидуальных участков затруднен, совместное использование невозможно. Рост площади в таких участках оказывает влияние на земельный оборот, ограничивая его масштабы, переводя его использование в тень.

Рассмотренный пример с новым типом участков граждан демонстрирует, что на практике появилось явление, а разработка институтов запаздывает. Проблема усугубляется тем, что год от года площадь земель в таких и других новых типах участков растет: на *рис. 4.2.2* видно, что увеличивается разрыв между площадями участков граждан и теми,

¹ Ст. 3 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29 декабря 2006 г.

для которых существуют разные нормы, регулирующие их статус и оборот.

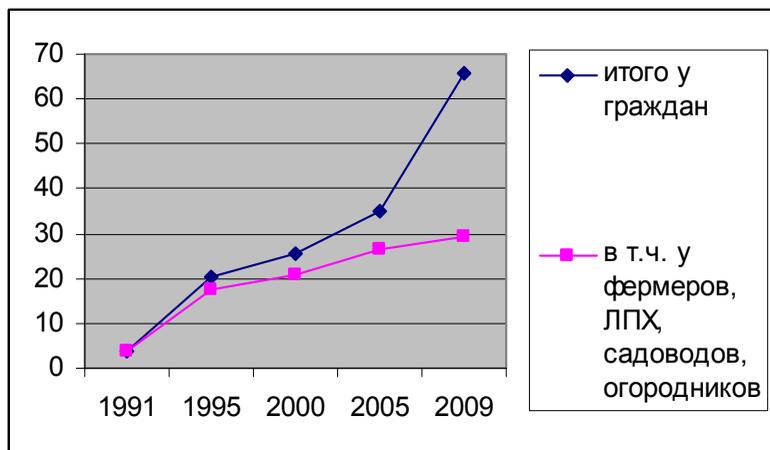


Рис. 4.2.2. Площадь сельскохозяйственных угодий в участках граждан

Площадь сельскохозяйственных угодий в новых типах участков граждан в 2009 г. составила уже 38,8 млн гектаров (табл. 4.2.13).

Таблица 4.2.13

Площадь сельскохозяйственных угодий в отдельных видах участков граждан (на начало года), млн га

Вид участка	2001	2005	2009
1. Для сенокосения и выпаса скота	13,8	17,2	17,4
2. Участки граждан*	–	1,1	4,7
3. Участки собственников земельных долей	1,4	6,2	14,1
4. Участки индивидуального предпринимателя, не образовавшего КФХ	0,1	0,5	1,4
5. Служебные наделы	0,1	0,1	0,1
6. Участки для животноводства	1,9	0,5	0,3
7. Участок для индивидуального жилищного строительства	0,4	0,7	0,8
Итого	17,7	26,3	38,8

* вид разрешенного использования не установлен

Источник: Земельный фонд Российской Федерации. М.: Роснедвижимость.

Большая часть участков граждан, приватизация которых не была запрещена, уже находится в частной собственности: это участки с постройками – для личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного хозяйства (табл. 4.2.14). Участки без построек, за исключением тех, которые сформированы за счет земельных долей, остаются преимущественно в государственной собственности.

Таблица 4.2.14

**Структура собственности на участки граждан*,
не зарегистрированных фермерами на 1.01.2009 г., %**

	Площадь, млн га	% частной земли в этих участках
Личные подсобные хозяйства	7,2	62,5
Служебные наделы	0	0
Садоводы и их объединения	1,3	69,2
Огородники и их объединения	3	6,7
Индивидуальное жилищное строительство	7,9	94,9
Северное оленеводство и промыслы	24,2	0,0
Животноводы и их объединения	0,3	0,0
Сенокосение и выпас скота	17,4	0,6
Граждане – собственники участков	4,7	100,0
Собственники земельных долей	14,1	100,0
Индивидуальные предприниматели, не образовавшие КФХ	1,4	57,1
Итого	81,5	39,0

*участки для дачного строительства – менее 0,1 млн

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г., М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Собственность сельскохозяйственных организаций на землю. В настоящее время в структуре собственности на земли сельскохозяйственного назначения доля юридических лиц составляет чуть более 2%. При расчете этой доли в земли юридических лиц включены участки, которые числятся за КФХ, созданными в виде юридических лиц в соответствии с первым законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 г. Для расчета доли земель, принадлежащих сельскохозяйственным организациям, площадь земли в собственности КФХ – юридических лиц целесообразно исключить. Это полезно сделать по двум причинам. Во-первых, КФХ – юридическое лицо не является, согласно ГК РФ, организацией; оно не было включено в перечень предприятий в соответствии с законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской

деятельности»¹, который определял виды юридических лиц до принятия части второй ГК РФ в 1995 г. Во-вторых, даже в период действия закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 г.² земля для организации КФХ должна была предоставляться не КФХ – юридическому лицу, а гражданам – членам КФХ. В первые годы реформы из-за низкого уровня юридических знаний в постановлениях глав районных администраций о выделении земли для организации КФХ встречались ошибочные формулировки: вместо предоставления земли гражданам для организации КФХ земля предоставлялась КФХ. В последующем эти ошибки не были исправлены. Такой подход – исключение площади, зарегистрированной за КФХ – юридическим лицом из площади земель, находящихся в собственности сельскохозяйственных организаций, – позволяет уточнить площадь в собственности организаций, не входя в противоречие с официальной статистической отчетностью.

Как было отмечено выше, в составе земель, закрепленных за организациями, числятся обширные площади несельскохозяйственных угодий, относительно части которых действуют ограничения на приватизацию, например, участки под лесом. Для сельскохозяйственного производства важны в первую очередь сельскохозяйственные угодья. Поэтому при изучении структуры собственности на землю в сельскохозяйственных организациях целесообразно остановиться именно на сельскохозяйственных угодьях. Для этого можно было бы воспользоваться данными официальной статистики, однако таких данных нет. Для того чтобы понять, сколько сельскохозяйственных угодий находится в собственности сельскохозяйственных организаций, автором была разработана специальная методика. Результаты, полученные по этой методике, приведены в *табл. 4.2.15*.

За период с 2001 по 2009 г. сокращение сельскохозяйственных угодий прошло во всех организациях, но в сельскохозяйственных производственных кооперативах (далее – СПК) оно приобрело обвальное значение – составило более 24 млн гектаров³. В структуре сельскохозяй-

¹ Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» №445-1 от 25 декабря 1990 г.

² Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» №348-1от 22 ноября 1990 г. В соответствии с этим законом КФХ регистрировалось в виде юридического лица.

³ Рост числа сельскохозяйственных производственных кооперативов с середины 1990-х гг. объяснялся изменением законодательства, регулирующего вопросы взыскания имущества кооператива по его долгам. Основные виды имущества были на уровне закона защищены от изъятия. В условиях нарастания задолженности в сельскохозяйственных организациях эта форма стала привлекательной для членов кооператива. Однако эти защитные меры

Оборот сельскохозяйственных земель...

ственных угодий сельскохозяйственных организаций доля товариществ и обществ возросла на 8,5% за счет сокращения в СПК и унитарных организациях. В отличие от СПК в товариществах и обществах наблюдается увеличение доли собственных сельскохозяйственных угодий, она уже превысила 8% от сельхозугодий, которые числятся в пользовании этих организаций. В прочих видах организаций, не считая остающихся в государственной собственности, также наблюдается их рост.

Таблица 4.2.15

Доля собственных сельскохозяйственных угодий по видам организаций (на начало года)

		Сельскохозяйственные угодья			
		млн га	% от итога	Собственные	
				млн га	от с-х угодий, %
Товарищества и общества	2001 г.	54,6	34,6	1,7	3,1
	2009 г.	54,0	43,1	4,4	8,1
Производственные кооперативы	2001 г.	80,8	51,3	1,8	2,2
	2009 г.	56,4	45,0	1,1	2,0
Унитарные предприятия	2001 г.	14,3	9,1	0	0,0
	2009 г.	8,3	6,6	0	0,0
Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения	2001 г.	2,3	1,4	0	0,0
	2009 г.	1,9	1,5	0	0,0
Прочие организации	2001 г.	5,6	3,6	0,1	1,8
	2009 г.	4,7	3,8	0,3	6,4
Итого	2001 г.	157,6	100,0	3,6	2,3
	2009 г.	125,3	100,0	5,8	4,6

Источники: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2001 г. М.: Роснедвижимость, 2001 г.; Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Концентрация сельскохозяйственных угодий в собственности сельскохозяйственных организаций в целом по стране составляет 4,6%. Однако по субъектам РФ наблюдается сильная дифференциация (табл. 4.2.16). В 18 субъектах она превышает среднероссийский уровень в 4,6%. В Московской и Калининградской областях она уже выше 30% (соответственно 32 и 35%). Близкие к этому показатели в Ярославской и Калужской областях (табл. 4.2.17).

сделали ее непривлекательной для кредитования, также сама форма является непривлекательной для инвесторов. Все это привело к сокращению числа кооперативов и снижению площади земель, закрепленных за ними.

Само по себе увеличение доли сельхозугодий в собственности юридических лиц не является негативным фактором, если этот процесс не сопровождался нарушением прав граждан – первичных собственников основной части сельскохозяйственных угодий. Как правило, массовая скупка сельскохозяйственных угодий или скупка земельных долей с последующим выделом участка в счет них в собственности организации не такое распространенное явление среди традиционных сельскохозяйственных организаций¹. Одна из причин – недостаток денежных средств у правопреемников бывших колхозов и совхозов. Как правило, скупка ведется новыми сельскохозяйственными операторами, другими лицами, использующими деньги из несельскохозяйственных отраслей экономики. Второй способ формирования земельных участков в собственности юридических лиц – взнос земельных долей в уставный/складочный капитал или паевой фонд организации. Для сельскохозяйственной организации этот способ выгоден, т.к. не требует от нее иных затрат, кроме затрат на оформление сделки. Для собственника земли, как правило, не выгоден: в абсолютном большинстве организаций бывший собственник не получает дивидендов, контрольный пакет распылен, акционер/участник организации не может влиять на ее управление. В этой связи территории, в которых наблюдается рост доли сельхозугодий в собственности юридических лиц, являются потенциально территориями, в которых собственность юридических лиц сформирована под принуждением или с другим нарушением.

Практика формирования уставных капиталов организаций, созданных в 2001–2004 гг. в Белгородской области, свидетельствует о том, что собственность организаций была сформирована принуждением граждан к внесению земельных долей в уставные капиталы организаций². Обширная судебная практика в Московской области – суды идут практически каждый день³ – по спорам граждан с сельскохозяйственными организациями свидетельствует о массовых нарушениях прав граждан.

¹ Под традиционными сельскохозяйственными организациями понимаются организации – правопреемники реорганизованных колхозов и совхозов, в которых не произошло смены собственника.

² Ушачев И.Г., Арашуков В.П., Югай А.М., Тушканов М.П., Бархунов Н.А. и др. Агропромышленные формирования холдингового типа. М.: Изд-во МСХА, 2002. С. 116–138.

³ Решение Арбитражного суда Московской области от 15 сентября 2005 г., 20 сентября 2005 г. по делу № А41-К1-19907/03; Решение Арбитражного суда Московской области от 20 сентября 2005 г. по делу № А41-К1-24873/04.

Предпосылки нарушения прав граждан были очевидными при анализе институциональных ловушек земельного оборота (см. пп. 3.1 и 3.3).

Увеличение площади земель в собственности юридических лиц теоретически могло бы свидетельствовать о создании предпосылок их активного оборота, так как принятие решения о совершении сделок одним – юридическим – лицом проще, чем коллективом собственников в сотни человек. Однако на практике в областях, где наиболее велика доля земли в собственности организаций, скорее, можно говорить о том, что она может быть предметом судебных споров, т.к. не всегда ясно, сформирована эта собственность за счет добровольных действий собственников земельных долей или с нарушением их прав. Судебные споры, наоборот, грозят временным ограничением оборота земли.

Таблица 4.2.16

Группировка субъектов РФ по доле сельскохозяйственных угодий в собственности юридических лиц

Интервал	Кол-во субъектов в группе	Наименование субъектов РФ
Более 30%	2	Калининградская и Московская области
20,1–30%	2	Ярославская, Калужская области
10,1–20%	4	Белгородская, Липецкая, Костромская, Ленинградская области
5,1–10%	9	Тульская, Курская, Смоленская, Рязанская, Архангельская, Тамбовская, Владимирская, Новгородская области, Республика Карелия
1,1–5%	7	Брянская, Воронежская, Орловская, Псковская, Ивановская, Вологодская, Тверская области
меньше или равно 1%		остальные

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Высокая концентрация земли в собственности организаций в Калининградской области также требует особого внимания (природа капитала, кто контролирует эти организации), поскольку это не просто территория России, а еще и приграничная территория.

В собственности организаций находятся не только земельные участки, но и доли в праве общей собственности на участок, которым пользуются эти организации. В соответствии со ст. 12 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» сельскохозяйственные орга-

низации – пользователи участка фактически приравнены к участникам общей собственности: они имеют право покупки доли в праве на участок по правилам, по которым ее покупают участники общей собственности. По данным Роснедвижимости на 1.01.2009 г., организации имели в собственности земельные доли, эквивалентные 419,6 тыс. гектаров сельскохозяйственных угодий. Наиболее активно этот процесс идет в Кировской области (80 тыс. гектаров), Белгородской области (46 тыс. гектаров), Владимирской, Новгородской областях, Краснодарском и Ставропольском краях (от 20 до 31 тыс. гектаров). На эти субъекты Российской Федерации приходится половина площадей в долях, принадлежащих организациям.

Таблица 4.2.17

**Субъекты Российской Федерации, в которых доля
юридических лиц в структуре собственности на сельхозугодия
превышает 10% в 2009 г.**

	2009 г.	2001 г.
Калининградская область	35,5	6,7
Калужская область	32,5	4,8
Московская область	28,4	7,1
Татарстан	26,1	0,1
Ярославская область	24,1	13,5
Тверская область	22,8	0,9
Белгородская область	19,6	11,6
Новгородская область	16,4	13,1
Липецкая область	15,9	0,1
Ленинградская область	12,3	2,9
Воронежская область	11,6	0,0
Республика Алтай	10,7	9,1
Рязанская область	10,6	0,1
Тульская область	10,6	0,1
Курганская область	10,6	0,1
Свердловская область	10,5	2,1
Кировская область	10,3	0,1

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Рост доли сельскохозяйственных угодий в собственности организаций пришелся на период с 2001 по 2009 г. (табл. 4.2.17). Это может быть следствием двух процессов. Во-первых, как было упомянуто выше, в этот период в новый реестр, в котором учитываются права на землю и сделки с ней, – ЕГРП вносилась информация о правах на ранее

сформированные участки. В ходе этого возможны нарушения прав граждан, так как правоустанавливающие документы на землю могли содержать ошибочные записи о том, что земля передается организации, а правоудостоверяющие документы всегда выдавались на имя организации – правопреемника колхоза или совхоза. Во-вторых, введение в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в 2003 г. стимулировало процессы скупки земельных долей. В-третьих, в условиях отсутствия специальных норм, регулирующих действия регистратора при регистрации права на участок в собственности сотен человек, возникли доморощенные разъяснения органов юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Например, в Московской области областная регистрационная палата (МОРП) распространила свое информационное письмо об особенностях возникновения и регистрации прав на земельные доли¹. Текст этого документа приведен в *приложении к разделу 4.2*. В нем факт регистрации уставных документов организации в период 1991–1998 гг. с общими записями о возможности внесения земельной доли в уставный капитал приравнен к факту регистрации права собственности на земельные доли участников организации. Использование этого документа привело к распространению практики регистрации земли в собственности юридических лиц и к росту судебных споров, аресту участков.

Оценка перераспределения земельных ресурсов между сельскохозяйственными организациями. Институциональные рамки позволяют сельскохозяйственным землям быть подвижными даже в течение одного календарного года и в рамках одной сельскохозяйственной организации. Собственно, на это и была направлена земельная реформа: создать возможность для движения земли с целью лучшего ее использования. В *табл. 4.2.18* показан баланс сельскохозяйственных земель по средним и крупным сельскохозяйственным организациям.

Анализ изменения площади в натуральных показателях в этот период не будет продуктивным, так как в разные годы в выборку крупных и средних организаций попадало разное число организаций. Это явилось следствием изменения методики отнесения организаций к средним и крупным, закреплённой федеральным законом². Однако можно комментировать изменение относительных показателей:

¹ <http://lawru.info/base73/part2/d73ru2772.htm>

² ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» № 209-ФЗ (принят ГД ФС РФ 6 июля 2007 г.).

- Сокращение площади земель, закрепленных за крупными и средними сельскохозяйственными организациями, происходит в большей мере за счет несельскохозяйственных угодий.
- Увеличение доли используемой земли в хозяйстве. Причем увеличивается доля используемых сельскохозяйственных угодий, в первую очередь – пашни; сокращается доля неиспользуемых земель также за счет вовлечения в использование сельскохозяйственных угодий, в первую очередь – пашни.
- Сельскохозяйственные организации стали меньше передавать землю в пользование другим организациям. Здесь опять-таки просматривается та же тенденция: сельхозугодья в аренду передают меньше, в первую очередь – за счет сокращения передачи в аренду пашни.

Таблица 4.2.18

Баланс сельскохозяйственной земли по средним и крупным сельскохозяйственным организациям, млн га

	2004 г.			2009 г.			Рост (+), сокращение (-) площади в 2009 г. относительно 2004 г.		
	всего	из них с/х угодья	в т.ч. пашни	всего	из них с/х угодья	в т.ч. пашни	всего	из них с/х угодья	в т.ч. пашни
Всего	250,3	117,3	77,2	202,9	93,2	65,7	-47,4	-24,1	-11,6
в т.ч. используется	203,8	103,8	68,1	169,4	85,4	61,1	-34,3	-18,4	-7,0
передано другим	7,6	4,2	3,1	3,3	2,1	1,4	-4,3	-2,1	-1,6
не используется	39,0	9,4	6,0	3,1	5,8	3,1	-8,9	-3,6	-2,9
% используемых	81,4	88,5	88,2	83,5	91,6	93,1	2,1	3,1	4,9
% неиспользуемых	15,6	8	7,8	14,8	6,2	4,7	-0,8	-1,8	-3,1
% переданных к площади хозяйства	3,0	3,5	4,0	1,6	2,2	2,2	-1,4	-1,3	-1,8

Источник: МСХ РФ, Сводный годовой отчет по крупным и средним сельскохозяйственным организациям. Ограниченный доступ.

Эти изменения свидетельствуют о положительных тенденциях в использовании сельскохозяйственных угодий, которые числятся за сельскохозяйственными организациями.

Оценка перехода земли к эффективным пользователям. Введение оборота земель сельскохозяйственного назначения, в первую очередь сельскохозяйственных угодий, было необходимо для обеспечения перехода ресурсов к более эффективному пользователю. Для того чтобы определить, осуществляется ли на практике переход к эффективному производителю сельскохозяйственной продукции, была реализована следующая методика:

- Отобран круг хозяйств, существующих с 1995 по 2008 г. с неизменным кодом ОКПО (Общероссийский классификатор предприятий и организаций). Сохранение кода ОКПО является свидетельством того, что хозяйство не было подвержено существенным изменениям в виде разделения, объединения, преобразования. То есть отбирались организации, подвергшиеся меньшим изменениям. На начало 2009 г. в России насчитывалось только 3620 крупных и средних сельскохозяйственных организаций, которые просуществовали с 1995 г. без существенных изменений¹.
- Произведено разделение хозяйств 1995 и 2009 гг.² на группы по финансовому состоянию по методике В.Я. Узун³, учитывающей прибыль и коэффициент задолженности. Первая группа хозяйств – финансово-благополучные хозяйства, вторая – временно неплате-

¹ В 2009 г. Росстат применил новые принципы разделения сельскохозяйственных организаций на крупные и средние и малые – на основании ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства». В соответствии с этим число крупных и средних сельскохозяйственных организаций претерпело серьезные изменения, их стало существенно меньше. Основная часть сельскохозяйственных организаций перешла в группу малых и микро-предприятий.

² На 1 января 2009 г.

³ Узун В.Я. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. М.: Энциклопедия российских деревень, 2004. С. 27–28. Первая группа хозяйств – финансово-благополучные хозяйства, к которым отнесены прибыльные хозяйства, кредиторская задолженность которых не превышает 50% выручки от реализации. Вторая группа – временно неплатежеспособные хозяйства, т.е. прибыльные хозяйства, задолженность которых не превышает годовой выручки от реализации, или убыточные хозяйства с относительно небольшой задолженностью. Третья группа – неплатежеспособные хозяйства, к которым отнесены прибыльные хозяйства с задолженностью не более 200% к выручке или убыточные хозяйства, задолженность которых не превышает выручки. Четвертая группа – несостоятельные хозяйства, с задолженностью не более 400% к выручке или убыточные хозяйства, задолженность которых превышает выручку не более чем в два раза. Пятая группа – нежизнеспособные хозяйства. К ним относятся хозяйства, фактически прекратившие производство, а также прибыльные хозяйства, задолженность которых более чем в четыре раза превышает выручку, или убыточные хозяйства, задолженность которых превышает выручку более чем в два раза.

жеспособные хозяйства, третья – неплатежеспособные хозяйства, четвертая – несостоятельные хозяйства, пятая группа – нежизнеспособные хозяйства. По кругу сопоставимых хозяйств проведена группировка, рассчитаны средние размеры хозяйств каждой группы по площади на 1 января 1995 г. и на 1 января 2009 г. Оценены изменения средних размеров хозяйств за период с 1995 по 2009 г. (табл. 4.2.19).

Интересно, что основная часть лучших по финансово-экономическому состоянию сельскохозяйственных организаций 2009 г. (группа 1) в 1995 г. была сконцентрирована в худшей – 5-й группе. То есть налицо улучшение общего состояния сельскохозяйственных организаций России.

Таблица 4.2.19

**Перераспределение хозяйств по группам финансового состояния
с 1995 г. по 1.01.2009 г.**

Группы	2009 г.			Группы	1995 г.		
	Кол-во	С/х угодий			Кол-во	С/х угодий	
		всего	га на хоз-во			всего	га на хоз-во
1	1998	16008715	8012	1–5	1998	16691828	8354
2	858	7012927	8174	1,2,4,5	858	7743993	9026
3	382	2576050	6744	1,5	382	2847398	7454
4	182	901564	4954	2,5	182	1154114	6341
5	200	559521	2798	1,2,4,5	200	1195321	5977
Всего	3620	27058777	2798		3620	29632654	8186

Источник: электронная база годовых отчетов крупных и средних сельскохозяйственных организаций, ВИАПИ им. Никонова. Ограниченный доступ.

Перемещение хозяйств по группам иллюстрирует естественный процесс, который должен теоретически сопровождаться перераспределением площади от худших хозяйств к лучшим. Для того чтобы проверить эту гипотезу, нужно посмотреть, как изменились средние размеры хозяйств за этот период в зависимости от финансового состояния хозяйств (табл. 4.2.20).

**Изменение средней площади сельхозугодий
в СХО с 1995 по 2009 г.**

Группы по финансовому состоянию ¹	Средняя площадь хо- зяйства, га		Изменение средней площади хозяйств в 2009 г. относительно 1995 г.	
	2009	1995	га	% к 1995 г.
Финансово благополучные	8012	8354	-342	4,0
Временно неплатежеспособ- ные	8174	9026	-852	9,4
Неплатежеспособные	6744	7454	-710	9,5
Несостоятельные	4954	6341	-1387	21,9
Нежизнеспособные	2798	5977	-3177	53,2

Источник: МСХ РФ, Сводный годовой отчет по крупным и средним сельскохозяйственным организациям. Ограниченный доступ.

Потери земли наблюдались по всем группам: чем слабее группа хозяйств, тем больше в период с 1995 по 2009 г. они потеряли сельхозугодий в процентном отношении. Это означает, что размеры землепользования постепенно становятся зависимыми от рыночных сигналов: финансовое состояние сельскохозяйственной организации определяется его способностью произвести продукцию, которая может быть продана на рынке с той или иной выгодой; чем благополучнее хозяйство в финансовом отношении, тем большую площадь оно обрабатывает.

Зависимость размеров хозяйств от уровня финансового состояния в целом по России не может быть сильной, т.к. в расчетах участвуют все хозяйства, разбросанные по территории России, разной специализации, рентабельности и с разным спросом на землю. Для того чтобы уточнить вывод, полученный на основании предыдущих расчетов, рассмотрим более однородные территории с развитым сельским хозяйством. Отберем три субъекта РФ в Южном федеральном округе: Ростовскую область, Краснодарский и Ставропольский края. На этих территориях рассмотрим хозяйства, существующие в неизменной организационно-правовой форме с 1995 г. и построим группировку изменения размеров землепользования. В группах посмотрим, какой уровень рентабельности

¹ Узун В.Я. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: адаптация к рынку и эффективность. М.: Энциклопедия российских деревень, 2004. С. 27, 138.

имеют в среднем хозяйства, демонстрирующие разные стратегии в отношении размеров своего землепользования. В этих трех областях были отобраны 496 крупных и средних сельхозорганизаций, которые существовали и в 1995 г., и в 2009 г. По этим организациям была подсчитана рентабельность их сельскохозяйственной деятельности в среднем за три последних года. Затем была проведена группировка хозяйств в зависимости от рентабельности, подсчитано изменение средней площади хозяйств в каждой группе с 1995 по 2009 г. Результаты приведены в *табл. 4.2.21*.

Таблица 4.2.21

Группировка крупных и средних сельскохозяйственных организаций по изменению размеров землепользования с 1995 по 2009 г.

Рентабельность, %	Кол-во хозяйств	Площадь сельхозугодий, тыс. га		Средние размеры хозяйства, тыс. га		Изменение среднего размера хозяйства (2008–1995 гг.)	
		1995 г.	2008 г.	1995 г.	2008 г.	тыс. га	% к 1995 г.
>=30	36	380	390	10,6	10,8	0,3	2,8
>=20 <30	96	1148	1168	12,0	12,2	0,2	1,7
>=10 <20	160	1745	1603	10,9	10,0	–0,9	–8,3
>=0 <10	157	1448	1223	9,2	7,8	–1,4	–15,2
<0	47	411	293	8,7	6,2	–2,5	–28,7

Источник: МСХ РФ, Сводный годовой отчет по крупным и средним сельскохозяйственным организациям. Ограниченный доступ.

Получен результат:

- в хозяйствах, рентабельность которых превышает 20%, произошло увеличение среднего размера хозяйства: чем выше рентабельность, тем больше прирост среднего размера хозяйства;
- хозяйства с рентабельностью до 20% потеряли землю. Средний размер хозяйства уменьшается по мере снижения рентабельности. Это наблюдается и в относительных, и в абсолютных показателях.

Можно говорить о том, что хозяйства начинают реагировать на рыночные сигналы, увеличивая или уменьшая свои размеры в зависимости от прибыльности своей деятельности. Этот пример по трем субъектам, как и приведенный выше – по данным по стране в целом, иллюстрирует, что уже можно уловить перераспределение ресурсов в пользу более эф-

фективных хозяйств. Рентабельность в 20% является границей, выше которой хозяйства начинают в этих трех субъектах России увеличивать свое землепользование. Это можно оценить, безусловно, положительно.

4.3. Анализ сделок с земельными участками и земельными долями

Критика организации статистического наблюдения сделок с землей. В России имеются все предпосылки для активного земельного оборота. Здесь создан многочисленный класс частных собственников; сельскохозяйственные угодья отделены от сельскохозяйственных организаций в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов; число организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств в несколько десятков раз меньше числа собственников земли; разрешены сделки с землей. Наличие активного земельного оборота подтверждает информация параграфа 4.2: основные группы производителей сельскохозяйственной продукции используют до 95% сельскохозяйственных угодий, принадлежащих другим собственникам. Однако оценить активность сделок с сельскохозяйственной землей невозможно, хотя разработана специальная форма статистического наблюдения №3-ЗЕМ. Но она крайне несовершенна. Формат сбора информации позволяет понять, сколько земель сельскохозяйственного назначения арендовали у государства, сколько государственной земли продали сельскохозяйственным организациям и фермерам и какая часть государственной земли продана гражданам для ведения личного (подсобного) хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, животноводства. Но формат статистического наблюдения¹ и форма представления статистической информации не позволяют:

- понять, кто является арендатором земель сельскохозяйственного назначения в государственной собственности (фермеры, сельскохозяйственные организации или городские жители, выращивающие на этой земле картофель?); к каким видам угодий (сельскохозяйственные или покрытые древесно-кустарниковой растительностью?) они относятся. От ответа на этот вопрос зависит, считать ли эти сделки аренды как сделки с землей для сельскохозяйственных целей;

¹ Информация о сделках, полученная из формы статистического наблюдения 3-Зем, взята из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

- определить категорию земель и вид угодий, которые покупали сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства у государства. Это не позволяет удостовериться, что эти покупки были покупками для сельскохозяйственных целей;
- определить стороны сделок между гражданами и юридическими лицами (фермеры, сельхозорганизации, другие собственники?) при продаже участков – как указано в форме №3-ЗЕМ – «для сельскохозяйственного производства». Тем более что само понятие «для сельскохозяйственного производства» не определено, а участки для этой цели приобретаются как внутри, так и вне населенных пунктов;
- определить активность сделок с земельными долями (сделки с земельными долями не являются объектом статистического наблюдения).

Кроме того, сделки дарения и наследования учтены без указания вида участка, что чрезвычайно затрудняет вычленение сделок с сельскохозяйственными землями (участки населенных пунктов или среди земель сельскохозяйственного назначения, участки без построек или под жилым домом?).

Кроме того, существует путаница в доступной информации, которую представляла до 2009 г. Роснедвижимость. По данным сборника «Земельный фонд Российской Федерации» на 1 января 2009 г., сельскохозяйственные организации и КФХ использовали 161,3 млн гектаров государственных земель на праве аренды. По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г., на 1.01.2009 г. было передано в аренду 89,5 млн гектаров земель сельскохозяйственного назначения, или на 71,8 млн гектаров меньше. При анализе арендованных государственных земель по субъектам РФ видно, что почти вся эта площадь арендуется в субъектах РФ, которые специализируются на разведении северных оленей. Почему они не указаны в данных о сделках с государственной землей? Из каких категорий эти земли? Неясно.

С 2008 г. Роснедвижимость в очередной раз изменила формат предоставления информации о правах, на которых используют землю сельскохозяйственные организации и граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции. По этой информации раньше можно было понять, через какие сделки земля граждан попадает в пользование сельскохозяйственных организаций и фермеров. Теперь определить титулы пользования долевой землей стало невозможным. До

этого года, по данным Роснедвижимости, большая часть земли сельскохозяйственных организаций формировалась за счет аренды земельных долей. Ситуация за год не могла измениться радикально: очевидно, что и сейчас арендуются земельные доли. Однако с 2003 г. сделка аренды земельной доли, как было указано выше, исключена из состава возможных. Только в 2009 г. Роснедвижимость на это отреагировала – изменила формат предоставления информации: нет сделки аренды земельных долей, значит, нет и отчетности об этом. Сейчас информация Роснедвижимости продолжает называться «Сведения о правах, на которых использовали землю предприятия, организации, хозяйства, общества, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции», но сведений о правах пользования землей в общей собственности не содержит.

Таким образом, на основе статистического наблюдения о сделках с землей нужно очень осторожно делать выводы о состоянии земельного оборота. Другие источники информации также дают чрезвычайно фрагментарное представление о сделках с сельскохозяйственной землей.

Формирование землепользования основными группами производителей сельскохозяйственной продукции. В *табл. 4.3.1* представлена информация из общедоступных источников о правах, на которых используют землю организации и граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции. Эта информация обработана так, чтобы выявить титулы использования где это возможно. Титулы использования помогут выделить основные сделки, которые совершают эти землепользователи, чтобы сформировать свое землепользование.

Таблица 4.3.1

Привлечение земли организациями и гражданами, занимающимися производством сельскохозяйственной продукции, на 1 января (млн га)

Используется земли	Организации		Граждане	
	2007 г.	2009 г.	2007 г.	2009 г.
1	2	3	4	5
Всего	447,8	442,0	84,4	94,3
в т.ч. участки в индивидуальной собственности ¹ :	4,0	6,7	27,0	32,5
граждан-пользователей*			26,6	32
организации-пользователя	3,5	5,8		

¹ В этой таблице должна быть представлена еще информация об участках граждан, которые используют сельскохозяйственные организации, но они исключены, поскольку площадь таких участков ниже 0,1 млн га.

Продолжение таблицы 4.3.1

1	2	3	4	5
других организаций и граждан: аренда	0,4	0,9	0,3	0,5
других организаций и граждан: пользование	0,1		0,1	
общей собственности разных лиц	92,3	87,9	6,0	6,7
в т.ч. доли юридических лиц: титул пользования неясен	0	0,4		
доли государства и муниципалитета: титул пользования неясен	0	0,3		
доли граждан	90,8	86,4		
в т.ч. аренда	59,3	5,0	6,0	6,7
пользование	6,2			
титул пользования неясен		59,8		
невысвобождаемые: титул пользования неясен	25,3	21,6		
общая совместная: титул пользования неясен	1,5	0,8		
государственной и муниципальной собственности	351,3	348,1	51,3	55,1
из них пользование	201,5	189,6	16,4	14,7
владение			5,7	5,4
аренда	139,7	153,9	22,5	26,2
неясен титул пользования	10,1	4,6	6,7	8,8
земли в пользовании, титул пользования и собственник которых неясен	0,2	0,7	0,1	0

*включая членов КФХ – юридического лица

Источники: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2007 г. М.: Роснедвижимость, 2007 г., Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

Титул права пользования ими ясен только по части земли. Причем с течением времени все больше земли используется на неизвестном титуле. Указание в таблице «титул использования неясен» сделано тогда, когда в отчетности Роснедвижимости указано, что используется участок, но не указано, на каком праве. Или тогда, когда дана общая площадь используемых государственных земель, указаны разные основания использования, но сумма площадей по этим основаниям меньше общей площади используемых государственных земель.

В 2007 г. для организаций был ясен титул пользования в отношении 92% земель, закрепленных за ними. В 2009 г. доля таких земель снизилась до 80%. В табл. 4.3.3 цифры по площади таких участков с неясным титулом пользования выделены. Если перейти от земель, закрепленных

за пользователями, к площади их сельскохозяйственных угодий (125,3 млн гектаров в организациях), то ситуация обострится: неясен титул пользования 66% сельскохозяйственных угодий, закрепленных за организациями, занятыми в производстве сельскохозяйственной продукции¹. Такая ситуация возникает в основном из-за того, что сложившаяся практика оформления землепользования не соответствует формальным институтам. Классическим примером является ситуация, когда с начала 1990 г. сложилась практика аренды земельных долей, а законодатель с 2003 г. отменил норму, позволяющую заключать такую сделку, ввел требование аренды участка. Осуществить сделку аренды участка в долевой собственности сотен граждан трудно, так как законодатель ввел требование о том, что такое решение должно быть принято всеми со-собственниками участка. В результате землепользование сельскохозяйственной организации сформировано так, как возможно на практике, – через аренду земельных долей, т.е. по индивидуальной договоренности с каждым отдельным дольщиком. Этот способ формирования не допускается по закону. В результате противоречия между неформальной практикой и формальными нормами по отчетности у сельскохозяйственной организации земля есть, но титул пользования ею неясен.

Сделки с участками сельскохозяйственной земли. Формат представления информации о сделках с землей не позволяет сказать, сколько сельскохозяйственной земли участвует в сделках. Для того чтобы хотя бы приблизительно и по отдельным видам сделок оценить активность сделок с участками по официальной отчетности, нужно выбрать из формы статистического наблюдения №3-ЗЕМ отдельные категории сделок с участками, которые можно по признакам отнести к участкам сельскохозяйственных земель. В качестве признаков выступают: отнесение участков к землям сельскохозяйственного назначения, для сельскохозяйственного производства, участкам для садоводства или огородничества, покупка участка сельскохозяйственными предприятиями² и КФХ (табл. 4.3.2).

¹ Рассчитано, исходя из площади сельскохозяйственных угодий в организациях и площади участков в счет земельных долей, титул привлечения которых не определен. http://www.kadastr.ru/available_land_2009/

² Понятие «сельскохозяйственное предприятие», а не «сельскохозяйственная организация» используется в форме 3-ЗЕМ.

Таблица 4.3.2

**Сделки с участками «для сельскохозяйственного производства»
и иными участками, которые могут быть использованы
для сельскохозяйственного производства**

Виды сделок	с 1.01.2004 по 1.01.2005 г.		с 1.01.2008 по 1.01. 2009 г.	
	Кол-во	Площадь, га	Кол-во	Площадь, га
С государственными землями	218752	50463520	321046	89939722,6
Аренда земель сельхозназначе- ния	101700	50392600	112600	89518300
Продажа крестьянским (фермер- ским) хозяйствам и сельскохо- зяйственным предприятиям, в т.ч. на торгах	648	43187,5	5578	391184
в населенных пунктах	н.д.	н.д.	864	147933
вне населенных пунктов	н.д.	н.д.	45	203
вне населенных пунктов	н.д.	н.д.	819	147730
Продажа гражданам для ИЖС, дачного строительства, ЛПХ, садоводства и животноводства	116404	27732,5	202868	30238,6
С частными землями	127375	152451,5	158073	625801,8
Купля-продажа между гражда- нами для ЛПХ, садоводства, животноводства	121114	18078,3	139569	19834,2
Между организациями для целей сельскохозяйственного произ- водства	6261	134373,2	18504	605967,6
в т.ч. в поселениях	603	43077,5	927	10036
вне поселений	5658	91295,7	17577	595931,6
Всего с участками для сельхоз- производства	346127	50615971,5	479119	90565524,4

Источники: Роснедвижимость; Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. С. 166–182.

Сделки с участием граждан (в т.ч. продажа им государственных земель) составляют более 71% от общего числа сделок с землями, которые могут быть отнесены к сельскохозяйственным, в том числе 29% – между гражданами, 42% – между государством и гражданами. Однако если рассматривать долю площадей, участвующих в этих сделках, то преобладающей учтенной сделкой является аренда государственных земель организациями и КФХ. Через эту сделку проходит 99% земель от общей площади в сделках с сельскохозяйственной землей, отраженных в формах статистического наблюдения. Причина: организации арендуют

Оборот сельскохозяйственных земель...

большие площади (280 гектаров), а в сделках с участками граждан участвуют участки средней площадью 14 соток.

Для того чтобы понять, много или мало земли вовлечено в сделки согласно государственной статистике, можно сопоставить площадь земли в сделках с площадью земли, закрепленной за производителями сельскохозяйственной продукции. По сельскохозяйственным организациям и фермерам эта доля с 2003 г. постоянно увеличивалась и на 1.01.2009 г. составила около 23%. В сделки с участием граждан вовлечено примерно одно и то же количество земли по годам – 0,1–0,2% от площади, используемой гражданами для производства сельскохозяйственной продукции (*табл. 4.3.3*).

Таблица 4.3.3

Оценка доли земли, вовлеченной в ежегодные сделки*

	2003 г.	2005 г.	2009* г.
Площадь в сделках, млн га	59,3	50,7	90,6
в т.ч. с участием сельскохозяйственных организаций и КФХ	59,26	50,5	89,5
с участием граждан (вкл. наследование и дарение)	0,04	0,11	0,05
Используется земель на конец года:			
сельскохозяйственными организациями* и КФХ	442,6	392,0	394,3
гражданами*	53,2	58,8	71,7
Доля земель в сделках от земли, закрепленной за производителями сельскохозяйственной продукции, %			
с участием сельскохозяйственных организаций и КФХ	13,3	12,9	22,7
с участием граждан (вкл. наследование и дарение)	0,1	0,2	0,1

*сделки даны за период 2008–2009 гг., а используемая площадь – на 1.01.2009 г.

**без общинно-родовых хозяйств и казачьих обществ

Источники: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.; Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009.

Если ориентироваться на статистику сделок с участками, то в них участвует 19,2% земель, закрепленных за гражданами и организациями для производства сельскохозяйственной продукции¹.

¹ Государственное регулирование земельных отношений/ Под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М.: Колос, 1998. С. 264. В книге содержится информация, что доля земель, в течение года меняющих собственников, составляет в США 3%, в Англии и Франции – 2%, в Германии – 1,5%. Если из всех сделок в России выделить сделки купли-

Сделки с земельными долями. Сельскохозяйственные угодья в общей долевой собственности активно используются производителями сельскохозяйственной продукции. Согласно приведенным выше обоснованиям, сделки с участками в общей долевой собственности, сформированными в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, возможны в редких случаях, когда все сотни собственников есть в наличии, если все они принимают единогласное решение. Такая ситуация крайне редка.

Очевидно, что перераспределение земли между собственниками и пользователями происходит через сделки с земельными долями – долями в праве на участки сельскохозяйственных угодий. Эти сделки не отслеживаются официальной статистикой. Оценить масштабы их распространения можно только в ходе социологических опросов, монографических описаний перераспределения земли на отдельных объектах.

Массовые социологические опросы по территориям, представляющим сельское хозяйство России, проводятся крайне редко. Как это ни парадоксально звучит, для изучения такого явления, как земельная реформа в России, в самой России средств не нашлось. Министерство сельского хозяйства РФ, Российская академия сельскохозяйственных наук, другие российские организации ни разу не финансировали социологические исследования, которые бы позволили сделать вывод о способах перераспределения земли между собственниками и пользователями, об условиях сделок, о концентрации земли в отдельных руках. Исследования земельного рынка, охватывающие территории от района до нескольких областей, финансировались Всемирным банком (1992 г.), DFID, USAID¹. В России силами научных работников на средства грантов проводились исследования, в ходе которых на уровне территории

продажи, то можно подсчитать аналогичную цифру: здесь меняет собственника только 0,2% от земель, закрепленных за организациями и гражданами для производства сельскохозяйственной продукции.

¹ Проект Международной финансовой корпорации (IFC) в России «Приватизация земли и реорганизация колхозов и совхозов в России». Финансировался Американским агентством международного сотрудничества (USAID), департаментом международного развития Великобритании (DFID) через IFC. Был реализован в 1993–1998 гг. в 11 субъектах РФ.

Проект DFID «Повышение занятости и доходов сельского населения». Был реализован в 1999–2002 гг. в Ленинградской и Орловской областях.

Проект BASIS – это программа многолетнего российско-американского сотрудничества в области исследования агропродовольственной политики. В 2001–2005 гг. изучался доступ к рынкам сельскохозяйственных факторов производства в России на примере трех областей: Ивановской, Ростовской, Нижегородской.

одного или нескольких хозяйств изучались процессы перераспределения собственности на землю, условия сделок¹.

Вместе с тем отсутствие социально-экономического мониторинга оборота сельскохозяйственных земель не позволяет оперативно выявлять институциональные ограничения, мешающие перераспределению земли в руки более эффективных производителей сельскохозяйственной продукции, а также предпосылки нарушения других общественных интересов относительно сельскохозяйственных земель.

Попытка изучения оборота земельных долей была предпринята в ходе Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. В переписном листе владельцев личных подсобных хозяйств содержалось несколько вопросов, касающихся получения и распоряжения земельными долями – долями в праве собственности на участки сельскохозяйственных угодий²:

- Получили вы или члены вашей семьи земельные доли при реорганизации сельскохозяйственной организации?
- Укажите суммарную площадь полученных земельных долей.
- Как вы или члены вашей семьи распорядились земельными долями, полученными при реорганизации сельскохозяйственной организации?

Было опрошено более 22,8 млн человек – владельцев личных подсобных хозяйств в городе и деревне³. Из них 3,6 млн человек отметили, что они или члены их семей получили земельные доли при реорганизации колхозов и совхозов начиная с 1992 г. Общая площадь полученных долей респондентов эквивалентна 56,1 млн га. Это около половины земель, переданных в долевую собственность в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов.

¹ Фадеева О.П. Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»? // Экономическая социология. Т. 10 – Ноябрь 2009 г. № 5. С. 5–71.

² Нормативно-правовое обеспечение Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Росстат. ИИЦ «Статистика России». М.: 2006. С. 99.

³ Нормативно-правовое обеспечение Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2006.

Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г.: программа, методология и организация проведения. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Официальное издание. Т. 8/ Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2008.

Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Книга 1. Официальное издание. Том 1. Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2008.

Структура способов распоряжения земельной долей по материалам сельскохозяйственной переписи приведена в *табл. 4.3.4*. В таблице представлена информация по федеральным округам с выделением субъектов Российской Федерации с наименьшей и наибольшей долей проданных земельных долей. В Южном федеральном округе круг субъектов РФ расширен: введен субъект РФ, в котором большая часть собственников земельных долей не смогла воспользоваться своими правами распоряжения.

В целом по стране (по совокупности респондентов, которые ответили, что они или члены их семей получили земельные доли в ходе приватизации земли колхозов и совхозов) около 79% земель остались у так называемых первичных собственников (т.е. получивших землю в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов). Они либо используют участки в счет земельной доли сами (4%), либо передали их в аренду (75%). Как видно из материалов переписи, большая часть граждан считает, что их земельная доля находится в аренде, тогда как на момент переписи уже 3 года действовал закон, в соответствии с которым аренда земельных долей невозможна. Что это означает? Очевидно, то, что договоры с собственниками земельных долей по нормам действующего ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не заключены. Возможно, что часть граждан – сосособственников такой земли заключили договоры аренды земельных долей в соответствии с действующим законодательством (т.е. зарегистрировали обременение участка – его аренду – в органе юстиции, осуществляющем регистрацию сделок с землей) до вступления в силу вышеназванного закона. Однако это предположение может действовать в отношении только 14,3 млн гектаров, по которым есть информация о том, что сделки аренда земельных долей действительно были заключены¹. Около 7% земель в долевой собственности перешло к другим собственникам: внесены в уставный/складочный капитал, паевой фонд (3%) или проданы (4%). В ходе переписи выявлено, что не смогли реализовать свои права по распоряжению земельной долей респонденты, на земельные доли которых приходится 14% земель. Эти собственники не передали ее в аренду, не продали, не совершили другой какой-либо сделки с ней, не выделили участок в ее счет.

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», внесенного в Государственную думу.

Таблица 4.3.4

Способы распоряжения земельными долями, 2006 г. % по площади, приходящейся на земельные доли

	Общая площадь полученных долей	Используются в своем хозяйстве	Сданы в аренду или пользование по договору	Внесены в уставный/складочный капитал, паевой фонд сельскохозяйственной организации	Проданы	Не воспользовались правами по распоряжению земельными долями
Российская Федерация	100	4	75	3	4	14
Центральный ФО	100	1	73	4	11	11
Северо-Западный ФО	100	5	41	3	18	34
Южный ФО	100	1	90	2	4	3
Приволжский ФО	100	0	77	3	3	16
Уральский ФО	100	5	68	4	2	21
Сибирский ФО	100	11	67	3	1	18
Дальневосточный ФО	100	3	48	5	5	39

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат. Ограниченный доступ.

Высокая доля проданных земельных долей наблюдается в двух федеральных округах: Центральном (11%) и Северо-Западном (18%). В Московской области доля проданных долей превысила уровень всех других регионов страны и составила 60%. Во всех округах, за исключением Дальневосточного, подавляющая часть собственников земельных долей передали участки в долевой собственности или земельные доли в аренду (от 67% в Сибирском до 90% в Южном федеральном округе). В трех федеральных округах более 20% респондентов ответили, что не смогли воспользоваться своими правами на землю: Северо-Западном (34%), Уральском (21%) и Дальневосточном (39%).

Таблица 4.3.5

Группировка субъектов РФ по доле земель в счет земельных долей, остающихся в собственности респондентов и приносящих им доход

Интервал	Количество субъектов РФ	Наименование субъекта РФ
>90≤100	8	Калмыкия, Башкирия, Воронежская, Орловская, Ростовская, Тамбовская области, Ставропольский и Краснодарский края
>80≤90	11	Алтайский край, Волгоградская, Брянская, Курская, Оренбургская, Липецкая, Саратовская, Новосибирская Челябинская области, Татарстан, Республика Алтай
>70≤80	10	Омская, Читинская, Самарская, Томская, Сахалинская, Тюменская, Кемеровская, Нижегородская области, Удмуртия, Красноярский край
>60≤70	8	Курганская, Пензенская, Псковская, Ульяновская, Тульская, Белгородская области, Республики Саха и Мордовия
>50≤60	9	Пермский край, Рязанская, Иркутская, Амурская, Костромская, Кировская области, Чувашия, Приморский край
>40≤50	7	Владимирская, Ярославская, Ивановская, Калининградская, Вологодская области, Республика Коми
>30≤40	6	Марий Эл, Мурманская, Смоленская, Астраханская области, Бурятия, Тыва, Еврейская автономная область
>20≤30	4	Карелия, Архангельская и Камчатская области, Хабаровский край
>10≤20	4	Калужская область, Хакасия, Ленинградская и Московская области

Из рассмотрения исключены субъекты РФ, в которых приватизация земель бывших колхозов и совхозов не была проведена.

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

В табл. 4.3.5. приведена группировка субъектов РФ по землям, приходящимся на земельные доли, которые остались у первичных собственников и приносят им доход либо в виде продукции со своего участка, либо в виде арендной платы. Это площади в счет земельных долей так называемых активных дольщиков. Только в 8 субъектах РФ почти вся земля (более 90%), полученная в ходе реорганизации колхозов и совхозов, сохранилась у первичных собственников. По наименованию областей видно, что (за некоторым исключением) это субъекты РФ с развитым сельским хозяйством и благоприятными климатическими условиями. В них сохранена преимущественно собственность первичных собственников на сельскохозяйственные угодья.

В 21 субъекте РФ у первичных собственников осталось менее половины сельскохозяйственных угодий в собственности, а в таких облас-

тях, как Московская и Ленинградская, в которых накоплен огромный производственный потенциал для сельскохозяйственного производства, в собственности первичных собственников осталось не более 20% земельных долей. В России нет ограничений на круг покупателей или лиц, получивших собственность на сельскохозяйственные угодья, что стимулирует спрос на землю со стороны лиц, не занимающихся сельскохозяйственной деятельностью.

Аренда земельных долей. Сделка аренды земельной доли была самой распространенной сделкой с первых лет аграрной реформы. Вывод об этом можно было сделать по данным, которые ежегодно публиковали Госкомзем/Роскомзем/Роснедвижимость до 2007 г. Аналогичный вывод можно сделать по данным мониторинга реформирования сельскохозяйственных организаций в рамках проекта IFC «Приватизация земель и реорганизация сельскохозяйственных организаций в России». В 1993–1997 гг. в 367 реорганизованных в ходе этого проекта сельскохозяйственных организациях 11 субъектов РФ более 85% из 162 916 собственников земельных долей передали их в аренду¹.

Несмотря на то что сделка аренды земельной доли исключена из состава допустимых с 2003 г., сельскохозяйственные организации продолжают использовать землю в счет так называемой аренды земельных долей. Как указано выше, именно это следует из ответов респондентов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. В *табл. 4.3.6* представлена информация о долях земель, приходящихся на земельные доли, переданные в аренду.

Таблица 4.3.6

Группировка субъектов РФ по землям, приходящимся на арендованные доли (в % к общей площади земельных долей респондентов)

Интервал	Кол-во субъектов РФ	Субъекты РФ
1	2	3
>80≤100	15	Воронежская (97%), Орловская, Ставропольский край (по 96%), Ростовская, Тамбовская области, Краснодарский край (по 93%), Алтайский край, Волгоградская область (89%), Брянская область, Татарстан (по 86%), Оренбургская (85%), Курская (84%), Липецкая, Саратовская (по 82%), Новосибирская (81%) области

¹ Узун В.Я., Шагайда Н.И., Гараджа М.Н., Кузнецова Е.Н., Родионова Г.А., Сарайкин В.А. и др. Реформирование сельскохозяйственных предприятий: социально-экономический анализ (1994–1997 гг.). М.: Знак, 1998. С. 23–40.

Продолжение таблицы 4.3.6

1	2	3
>60≤80	8	Адыгея (80%), Самарская область(78%), Удмуртия (77%), Омская (76%), Челябинская, Томская, Тюменская области (по 75%), Красноярский край (72%), Нижегородская (71%), Кемеровская (69%), Пензенская и Ульяновская (по 66%), Курганская и Тульская области (по 64%), Псковская (62%), Белгородская (61%) области
>40≤60	17	Мордовия(60%), Рязанская область(56%), Пермский край, Чувашия (по 55%), Амурская (54%), Костромская (53%), Новгородская (52%), Калмыкия, Кировская область (по 51%), Владимирская (49%), Ярославская (48%) области, Приморский край (45%), Ивановская (44%), Иркутская (43%) области, Башкирия, Свердловская, Вологодская области (по 41%)
>20≤40	7	Калининградская(37%), Читинская области (36%), Смоленская области, Марий Эл (по 35%), Астраханская (30%), Еврейская автономная область (21%)
>0≤20	15	Бурятия (20%), Тверская (19%), Мурманская (16%), области, Карелия, Архангельская область (по 15%), Алтай, Калужская области (по 14%), Хабаровский край (12%), Хакасия (11%), Московская, Камчатская (по 10%), Ленинградская (9%), Сахалинская (7%) области, Республика Саха (1%), Республика Тыва (0%)

*в перечень субъектов РФ вошли те, в которых была проведена приватизация земель колхозов и совхозов

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

Таблица 4.3.7

Группировка субъектов РФ по доле внесения земельных долей в уставный капитал

Интервал	Кол-во субъектов РФ	Субъекты РФ
>20	0	
>10≤20	4	Карелия, Владимирская, Белгородская, Рязанская области
>5≤10	14	Смоленская (10%), Московская, Тверская, Архангельская, Свердловская области, Алтай (езде по 9%), Камчатская область (8%), Самарская (7%), Ярославская, Ленинградская, Иркутская, Омская области, Приморский и Хабаровский края (езде по 6%)
>0≤5	54	остальные субъекты РФ, в которых была сформирована долевая собственность на землю*

*по субъектам РФ, в которых была проведена приватизация земель бывших колхозов и совхозов

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

В отдельных субъектах РФ активно прошли процессы перераспределения собственности на землю как к правопреемникам бывших колхозов и совхозов, так и к новым юридическим и физическим лицам. В *табл. 4.3.7* приведена группировка субъектов РФ по активности перехода собственности на землю к юридическим лицам через внесение земельных долей в их уставные капиталы¹.

Сделка внесения земельной доли в уставный капитал, если судить по материалам монографических описаний перераспределения собственности на землю на отдельных объектах (хозяйствах, районах), всегда была крайне редкой сделкой. Например, мониторинг перераспределения собственности на землю в 1994–1997 гг. выявил², что только 1,3% земельных долей были внесены в уставные капиталы организаций. Это понятно, так как эта сделка не приносила, как правило, выгоды бывшему земельному собственнику: он получал взамен земельной доли акции, доли в уставном капитале, пай, на которые сельскохозяйственная организация дивидендов ему в подавляющем числе случаев не выплачивала³.

Купля-продажа земельных долей. Для собственника доли эта сделка имеет преимущество по сравнению со сделкой внесения земельной доли в уставный капитал организации: продавец получает деньги на руки, не дожидаясь итогов деятельности организации. В отдельных случаях допускается рассрочка платежа в виде ежегодно оказываемых услуг. О распространении этой сделки можно судить по результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи, а также на основе данных, полученных при изучении отдельных объектов – коллективов участников долевой собственности на земли реорганизованных колхозов и совхозов. В *табл. 4.3.8* приведена группировка субъектов РФ по доле земельных долей, проданных первичными собственниками. Группировка

¹ Из числа субъектов РФ исключена для целей настоящей группировки Республика Саха (Якутия), т.к. по ней выборку респондентов нельзя считать репрезентативной. См. приложение к разделу 4.3.

² В 367 хозяйствах 11 субъектов РФ, проект ИФС – приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. См. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Гараджа М.Н., Кузнецова Е.Н., Родионова Г.А., Сарайкин В.А. и др. Реформирование сельскохозяйственных предприятий: социально-экономический анализ (1994–1997 гг.). М.: Знак, 1998 г. С. 152.

³ Исключение составила такая организационно-правовая форма, как сельскохозяйственный производственный кооператив. Согласно ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» № 193-ФЗ от 08 декабря 1995 г. член кооператива, который внес в паевой фонд земельную долю, может получить участок при выходе из состава участников сельскохозяйственного кооператива.

субъектов проведена на основе обработки материалов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г.

Таблица 4.3.8

Группировка субъектов РФ по доле земли в счет земельных долей, проданных первичными собственниками

Ин-тервал	Кол-во субъектов РФ	Субъекты РФ
>50	2	Московская (60%), Калужская (53%)
>40≤50	2	Калининградская (49%), Ленинградская (45%)
>30≤40	1	Тверская область (31%)
>20≤30	1	Белгородская (26%)
>10≤20	7	Владимирская и Тульская области (по 19%), Костромская область (18%), Липецкая область (16%), Приморский край (15%), Ярославская область и Хабаровский край (по 11%)
>5≤10	9	Вологодская и Мурманская области (по 10%), Пензенская и Свердловская области (по 8%), Ивановская, Кировская области, Мордовия (по 7%), Нижегородская и Кемеровская области (по 6%)
<5	51	остальные субъекты РФ, в которых была сформирована долевая собственность на землю*

*по субъектам РФ, в которых была проведена приватизация земель колхозов и совхозов
 Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

В среднем по России на долю проданных земельных долей приходится 4% земель, которые были переданы респондентам и членам их семей в ходе приватизации земель колхозов и совхозов. В отличие от ранее приведенных группировок, в этой группировке видно, что доля проданных земель зависит от местоположения субъекта РФ. В столичных и близких к ним областях эта сделка распространена шире, чем в остальных. Развитие купли-продажи в областях, где традиционно высок спрос на землю под застройку, требует формулирования общественных интересов и государственной политики для обеспечения сохранности наиболее плодородных сельскохозяйственных угодий. Высокая доля скупленной земли в приграничных территориях (в Калининградской области на проданные земельные доли приходится около 49% от земель, полученных респондентами в ходе приватизации) требует проверки действенности защитных механизмов, предотвращающих концентрацию собственности на землю в руках иностранцев. Недоступность ин-

формации о новых собственниках земли, невозможность контроля дальнейшей судьбы участков не позволяют проверить эту самую действенность механизмов, направленных на защиту сельскохозяйственных угодий как ценного, ограниченного, невозпроизводимого производственного ресурса сельского хозяйства.

Анализ институтов, регулирующих куплю-продажу земли, выявил чрезвычайно либеральное законодательство России. В нашей стране не ограничен круг покупателей сельскохозяйственных участков¹, фактически нет непреодолимых ограничений на вывод сельскохозяйственных угодий из сферы сельскохозяйственного производства, легко обходятся ограничения на концентрацию земель в руках отдельных лиц и на приобретение земли иностранцами. В таких условиях существует много стимулов для активного перераспределения земли от первичных собственников и традиционных пользователей не только к новым пользователям, но и за пределы сельскохозяйственного бизнеса. Активное перераспределение собственности на землю от первичных собственников к лицам, которые не заняты в сельском хозяйстве, происходит вне статистического наблюдения – через сделки с земельными долями.

По оценкам агентства Penny Lane Realty, с 2003 г. 90% сельхозугодий Московской области перешло в другие руки². По нашему мнению, эта цифра хотя и завышена, все же недалеко от реальной, что подтверждает монографическое описание перераспределения собственности на примере двух хозяйств Можайского района. Описания были сделаны в период скупки земельных долей в массовом масштабе приезжими покупателями. Первый случай был описан в конце 2002 г. – начале 2003 г., перед вступлением в силу ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения (до 27 января 2003 г.). Покупателем явилась новая сельскохозяйственная организация, заинтересованная в получении земли как для целей продажи, так и для ведения сельскохозяйственной деятельности. Второй случай был описан через год, когда в районе уже наблюдалась конкуренция со стороны приезжих покупателей. Покупателем земли стали сторонняя несельскохозяйственная компания, а также отдельные физические лица. Несмотря на различия в цене, в обоих случаях

¹ До 2005 г. не было ограничений на приобретение земельных долей. В настоящее время ограничение есть – покупать земельные доли может только участник долевой собственности на участок сельскохозяйственных угодий или пользователь этого участка. Однако это ограничение также легко обходится.

² Абакумова М., Попов И. Территория низких цен/ Forbes. Июль 2005 г. С. 48,58.

наблюдалась общая тенденция: первичные собственники активно продавали землю (табл. 4.3.9).

Таблица 4.3.9

**Оценка предложения земельных долей для продажи
в отдельных хозяйствах Можайского района Московской области,
земельные доли**

№ строки		Хозяйство 1 (2002 г.)	Хозяйство 2 (2004 г.)
1.	Всего участников долевой собственности на момент приватизации	605	640
2.	Скуплено у первичных собственников	342	376
3.	Умерли	153	193
3.1	Наследники не вступили в права наследства	153	161
3.2	Наследники вступили в права наследства		32
3.3	в т.ч. продали доли		9
4.	Собственники сменили место жительства	8	30
5.	Число первичных собственников, не продавших земельные доли	102	41
6.	Итого скуплено относительно возможного, % $6 = [2 + (3.3)] / [1 - (3.1) - 4] * 100$	77	86
7.	Цена покупки/среднемесячная з/п на момент скупки	4	30

Источник: Данные, полученные в ходе монографических описаний перераспределения собственности на землю. Шагайда Н.И. Московская область, Можайский р-н, 2002–2004 гг.

В хозяйствах, в которых изучалось перераспределение собственности на землю, собственники земельных долей активно их продавали. От продажи доли отказывалось (по изученным случаям) от 14 до 23% наличных собственников. Учитывая долгую процедуру вступления в наследство, часть земли еще осталась у первичных собственников даже там, где покупатели предлагали высокую цену.

Первые покупатели земельных долей тратили символические суммы на их покупку. Так, в Можайском районе в конце 2002 г. – начале 2003 г. доля в 6,6 гектаров продавалась за 3000 руб. Продавцы земельных долей стояли в очередь, чтобы продать ее единственному покупателю. Собственники земельных долей все 10 лет с момента приватизации земли не получали дохода от своей собственности: сельскохозяйственная организация использовала участок в общей долевой собственности граждан без заключения с ними договора. Однако низкая цена долей в сопоставлении с высокими затратами времени на реализацию проце-

дуры вступления в наследство не стимулировала наследников вступать в права наследства.

В середине 2004 г. в другом хозяйстве этого же района уже действовало несколько конкурирующих между собой покупателей земельных долей, цена продажи доли размером около 5 гектаров уже составляла 60 000 руб. Во втором случае наследники активно вступали в свои права на земельную долю. Начала проявляться тенденция: по мере роста цены, которую предлагали покупатели доли, увеличивалась доля наследников, вступающих в права наследства, но снижалась доля наследников, которые готовы были продавать земельную долю.

В 2006 г. в Московской области и сопредельных с ней областях стала наблюдаться тенденция сокращения доли продающих землю и резкий рост цены предложения земельных долей. В 2008 г., в условиях падения спроса на землю для застройки, ситуация изменилась: предложение земельных долей существует, но упал спрос по цене продавца и цены покупателей на земельные доли, объем продаж сократился, все замерло в ожидании: покупатели ждут снижения, а продавцы надеются на рост спроса на участки по докризисным ценам.

Сопоставление цены продажи доли с заработной платой в хозяйстве иллюстрирует одну из причин, почему происходила массовая продажа земельных долей. Это низкая заработная плата: цена за долю превышала в 2002 г. среднюю зарплату по хозяйству в 4 раза, а в 2004 г. уже в 30 раз. Таким образом, традиционные пользователи земли – правопреемники реорганизованных колхозов и совхозов – внесли свою лепту в перераспределение собственности на сельскохозяйственную землю. Во-первых, они пользовались землей граждан с начала земельной реформы, например, в Московской области, бесплатно. Во-вторых, заработная плата в сельскохозяйственных организациях была чрезвычайно низка. Это предопределило высокий уровень предложения долей для продажи.

В то время как в Московской области цены на земельные доли были высоки, в других субъектах РФ они были иными: 5–12 тыс. руб./га, в отдельных областях 20–30 тыс. руб./га¹.

Ограничение прав на получение земли в счет земельных долей или распоряжение земельными долями.

¹ Солдатов А. «Сегодня свеклу везут нам, а завтра продадут конкурентам»/ Агробизнес, 2006. № 9 (37). С. 20, а также Степанов В. Военно-полевой роман Батурина/ SmartMoney от 2 октября 2006 г. № 29. Режим доступа: <http://analytic.efko.ru/news.php?id-subj=9&idnews=13441&npage=1&newsf=1&searchf=0.&archivef=0>

В ряде субъектов РФ права граждан на землю сохранены, но граждане не смогли ими воспользоваться: не совершили сделки, не выделили участок в счет земельной доли. В табл. 4.3.10 приведена группировка субъектов РФ по доле земли в счет земельных долей, собственники которых не смогли ими распорядиться.

Таблица 4.3.10

Группировка субъектов РФ по доле площади, приходящейся на земельные доли респондентов или членов их семей, которой они не смогли распорядиться или использовать

Интервал	Кол-во субъектов РФ	Субъекты РФ
>80≤100	1	Хакасия
>60≤80	5	Камчатская область, Еврейская автономная область, Архангельская область, Тува, Бурятия
>40≤60	10	Архангельская область, Хабаровский край, Марий Эл, Коми, Мурманская, Смоленская области, Карелия, Вологодская и Ивановская области, Чувашия
>20≤40	23	Тверская, Кировская, Амурская, Ленинградская, Новгородская, Свердловская, Иркутская области, Пермский край, Ярославская, Мордовия, Ивановская, Калужская, Рязанская, Псковская области, Приморский край, Костромская, Курганская, Пензенская области, Красноярский край, Московская область
>0≤20	34	остальные субъекты РФ, в которых была сформирована долевая собственность на землю*

*по субъектам РФ, в которых была проведена приватизация земель колхозов и совхозов.

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ

Причины, почему собственники земельных долей не смогли распорядиться своей собственностью, могут быть разными и в каждом конкретном случае требуют отдельного изучения. Однако анализ практики земельного оборота позволяет выявить основные условия ограничения прав собственника земельной доли:

- отказ организаций на заключение договоров, использование земли без дохода для ее собственников – участников долевой собственности. Обычно организация не заключает договоры, когда нет угрозы несанкционированного изъятия земель со стороны других собственников. Эта ситуация понятна, так как заключение договоров в

соответствии с процедурами, определенными законом, практикой работы органов, задействованных в оформлении договоров (государственными и негосударственными структурами, которые вовлечены в подготовку участка к сделке и ее регистрации), требует высоких транзакционных издержек. Если нет угрозы изъятия земли, то отсутствуют стимулы для сельскохозяйственных организаций или фермерских хозяйств втягиваться в дорогие и долгие процедуры сделок для оформления прав пользования землей;

- отсутствие спроса на землю со стороны как традиционных, так и новых сельскохозяйственных операторов. В разделе 3.2 был рассмотрен вопрос о резком росте площадей в долевой собственности, которые числятся за самими собственниками. Эти земли перестали обрабатывать сельскохозяйственные организации, нет иных заинтересованных лиц. Использование таких участков самими собственниками крайне затруднено: дорого выделить индивидуальные участки, обычные сельские жители не в состоянии обеспечить обработку участков в долевой собственности площадью в тысячи гектаров;
- до 2002 г. часто встречались случаи, когда собственники земельных долей не могли реализовать свои права на землю из-за административных ограничений. Позднее (после 2002 г.) административные ограничения ослабевали, но усиливалась роль других ограничений, вызванных высокими транзакционными издержками на выделение участков и регистрацию прав на них. Это не позволило сельским семьям выделять участки в счет земельных долей в массовом порядке¹.

Анализ распределения субъектов РФ по группам достаточно точно показывает, что в группах с наибольшей долей земель, собственники которых не смогли воспользоваться своими правами, преобладают северные и иные территории с невысоким уровнем развития сельского хозяйства. Очевидно, что спрос на такую землю со стороны сельхозорганизаций и фермеров ограничен. Здесь нужны институты, которые снижали бы транзакционные издержки на выделение участка для нужд семьи. Целесообразны нормы, обеспечивающие консервацию неиспользуемых земель, поддержание их в виде, пригодном для быстрого вос-

¹ В странах – бывших республиках СССР, в которых проведено разделение земель бывших колхозов и совхозов на индивидуальные участки (Азербайджан, Молдавия, Грузия, Армения, Украина), эта работа была сделана бесплатно для сельских жителей. См. Z.Lerman, D Sedik. Rural Transition in Azerbaijan. – Lexington Books, 2010.

становления до уровня, обеспечивающего использование для сельскохозяйственных целей. Вместе с тем в настоящее время не ведется даже дискуссии по этим вопросам. Наоборот, без учета специфических условий отдельных территорий разрабатываются поправки в законодательство, обеспечивающие общие подходы к изъятию у собственников неиспользуемых ими земель.

Распространение разных сделок с земельными долями зависит от многих факторов: возможности получения согласия властей на строительство на землях сельскохозяйственного назначения или перевод земли в другую категорию, спроса на землю для разных нужд, соотношения сил администрации регионов и лиц, привлекающих землю. Например, в Орловской области преобладающей сделкой много лет была сделка аренды участков в долевой собственности. Она до сих пор остается преобладающей. Это видно и по официальной статистике, и по признанию самих бизнесменов¹. В Московской области, наоборот, преимущественной сделкой является купля-продажа или внесение земельных долей в уставный капитал. В первом случае областная администрация поддерживала процессы сохранения собственности у первичных собственников земли, во втором – обеспечивала возможность вывода земли из сферы сельскохозяйственного производства.

Как уже было упомянуто выше, скупка земельных долей остается за пределами статистического наблюдения. Единственным источником информации о масштабе скупки служат сами покупатели, если они соглашаются об этом говорить².

Группировки субъектов РФ по сделкам с землей показывают, что не всегда можно говорить о географическом критерии распределения субъектов РФ по группам с разными типами сделок. В разные группы попадают рядом расположенные субъекты РФ со схожими климатическими условиями. Например, Воронежская и Белгородская области попали в разные группы в группировке по доле земли общей долевой собственности, которой собственники активно продолжают пользоваться: либо выделили себе участок для пользования, либо сдают вместе с другими участниками общей собственности участок в аренду. На уровне гипотезы можно сформулировать предположение, что сохранение собственности на долевую землю, вида сделок зависит от трудноизмеримых, но действующих факторов: позиции администрации и уровня до-

¹ Калинин Н., Лычев Н. Инвестиции не по профилю/ Агробизнес, 2006. № 10. С. 14.

² Абакумова М., Попов И. Территория низких цен/ Forbes. Июль 2005 г. С. 58.

хода, который приносила или приносит земля ежегодно собственнику земельной доли¹. В Орловской области областная администрация долгое время поддерживала идею сохранения прав граждан на землю. Здесь еще в 1994–1997 гг. были заключены преимущественно договоры аренды земельных долей, люди получали ежегодную арендную плату. В Белгородской области поддерживались так называемые инвесторы, которые инвестировали средства в развитие сельского хозяйства и требовали взамен создания условий для получения земли в собственность. Здесь аренда долевой земли развита слабее, чем в рядом расположенной Орловской области, зато высока доля земель в собственности юридического лица (19,6%). В Московской и Ленинградской областях договоры аренды между сельскохозяйственными организациями и собственниками земельных долей до 2003 г. были заключены в единичных случаях, земля использовалась организациями без дохода для собственника. Областная администрация в Московской области активно поддерживала идею внесения земельных долей в уставные капиталы сельскохозяйственных организаций. Поддержка в момент проведения реорганизации колхозов и совхозов (1993–1998 гг.) проявлялась в распространении органами управления сельским хозяйством проектов типовых уставных документов, содержащих формулировки о внесении земельных долей в уставные капиталы создаваемых на месте колхозов и совхозов организаций. Позднее она выражалась в том, что органы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним с 1998 г. регистрировали как ранее возникшие (в период до 1998 г.) права на землю сельскохозяйственных организаций по заявлению самих организаций. Эта поддержка проявлялась после 2003 г., когда граждане стали в массовом порядке обращаться в суды с заявлениями о нарушении их прав на землю. Государственные органы – регистрации, управления сельским хозяйством, администрация Московской области – всегда вставали на сторону юридических лиц. Вся мощь административной машины в виде разъяснений министерства сельского хозяйства Московской области, других подразделений правительства Московской области, аппарата губернатора поддерживала в судах действия сельскохозяйственных организаций и регистраторов, а не граждан – собственников земельных долей. Эта поддержка проявлялась в активной работе областной администрации и администрации муниципальных образований по переводу земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий и изменению вида

¹ Эта гипотеза будет проверена в ходе дальнейших исследований.

разрешенного использования. В результате таких изменений стоимость сельскохозяйственной земли, продаваемой для застройки, превышала в сотни и даже тысячи раз затраты на ее приобретение у первичных собственников, что стимулировало активность перехода собственности на землю от первичных собственников к иным лицам.

Условия сделок с землей. Официальная статистика не фиксирует ни ставку арендной платы по частным землям, ни цену приобретения земельных участков или земельных долей, ни их оценку при внесении в уставный капитал. Все это приходится по крупицам собирать на пилотных объектах, в научной литературе или в СМИ¹. Например, в 2009 г. плата фермера за участок в 132 га в одном из отдаленных районов Московской области составила 500 руб./га при аренде на 3 года². В черноземных областях арендная плата составляет примерно 10–20% от стоимости урожая в натуральной форме, денежные ставки значительно ниже³. Арендная плата существенно различается по территории страны: от 5 долл./га пашни в Самаре до 12–30 долл./га в Ростовской области, Краснодарском и Ставропольских краях⁴. Эти цены здесь приводятся в виде иллюстрации, поскольку в России нет сложившегося рынка сельскохозяйственных земель, цены варьируют даже в пределах одного района.

Оценка земельных долей при внесении их в уставный капитал осуществляется произвольно. С начала приватизации использовались разные подходы: земельные доли оценивались по нормативной цене, затем по 50-кратной, 200-кратной ставке земельного налога. В ходе деноминации рубля оценка земельной доли, сделанная до этого, обесценилась в тысячу раз. Так, при оценке доли по нормативной цене (например, в 20 тыс. руб.) в начале 1990-х гг. оценка сначала была существенной, затем в ходе деноминации рубля превратилась в 20 руб.

Для получения информации об условиях сделок необходимо проведение опросов или case-study. В других разделах книги будет приведена информация об условиях сделок, полученная в ходе социологического

¹ Храмова И. Вертикальная интеграция в продовольственном комплексе России: Научные труды ИЭПП. М., 2002. № 47Р. С. 124.

² Предпринимательская структура скупила акции у акционеров, зарегистрировала землю на акционерное общество. Теперь сдает землю фермерам и другим заинтересованным лицам.

³ Рылько Д. Новые фирмы-операторы на российском сельскохозяйственном рынке. М.: МЭи МО, 2001. №1, С. 63.

⁴ Рылько Д. Новые сельскохозяйственные операторы: рынок средств производства и вертикальная координация. Материала докладов проекта BASIS. М.: ИЭПП, 2002. С. 49–78.

опроса и монографических описаний перераспределения земли на территории отдельных районов.

Институциональные стимулы активизации сделок с землей. Государство создает нормы, которые должны напрямую активизировать рынок сельскохозяйственных земель. За период с 2001 по 2009 г. было предпринято несколько попыток.

С 2001 г., с момента вступления в силу Земельного кодекса РФ, действуют две нормы, обеспечивающие расширение сделок купли-продажи и аренды государственной земли, а также расширение площади частных земель, которые также могут быть вовлечены в сделки. Во-первых, все юридические лица, за исключением учреждений, обязаны выкупить или взять в аренду землю, находящуюся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования. Во-вторых, граждане, имеющие землю на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования могут получить ее в собственность бесплатно. Таким образом, в сделки с землей с 2001 г. могло быть вовлечено не менее 273 млн гектаров государственных земель.

В 2003 г., с момента введения в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», из числа сделок с землей была исключена сделка аренды земельной доли. Эта сделка была преобладающей при формировании землепользований сельскохозяйственных организаций. Соответственно требование перехода от аренды земельной доли к аренде участков в счет земельных долей привело к необходимости заключения новых сделок с долевой землей общей площадью не менее 87 млн гектаров.

Для вовлечения земель в сделки в некоторых случаях был установлен определенный срок. Так, в 2001 г. был установлен срок до 1.01.2004 г., в течение которого юридические лица должны выкупить или арендовать землю, находящуюся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования. Этот срок менялся несколько раз: с 1.01.2004 г. был перенесен на 1.01.2006 г., а затем и на 1.01.2008 г., в дальнейшем – на 1.01.2010 г. Последний из названных сроков казался окончательным, т.к. за невыполнение требований по переоформлению прав пользования были введены санкции: в новой ст. 7.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях сказано, что «нарушение установленных земельным законодательством сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность влечет наложение административно-

го штрафа на юридических лиц в размере от двадцати тысяч до ста тысяч рублей». Эти санкции должны были начать действовать с 1 января 2011 г. Однако сохранялись все предпосылки того, что срок переоформления будет в очередной раз перенесен. Это и случилось: 27.12.2009 г. федеральным законом № 342-ФЗ были внесены изменения в ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и Кодекс РФ об административных правонарушениях. Теперь срок переоформления перенесен на 1.01.2012 г., а применение санкций – на 1.01.2013 г.

Требование переоформления прав постоянного бессрочного пользования сопровождалось изменениями на практике:

- с 1.01.2001 г. (когда возникло требование о переоформлении права) по 1.01.2004 г. (когда закончился первый срок переоформления) площадь таких земель в организациях, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, сократилась менее чем на 2%;
- с 1.01.2001 г. по 1.01.2005 г. сокращение составило 19%, а к 2009 г. – уже около 30%.

То есть до 2004 г. переоформления прав не происходило (т.к. эти 2% могли приходиться на земли, от которых хозяйства отказались или которые были изъяты), а за два года площадь земель на таком титуле стала активно сокращаться. Особенно впечатляют темпы с 2004 по 2005 г. – на 19% относительно 2001 г. Они могут свидетельствовать о том, что процедура переоформления понятна, отработана, осуществляется с минимальными транзакционными издержками. То есть возможно, что государство создало необходимые условия для переоформления, т.к. до 2004 г. процесс переоформления был сопряжен с высокими транзакционными издержками, пробелами в правовом регулировании¹.

Вместе с тем с 2004 г. не было принято новых законодательных и нормативных актов, регулирующих процесс переоформления прав и снижающих транзакционные издержки такого переоформления. Это позволило сформулировать гипотезу о том, что активное сокращение земель на таком праве в организациях, занятых производством сельскохозяйственной продукции, не связано с облегчением процедуры переоформления. А значит, земля в организациях не переоформляется, сокращение площадей вызвано иными причинами.

¹ Шагайда Н.И. Чиновник садится на землю. «Российская бизнес-газета» от 27 сентября 2005 г..

Для проверки этой гипотезы был проведен простой расчет и приняты простые посылки. Юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования. У них есть возможности: выкупить эти земли, арендовать или отказаться от них. Значит, нужно анализировать динамику площадей не только на праве постоянного (бессрочного) пользования, но и в собственности и аренде, что и было сделано (табл. 4.3.11).

Таблица 4.3.11

Динамика изменения площадей на отдельных титулах права в организациях, занятых производством сельскохозяйственной продукции, млн га

Титул права	1.01.2001 г.	1.01.2005 г.	1.01.2009 г.	Изменение 2009–2001 гг.
Собственность юридического лица	3,6	2,7	5,8	2,2
Постоянное (бессрочное) пользование	271,1	219,3	189,6	-81,5
Аренда гос. земель	198,1	143,4	153,9	-44,2
Итого	472,8	365,4	349,3	-123,5

Источники: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2001 г., 2005 г., 2009 г. Роснедвижимость.

Сокращение площади в постоянном (бессрочном) пользовании на 81,5 млн гектаров за восемь лет сопровождалось незначительным увеличением площади в собственности самих юридических лиц (менее одного процента относительно площади в собственности организации, аренде и пользовании государственными землями). Площадь государственных земель, переданных в аренду, существенно сократилась. Это свидетельствует о том, что не произошло массового переоформления права пользования землей, она не выкупалась, не оформлялась в аренду. Государственные земли, которыми пользовались сельскохозяйственные организации, перешли к другим пользователям или в земли запаса. То есть принуждение государства к покупке или аренде не привело к вовлечению государственной земли в рыночные транзакции. Анализ статистической информации подтвердил вывод, сделанный при анализе институциональных норм, регулирующих процесс переоформления прав: проблемы переоформления на практике предопределены отсутствием четких специфических институциональных норм для земель, закрепленных за сельскохозяйственными организациями, а также организацией этой работы. Чиновникам в таких условиях проще тянуть время, не принимать

решений. Обзор судебной практики подтверждает это: 25% дел в арбитражном суде по вопросам переоформления прав постоянного (бессрочного) пользования связаны с исками по признанию незаконным бездействия органов государственной власти¹.

Пользователи земли не выкупают государственную землю потому, что неясна цена этого выкупа. С одной стороны, законодатели ограничили выкупную цену 20% кадастровой цены в ст. 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»². С другой – на торги или аренду могут быть выставлены участки, прошедшие кадастровый учет. Участки в постоянном (бессрочном) пользовании сформированы в начале земельной реформы. В таком виде они не могут быть выставлены для продажи и аренды, так как там в рамках одного участка для кадастрового учета существуют десятки или даже сотни обособленных на местности полей, сенокосов и пастбищ. Государство как собственник не готовит их для продажи, перекладывая затраты на покупателя и арендатора. В этих условиях затраты на покупку или аренду не определены, что ограничивает процесс вовлечения этих государственных земель в рыночные транзакции.

Несмотря на стимулы получения земли, ранее предоставленной гражданам на праве пожизненного (наследуемого) владения или постоянного (бессрочного) пользования, в собственность, переоформление идет очень вяло (*табл. 4.3.12*), в основном за счет крестьянских (фермерских) хозяйств.

До настоящего времени за фермерскими хозяйствами числится около 625 тыс. гектаров в постоянном (бессрочном) пользовании и более 1212 тыс. гектаров в пожизненном наследуемом владении. До начала так называемой «дачной амнистии» (до 2006 г.) в ст. 20 («Постоянное (бессрочное) пользование земельным участком») и 21 («Пожизненное наследуемое владение земельным участком») Земельного кодекса РФ действовали общие нормы, по которым граждане, имеющие участки на этих правах, могли переоформить их в собственность бесплатно. Эта возможность предоставлялась гражданину один раз. Поскольку в этих статьях ЗК РФ упоминалось о гражданах, а земля для ведения КФХ в

¹ Обзор арбитражных споров, связанных с вопросами приобретения прав на земельные участки, некоторыми другими актуальными вопросами применения земельного законодательства и законодательства о приватизации. С. 17 http://deregulation.ru/deregulation/files/subject/land_regulation/land_regulation_and_arbitration-rus.pdf.

² Федеральный закон № 101-ФЗ от 24 июля 2002 г.

начале реформы на этих правах предоставлялась именно гражданам, то можно было понять, что фермеры – как граждане, пользователи или владельцы участка – также могут бесплатно стать их собственниками. Распространение такого права на фермеров не всегда выглядело справедливо: их участки могли составлять сотни гектаров, передавать их гражданам бесплатно в собственность было явно нецелесообразно. Вопрос повис в воздухе: вроде можно получить бесплатно, так как земля передавалась не фермерскому хозяйству, а гражданам, и вроде нецелесообразно, так как участки могут быть большими.

Таблица 4.3.12

Динамика площадей, предоставленных на разном праве гражданам, занятым производством сельскохозяйственной продукции (на 1 января), млн га

	2001 г.				2009 г.			
	КФХ	ЛПХ	Сады	Огороды	КФХ	ЛПХ	Сады	Огороды
Собственность	6,3	4,0	0,8	0,02	6,4	5,0	0,8	0,02
Постоянное (бессрочное) пользование	0,8	0,9	0,3	0,2	1,2	0,7	0,3	0,1
Пожизненное наследуемое владение	1,4	0,5	0,1	0	0,6	0,5	0,1	0
Аренда гос. земель	4,4	0,7	0	0,2	7,4	0,9	0,3	0,1
Итого	12,9	6,1	1,2	0,42	15,6	7,1	1,5	0,22

Источник: Земельный фонд Российской Федерации на 1 января соответствующего года. Роснедвижимость.

Массового переоформления прав пользования или владения фермерами не получилось. Во-первых, выяснилось, что на заре реформ чиновники при подготовке решений о передаче земель фермерам и выписке документов собственности иногда указывали, что земля предоставляется не гражданам для ведения КФХ, а самому хозяйству. Эти хозяйства с 1990 по 1995 г. регистрировались в виде юридического лица, многие из них все еще сохраняют этот статус. В отношении юридических лиц действует правило выкупа или аренды ранее предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование участков.

В отношении участков, которые были предоставлены гражданам для ведения фермерского хозяйства на титуле пожизненного наследуемого владения, фермеры могли все-таки добиться предоставления участка в собственность бесплатно, обращаясь в суды в качестве граждан.

После того как ГД РФ в 2006 г. приняла пакет документов для проведения действий, названных впоследствии «дачная амнистия», ситуация с переоформлением земель фермеров существенно ухудшилась. Все положения ст. 20 и 21 ЗК РФ, касающиеся возможности бесплатного получения земли гражданами, были сняты. Однако для других граждан – дачников, садоводов, огородников, владельцев личных подсобных хозяйств, индивидуальных жилищных застройщиков – введено несколько дополнительных пунктов в ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹. Теперь эти категории граждан могут зарегистрировать свое право собственности на участки, ранее предоставленные им в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или тогда, когда неясен их титул пользования.

В ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» фермеров прямым образом уравнивали с сельскохозяйственными организациями: фермеры должны выкупать участки у государства за 20% от кадастровой стоимости или арендовать их, даже если они были предоставлены им в пожизненное наследуемое владение, а не только в постоянное (бессрочное) пользование².

Такие дискриминационные шаги привели к тому, что фермеры поставлены в худшие условия, чем работники реорганизованных колхозов и совхозов, которые не хотят вести сельскохозяйственную деятельность. Первые должны арендовать или выкупать те земли, которые уже 20 лет обрабатывают, а вторые получают право на участок в счет земельной доли бесплатно.

Интересной выглядит информация Роснедвижимости о росте площади земель в КФХ, имеющих титул «постоянное (бессрочное) пользование» после 2001 г. С 1.01.2001 г. земля не может предоставляться на таком титуле ни КФХ, ни какому другому частному пользователю. Однако, по данным Роснедвижимости, площадь таких земель растет. Это может быть следствием улучшения качества учета в системе Роснедви-

¹ ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» № 137-ФЗ от 28 сентября 2001 г.

² ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 26 июня 2002 г., ст. 10.

жимости, выявления ранее сформированных участков, которые не были учтены, либо следствием неквалифицированных действий чиновников. В приложении к разделу 4.3.3. приведена копия решения главы администрации Дмитровского района Московской области о внесудебном прекращении права собственности садового некоммерческого товарищества «Агрохимик». Этим же постановлением этому же товариществу этот же участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование в то время, когда такого титула предоставления земель не было. Данный пример демонстрирует уровень квалификации действующих районных чиновников. Очевидно, что рост площадей на титуле постоянного бессрочного пользования в КФХ может сопровождаться аналогичными действиями чиновников в отношении участков фермеров.

Перехода от аренды земельных долей к аренде участка в долевой собственности также не произошло. Об этом свидетельствует уже упомянутая информация Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.¹, что в ЕГРП числится только 17,6 млн гектаров долевой земли. Это означает, что только эти долевые земли могли пройти через сделки, в т.ч. сделки аренды.

Объяснить факт невовлечения земли в рыночный оборот можно только после анализа институтов, которые используются в ходе переоформления прав пользования или перехода от аренды земельных долей к аренде земельных участков в общей долевой собственности. В первом случае отсутствует сама процедура переоформления особого участка, который был сформирован в ходе реорганизации колхозов и совхозов. Его характеристики рассматривались в главах 2 и 3. Переоформление такого участка не может быть осуществлено по схематично прописанной процедуре, ориентированной на обычные участки. Отсутствие перехода от аренды земельных долей к аренде участка в долевой собственности также во многом объясняется институциональными ловушками, подробно рассмотренными в главе 3.

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

4.4. Перераспределение земель бывших колхозов или совхозов между пользователями и собственниками на примере Лодейнопольского района Ленинградской области¹

Лодейнопольский район Ленинградской области находится в 260 км от Санкт-Петербурга по направлению к Петрозаводску. Специализация в советское время – молочное скотоводство. Его развитие в дореформенный период поддерживалось государственными поставками концентрированных кормов. На территории района функционировало пять крупных совхозов. К каждому совхозу были проложены железнодорожные пути для доставки концентрированных кормов, их собственное производство не обеспечивало имеющегося поголовья животных. С начала 1990-х гг. система снабжения концентрированными кормами по льготным ценам прекратила свое существование. Техника для производства зерновых в самих сельхозпредприятиях отсутствовала. Все хозяйства района пришли в упадок: поголовье животных сократилось с 1995 по 1998 г. в три раза.

На территории района во время реорганизации в 1992–1995 гг. всех пяти совхозов было создано шесть организаций: пять акционерных обществ закрытого типа и один сельскохозяйственный кооператив, территория которого до реорганизации была отделением одного из совхозов. Сельскохозяйственные угодья бывших совхозов были переданы (за исключением тех, которые попали в фонд перераспределения) в виде пяти участков в общей долевой собственности в собственность пяти коллективов граждан общей численностью 3131 человек. Земли, которые использовал сельскохозяйственный производственный кооператив, не были выделены в отдельный участок. Кооператив продолжал обрабатывать часть одного из пяти участков в долевой собственности. С 1992 по 2002 г. земля граждан использовалась хозяйствами без всяких договоров.

¹ Проект «Повышение занятости и доходов сельского населения был реализован в 2001–2003 гг. в Ленинградской и Орловской областях. Финансирование DFID (Департамент международного развития правительства Великобритании). Победитель тендера – компания ADAS. Разработка стратегии проекта и реализация в Ленинградской области – Фонд аграрной реформы и сельского развития, Москва, Россия. «Механизмы устойчивого сельского развития (в 2 частях). Ч. 1. М.-МСХ РФ, Ассоциация «Агро», 2003. С. 330. Коллективная монография. Автор отвечала за компоненту проекта, связанную с перераспределением ресурсов бывших колхозов и совхозов между разными группами сельхозпроизводителей.

В ходе проекта «Обеспечение занятости и повышение доходов сельского населения» была начата работа по упорядочению земельных отношений сельхозорганизаций¹. До начала работы вся земля числилась за сельскохозяйственными организациями как пользователями. Налоговые органы принимали от них земельный налог, несмотря на то что большая часть сельскохозяйственных угодий являлась собственностью коллективов граждан, а также на то, что хозяйства использовали только часть этих угодий.

В ходе информационной работы консультантов проекта с собственниками земельных долей выяснилось, что из 3131 собственника в наличии имеется только 2269. Остальные собственники уехали (местоположение их неизвестно) или умерли, а наследники не вступили в права (табл. 4.4.1).

Таблица 4.4.1

Информация о составе собственников земельных долей

	Количество	% от количества	% от долевой земли
Всего собственников земельных долей	3131	100	100
в т.ч. передали земельный участок в счет земельных долей в аренду или продали земельные доли.	1534	49	45
Собственники умерли, наследники не вступили в права	373	12	55
Собственники уехали, не распорядились правом	489	16	
Собственники, которые не могут найти пользователей земли	735	23	

Источник: Шагайда Н.И., Шкунов Ф.Ф. Монографическое описание перераспределения земли в Лодейнопольском районе Ленинградской области. 2002–2003 гг. (из архива автора).

Гражданам, желающим создать КФХ или расширить имеющиеся КФХ или личные подсобные хозяйства (ЛПХ), организациям была оказана помощь в формировании их землепользований. Земля в счет примерно 28% земельных долей не могла участвовать в официальных сделках в связи с отсутствием собственников. Невостребованной со стороны

¹Проект финансировался правительством Великобритании через DFID – The Department For International Development. <http://en.wikipedia.org/wiki/DFID>. Целью проекта является обеспечение устойчивости развития и снижения сельской бедности. Подробнее о проекте см. Механизмы устойчивого сельского развития. Т.1. М.: Росагрофонд, 2003. С. 330.

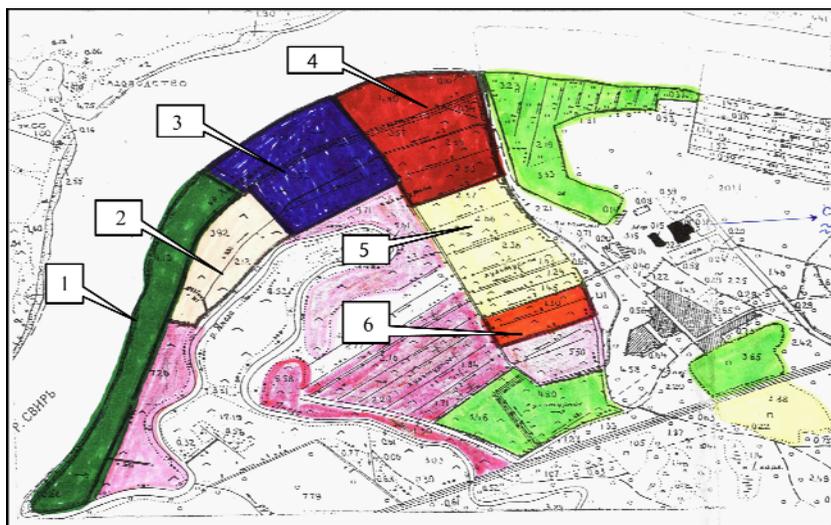
организаций и КФХ оказалась земля, эквивалентная 23% земельных долей. Таким образом, в оборот было вовлечено менее половины земельных долей, или только 45% площади сельскохозяйственных угодий муниципального района.

Интерес к земле как к ресурсу для сельскохозяйственной деятельности проявили шесть сельскохозяйственных организаций, 10 КФХ, а также 12 личных подсобных хозяйств. Глава района принял решение об увеличении размера участков для ведения личного подсобного хозяйства за счет земель, приходящихся на земельные доли членов семьи. Это позволило использовать земельные доли, которые не были востребованы фермерами или сельскохозяйственными организациями, для расширения участков ЛПХ.

Политика сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств по привлечению земли по договорам сильно различалась. Одни сельскохозяйственные организации приняли решения о том, что будут заключены договоры аренды участков в общей долевой собственности. Другие хозяйства формировали свои участки как за счет аренды долевых участков, так и за счет участков собственных земель, выделенных в счет купленных ими земельных долей. В этом районе впервые в России (в 2002 г.) была отработана процедура выделения участка в счет земельных долей для аренды и заключения договора не аренды земельных долей, а аренды участка в долевой собственности граждан.

В ходе оформления землепользования сельскохозяйственных организаций и фермеров в куплю-продажу было вовлечено только 5% земельных долей. Собственники земельных долей – владельцы ЛПХ использовали 4% от всех долей для расширения своих участков для ЛПХ. Были сформированы участки для ЛПХ семьи в счет 4–7 земельных долей членов семьи. Он был сформирован на пастбище (*рис. 4.4.1*).

Впервые в России здесь также был реализован пример формирования участка в счет не востребовавшихся земельных долей – долей граждан, которые сменили место жительства или наследники которых не вступили в права наследства. Этот участок был вовлечен в оборот. Были разработаны две стратегии. Первая – использование участка самой сельскохозяйственной, которая пользовалась участком в долевой собственности или его частью до выделения участка в счет не востребовавшихся земельных долей. В этом случае она могла обратиться в суд с иском о признании права организации как добросовестного пользователя на участок, так как организация открыто пользовалась участком и платила за него земельный налог государству в течение 20 лет.



1 – семья 1, 2 – семья 2, 3 – семья 3, 4 – семья 4, 5 – семья 5, 6 – семья 6

Рис. 4.4.1. Консолидация земельных долей членов семьи и выделение единых участков для ведения ЛПХ. Д. Харевщина, Лодейнопольский район, Ленинградская область, 2002 г. Отображение на картографическом материале бывшей сельскохозяйственной организации¹.

Вторая стратегия – постановка районной администрацией участка в счет невостребованных земельных долей на учет в органе по регистрации прав на землю как бесхозного недвижимого имущества. Через год администрация района могла также обратиться в суд с иском о признании прав муниципального образования на участок. Полная информация о перераспределении долей в ходе проекта приведена в *табл. 4.4.2.*

Таким образом, по Лодейнопольскому району выявился избыток земли в сельскохозяйственных организациях, который не был поглощен КФХ и ЛПХ. В связи с тем, что такая ситуация может быть типичной для областей, расположенных в похожих зонах, требуется разработка институтов, регулирующих сохранение права собственности на землю,

¹Шагайда Н.И., Шкунов Ф.Ф. Монографическое описание перераспределения земли в Лодейнопольском районе Ленинградской области. 2002–2003 гг.

ее консервацию при отсутствии спроса и возможности использования участков самими собственниками.

Таблица 4.4.2

**Перераспределение земельных долей в сельскохозяйственных
организациях по Лудейнопольскому району
Ленинградской области, %**

Традиционные пользователи	СХО 1	СХО 2	СХО 3	СХО 4	СХО 5	СХО 6	Итого
Всего было в пользовании, долей	100	100	100	100	100	100	100
Перераспределено новым пользователям:	60	33	100	36	52	57	53
организациям	44	27	73	28	52	45	42
собственность		13				16	5
аренда	44	14	73	28	52	29	37
КФХ	16	0	0		0	1	6
собственность	1						
аренда	15			3		1	6
ЛПХ в собственность	0	6	0	5	0	11	4
Используется без оформления договора (отсутств. собственник)	0	0	27	0	0	43	1
Невостребованная земля	40	67	0	64	48	43	47

Источник: Шагайда Н.И., Шкунов Ф.Ф. Монографическое описание перераспределения земли в Лудейнопольском районе Ленинградской области. 2002–2003 гг.

Сельскохозяйственные организации, привлекающие большую часть земель, предлагали собственникам земельных долей худшие по сравнению с КФХ условия (табл. 4.4.3).

Таблица 4.4.3

**Условия привлечения земель в счет земельных долей
крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (Лудейнопольский
район Ленинградской области)**

	Привлечено долей, %	Условия руб./долю	Способ выплат	Справочно: в СХО
1	2	3	4	5
КФХ 1	18	500	Земельный налог 200 + 300 руб.	Земельный налог, иногда + до 200
КФХ 2	17	500	Земельный налог 200 + 300 руб.	руб./долю

Продолжение таблицы 4.4.3

1	2	3	4	5
КФХ 3	11	700	Земельный налог 200 + 500 руб.	
КФХ 4	98	500	Земельный налог 200 + 300 руб.	
КФХ 5	2	500	Земельный налог 200 + 300 руб.	
КФХ 6	1	700	Земельный налог 200 + 500 руб.	

Источник: Шагайда Н.И., Шкунов Ф.Ф. Монографическое описание перераспределения земли в Лодейнопольском районе Ленинградской области. 2002–2003 гг.

КФХ в большинстве случаев предполагали выкупать земельные доли в арендуемых ими участках. Стоимость земельной доли (размером 5–6 гектаров) при сделках купли-продажи была чрезвычайно низкой: от 3000 до 5000 руб.

Таким образом, пример по Лодейнопольскому району Ленинградской области позволил сформулировать выводы:

- сохраняется крупное землепользование организаций, хотя земля перераспределяется в пользу КФХ и ЛПХ;
- преимущественной сделкой остается сделка аренды участков в долевой собственности, а не купли-продажи земельных долей или участков в долевой собственности;
- условия привлечения земли в КФХ значительно привлекательнее для владельцев земельных долей, чем в сельскохозяйственных организациях;
- площадь, приходящаяся на земельные доли тех, кто покинул место своего жительства или наследники которых не вступили в права, составила 28% от общей площади земельных долей района;
- сельскохозяйственные организации отказываются от части земель, исторически закрепленных за ними;
- избыток, высвобождающейся из сельскохозяйственных организаций, может быть только частично поглощен КФХ и ЛПХ. ЛПХ демонстрируют спрос на землю, сопоставимый со спросом КФХ;
- изъятие не востребовавшей и, как следствие, неиспользуемой государством земли нецелесообразно, если на территории отсутствует спрос на сельскохозяйственную землю.

Эти выводы подтверждаются данными, полученными в ходе проекта BASIS¹. Несмотря на то что описание перераспределения земли между собственниками и пользователями Лодейнопольского района было вполне несколько лет назад, выводы остаются актуальными и в настоящее время. Это касается преимущественной сделки – аренды – в условиях, когда в земле заинтересованы традиционные сельхозпроизводители сельскохозяйственной продукции, не располагающие свободными денежными средствами. Это касается более выгодных условий привлечения земли крестьянскими (фермерскими) хозяйствами собственников земельных долей в сравнении с условиями сельскохозяйственных организаций. Это касается вывода об избытке земли (неиспользованных землях), который нецелесообразно изымать у собственников. К сожалению, проекты законодательных актов в области земельных отношений в сельском хозяйстве не учитывают этих выводов исследования. В настоящее время обсуждается проект поправок, предусматривающий прекращение прав собственников на землю при неиспользовании земли. Очевидно, что на депрессивных территориях России такой подход лишит граждан собственности, а государство – возможности сбора земельного налога. При отсутствии спроса на землю возможности передачи земли новым собственникам весьма ограничены. Более целесообразна разработка дешевых механизмов формирования участков для передачи в аренду и для использования самими собственниками земельных долей в своем хозяйстве; ослабление ограничений на площадь этих участков; введение упрощенной системы взимания предпринимательского дохода, который бы был понятен и прост для сельских жителей без специального образования (например, на основе патентов); разработка государственных программ консервации неиспользуемых земель; создание кредитных кооперативов или фондов поддержки сельского развития, обеспечивающих упрощенные схемы кредитования мелких товаропроизводителей; содействие созданию логистических структур

¹ BASIS–Россия – это программа многолетнего российско-американского сотрудничества в области исследования агропродовольственной политики. В 2001–2005 гг. изучался доступ к рынкам сельскохозяйственных факторов производства в России на примере трех областей: Ивановской, Нижегородской, Ростовской. Финансирование осуществляло агентство экономического сотрудничества (USAID). Результаты проекта опубликованы в книге *Russia's Agriculture in Transition: Factor Markets and Constraints on Growth*, edited by Zvi Lerman (Lexington Books, Lanham, MD, 2007). Научные руководители проекта: с российской стороны – Е.В. Серова, проф., д.э.н., ИЭПП; с американской – Брюс Гарднер, Университет Марилэнд в Колледж Парк, США.

обеспечивающих формирование укрупненных однородных партий сельскохозяйственной продукции, ее доведение до покупателя и тому подобные мероприятия.

В Лодейнопольском районе в ходе международного проекта «Обеспечение занятости и повышение доходов сельского населения» были апробированы отдельные механизмы, крайне полезные для страны в целом:

- Создан фонд поддержки сельского развития, который аккумулирует часть средств областного и муниципального бюджета для поддержки сельского развития. Его цель состояла в помощи в выборе вида деятельности, составлении бизнес-плана для получения кредита сельскими жителями, контроле за возвратностью средств, оказании технических консультаций. Такого рода фонды по опыту Лодейного Поля были созданы в нескольких субъектах России. Лодейнопольский фонд продолжает существовать до настоящего времени.
- Увеличены предельные размеры участков для ведения личного (подсобного) хозяйства до площади участка в счет земельных долей членов одной семьи. Эта практика могла быть полезна для депрессивных территорий страны, так как позволяла увеличить ресурсы семьи, не требуя ее вовлечения в бюрократические процедуры взаимодействия с государством. Это взаимодействие было бы необходимым, если бы вместо ЛПХ создавались КФХ.
- Разработана простая процедура формирования участка в счет земельных долей и передачи его в аренду на основе договора об образовании общей собственности. Несмотря на то что она была применена уже восемь лет назад, она не нашла своего закрепления в федеральном законодательстве.
- Разработана процедура изъятия невостребованных сельхозпроизводителями земель в собственность муниципального образования или переоформления его в собственность добросовестного и долговременного пользователя. Эта находка проекта не была реализована на практике в других сельских районах России, хотя для ее реализации достаточно действующих норм законодательства.
- Создана структура, занимающаяся хранением и реализацией сельскохозяйственной продукции на базе неиспользуемого муниципального имущества.

По прошествии нескольких лет после окончания проекта часть разработанных в ходе его выполнения механизмов продолжает функционировать. Несмотря на издание специального пособия, апробированные

в районе механизмы не дошли до законодателя. В результате на федеральном уровне без всякой апробации закрепляются процедуры земельного оборота, реализация которых сопряжена с колоссальными транзакционными издержками.

4.5 . Залог земель сельскохозяйственного назначения

Сельскохозяйственные товаропроизводители испытывают большие трудности, связанные с доступом к кредитным ресурсам из-за отсутствия залогового имущества и программ долгосрочного кредитования. Вместе с тем за сельскохозяйственными организациями числится 442, а за крестьянскими (фермерскими) хозяйствами – около 22,6 млн гектаров, часть из которых могла бы стать таким залоговым имуществом.

Официальное статистическое наблюдение среди сделок с землей не выделяет сделки залога сельскохозяйственной земли. Динамика залога по всем участкам свидетельствует об увеличении их числа (*табл. 4.5.1*). Несмотря на это, увеличение доли заложенных участков не достигает и 0,1% от всех участков в России¹.

Таблица 4.5.1

Динамика сделок залога земельных участков на 1 января (за календарный год)

	2000 г.	2005 г.	2009 г.
Количество сделок, тыс. ед.	1,2	7,5	30,0
Площадь заложенных участков, тыс. га	0,7	17,0	416,7
Площадь залога на сделку, га	0,56	2,3	13,9

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 1999–2008 г. М.: Роснедвижимость, 2000, 2005, 2009 гг.

Средняя площадь в сделке свидетельствует о залоге мелких участков преимущественно под зданиями. Только с 2005 г. средняя площадь залога стала исчисляться гектарами, а к 1.01.2009 г. приблизилась к 14 гектарам. Очевидно, что это связано с расширением практики кредитования под залог сельскохозяйственных земель в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006–2007 гг. (далее – ПНП), а позднее – Государственной программы развития сельского хозяйства

¹ Рассчитано автором, исходя из количества заложенных участков и общего числа участков в России на 1 января 2009 г. – 30,4 млн участков (см. по табл. 1.8). Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.

и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее – Госпрограмма).

Право на залог сельскохозяйственных земель провозглашено в первых документах земельной реформы¹. В 1998 г. принят ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Однако в ст. 63 этого закона говорилось, что «ипотека... сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств... не допускается».

В 2003 г. введен в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в котором разрешен их залог (ст. 7) «в соответствии с ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Учитывая нормы этого закона, можно было отдавать в залог только участки несельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения. Ст. 12 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» разрешала сделку залога земельной доли. Эта норма не входила в противоречие с ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», хотя в нем не было специальных норм о залоге доли в земельном участке: закон предусматривал возможность залога доли в праве на недвижимое имущество (ст. 7). В ст. 62 Закона об ипотеке содержалась норма о запрете залога доли в праве на участок в общей долевой собственности, но она распространялась только на участки «для садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные земельные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания (функционального обеспечения)».

В феврале 2004 г. в ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» вносится изменение и снимается ограничение на передачу сельскохозяйственных угодий в залог. Одновременно вносятся поправки в ст. 62: из п. 1 исключены участки для садоводства и т.д. При этом в данной статье остается п. 2 о запрете залога участка в долевой собственности. В результате суть статьи существенно меняется: теперь вводится запрет на залог любого участка в долевой собственности. Для залога доля должна быть выделена в участок, а он уже может быть заложен.

¹ Указ президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» от 27 декабря 1991 г. № 323, п. 10.

С одной стороны, в это время по ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» залог доли в праве на участок разрешен. С другой – по ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» – запрещен. Только в середине 2005 г. внесена поправка в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» – возможность залога земельной доли снята.

Экскурс в законодательство нужен для того, чтобы показать, что до 2004 г. залог сельскохозяйственных угодий запрещался, а после этого фактически возможен только в отношении земель, принадлежащих одному физическому или юридическому лицу, а не в отношении участка в общей долевой собственности нескольких лиц.

Вместе с тем развитие ипотеки поддерживается государством: с 2006 по 2007 г. был реализован приоритетный национальный проект «Развитие АПК», одно из направлений которого – поддержка земельно-ипотечного кредитования малых форм хозяйствования. На увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» в 2006 г. из федерального бюджета выделено 1,3 млрд руб., часть из которых должна быть направлена на развитие земельной ипотеки в ходе реализации этого проекта¹.

Кредитованием под залог сельскохозяйственных земель могут заниматься любые банки. Однако для этого существуют слишком большие ограничения, о чем более подробно будет сказано ниже. Основным банком для кредитования под залог сельскохозяйственных угодий в настоящее время является Россельхозбанк, включенный в систему государственных программ поддержки сельхозпроизводителей и получающий госсредства в уставный капитал для ее осуществления (табл. 4.5.2).

С 2006 г. до 1 января 2009 г. в Россельхозбанке было выдано 222 кредита. За год – с января 2009 по 1 января 2010 г. банк отчитался сразу о 203 кредитах на сумму 3656 млн руб., продемонстрировав необъяснимую активность. Среди выданных ипотечных кредитов всем группам сельхозпроизводителей доля кредитов КФХ и ЛПХ составляет менее половины². Об этом также косвенно свидетельствует средний размер выданного кредита: если в начале реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» осуществлялось преимущественно

¹ <http://www.rost.ru/projects/agriculture/agr2/agr26/aagr26.shtml>

² Хлыстун В.Н. Земельно-ипотечное кредитование: возможности и барьеры. Тезисы выступления на Российском агропродовольственном форуме. 23 сентября 2008 г.

Оборот сельскохозяйственных земель...

кредитование КФХ (средний размер кредита не превышал 7 млн руб.), то в последующем основными заемщиками стали сельскохозяйственные организации. Только в 2008 г. средний размер кредита стал снижаться, достигнув к началу 2010 г. 18 млн руб. (табл. 4.5.3).

Таблица 4.5.2

Источники получения кредитных ресурсов сельхозпроизводителями

	СХО						КФХ					
	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2006 г.		2008 г.		2009 г.	
	чел.	%										
Всего опрошено заемщиков	408	100	1161	100	1067	100	834	100	925	100	740	100
В Россельхозбанке	296	72,5	641	55,2	640	60,0	541	64,9	635	68,6	502	67,8
В Сбербанке	81	19,9	393	33,9	328	30,7	155	18,6	137	14,8	171	23,1
В других банках	25	6,1	127	10,9	99	9,3	89	10,7	85	9,2	51	6,9
В сельскохозяйственном кредитном потребительском кооперативе	0	0,0					49	5,9	68	7,4	16	2,2
Другое	6	1,5	н.д.	–								

Источники: Данные мониторинга реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2006 г.)¹, а также Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков, сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (2008 г.)². ВИАПИ.

Таблица 4.5.3

Общая сумма и средний размер ипотечных кредитов, млн руб.

	07. 2006 г.	10. 2006 г.	01. 2007 г.	04. 2007 г.	07. 2007 г.	10. 2007 г.	12. 2008 г.	01. 2009 г.	2009 – 2010 гг.
Выдано кредитов на сумму	55	1801	2114	2482	3112	3421	6281	7005	3656
Средний размер кредита	6,9	39,2	32,5	27,6	24,9	22,8	34,3	31,6	18

Источник: Россельхозбанк.

¹ Опрошено 1200 респондентов в 48 субъектах РФ. Методика опроса изложена в издании Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: направления, механизмы, реализация. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, сб. научных трудов № 20, 2007 г.

² Мониторинг проведен ВИАПИ им. А.А. Никонова, публикация на 1 сентября 2010 г. отсутствует. Опрошено по 476 чел. в 30 субъектах РФ.

В разных источниках информации можно встретить разные данные о числе выданных кредитов. Например, есть информация, что на сентябрь 2008 г. банк выдал 397 кредитов¹. Это связано с разным форматом предоставления информации. В одних случаях в число кредитов включают все, в которых в качестве одного из залогов выступает земельный участок. В других случаях – кредиты, в которых доля обеспечения землей не менее 70%.

Число субъектов РФ, в которых осуществляется кредитование под залог сельскохозяйственных земель, ограничено. Ипотечные кредиты выдавались только в 35 субъектах Российской Федерации, причем активный прирост новых регионов приходился на 2006 г., в 2008 г. прироста регионов не было. Некоторое оживление наблюдалось к началу 2009 г.

Распределение кредитов по субъектам РФ неравномерно: в 43% субъектах РФ, в которых были выданы ипотечные кредиты, количество выданных кредитов не превысило 5 (табл. 4.5.4).

Таблица 4.5.4

Группировка субъектов РФ по количеству ипотечных кредитов

Выдано кредитов в субъекте РФ	Кол-во субъектов в группе	Название субъектов РФ
Больше 20	2	Краснодарский край, Омская область
От 16 до 20	0	
От 11 до 15	2	Московская, Владимирская области
От 6 до 10	9	Белгородская, Курская, Ярославская, Волгоградская, Ростовская, Новосибирская области, Мордовия, Санкт-Петербург, Алтайский край
От 2 до 5	12	Калужская, Липецкая, Орловская, Тульская, Астраханская, Кировская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Курганская, Челябинская области
1	10	Вологодская, Рязанская, Тверская, Кемеровская, Нижегородская, Пензенская, Томская области, Тува, Ставропольский и Приморский края
0	43	Остальные

Источник: Россельхозбанк на 1.01.2009 г.

¹ http://bo.bdc.ru/2009/1/zem_ipoteka.htm

Для выявления факторов, влияющих на распространение залога в субъекте РФ, была сформулирована гипотеза, что на распространение залога сельскохозяйственных земель влияют отдельные факторы или их сочетание:

- Потенциальная доходность, которая может быть получена с единицы площади. Чем выше доходность, тем выше ценность земли как залогового имущества, выше залоговая стоимость и, как следствие, размер кредита. То есть высокая доходность стимулирует использовать землю в качестве залогового имущества.
- Доля прибыльных хозяйств: чем она выше, тем больше распространен залог земли для привлечения инвестиций в них.
- Доля сельскохозяйственных угодий: чем выше доля собственных сельскохозяйственных угодий, принадлежащих хозяйствам (сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам), тем чаще используется залог сельхозугодий для получения кредита.

Насколько эта гипотеза верна? По результатам расчетов парных коэффициентов и множественной корреляции не было установлено, что перечисленные факторы оказывают какое-либо существенное влияние на распространение практики ипотечного кредитования, причем слабее всего влияет на этот процесс доля прибыльных хозяйств. Очевидно, что на распространение кредитов в настоящее время влияют другие факторы.

Анализ результатов мониторинга реализации госпрограммы, в рамках которой может осуществляться ипотечное кредитование, позволил выявить, что только 5,3% заемщиков использовали сельскохозяйственные угодья в качестве залога. За период с 2006 по 2008 г. доля этого вида залога изменилась незначительно (табл. 4.5.5).

Таблица 4.5.5

**Структура залогового имущества для получения кредитов
в КФХ, %**

Виды кредитного обеспечения	2006 г.	2008 г.
1	2	3
Поручительство	7	31,5
Банковские гарантии		1,3
Объекты незавершенного строительства	1	1,2
Объекты, подлежащие реконструкции		0,4
Гарантии органов региональной власти		0,6
Сельскохозяйственные угодья	5	5,3

Продолжение таблицы 4.5.5

1	2	3
Залог другого движимого или недвижимого имущества и зданий	87	54,4
Другое		5,2
Справочно: всего опрошено респондентов, чел.	768	673

Источники: ВИАПИ: данные мониторинга реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2006 г.)¹, а также Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 г. (2008 г.)².

На наш взгляд, слабое распространение залога сельскохозяйственных земель является следствием действия ограничений:

- Около 56% сельскохозяйственных угодий сельскохозяйственных товаропроизводителей находится в общей долевой собственности. Для залога требуется выделять каждую отдельную долю в участок, для этого нужно не менее четырех месяцев плюс уплата многочисленных сборов. Кроме того, участок в долевой собственности или участок в счет доли в праве на этот участок находится в частной собственности граждан, а кредит под залог земли нужен организации-пользователю. Очевидно, что эти 56% сельскохозяйственных угодий должны быть исключены из круга потенциальных объектов залога.
- 30% от всех сельхозугодий, закрепленных за сельскохозяйственными товаропроизводителями, остаются в государственной собственности. Залог их запрещен, механизм залога права аренды не прописан³.
- Низкая доля сельскохозяйственных угодий в собственности сельскохозяйственных организаций и членов КФХ (соответственно 5% и 30% от всех сельхозугодий, закрепленных за ними). Только эти земли могут быть относительно быстро переданы в залог.
- Преобладание составных или многоконтурных земельных участков, когда в один участок по кадастровому учету входят десятки–сотни обособленных на местности полей, сенокосов, пастбищ. Площадь составного участка может достигать тысяч гектаров. По законода-

¹ Опрошено 1200 респондентов в 48 субъектах РФ. Методика опроса изложена в издании Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: направления, механизмы, реализация. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, сб. научных трудов № 20, 2007 г.

² Мониторинг проведен ВИАПИ им. А.А. Никонова, публикация на 1 сентября 2010 г. отсутствует. Опрошено по 476 чел. в каждом из 30 субъектов РФ.

³ ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» № 102-ФЗ от 16 июля 1998 г.

тельству залог части земельного участка не допускается. Для формирования участка меньшей площади под залог требуются месяцы (раздел участка, регистрация прав и т.д.).

- Законодательство защищает залогодателя – ограничен срок, в течение которого можно обращаться взыскание на участок, оно может быть обращено только по решению суда, суд может отложить взыскание на год, реализация осуществляется только на публичных торгах – это сокращает привлекательность залога для кредитора.

Перечисленные ограничения, выведенные на основе анализа законодательства, изучения практики залога, подтверждаются банковскими работниками. Они также отмечают, что «данная форма залога неудобна как для банков, так и для самих залогодателей»¹.

Кроме институциональных ограничений действуют и другие, обусловленные неразвитостью рынка сельскохозяйственных земель. Для их изучения потребовалось провести монографические описания случаев залога, поскольку другие источники информации отсутствуют. Ниже приведена информация, обобщенная по материалам шести монографических описаний² случаев оформления кредита под залог земель сельскохозяйственного назначения.

Первый блок проблем связан с оценкой участка. Рынок сельскохозяйственных земель в России еще только формируется, сделки по купле-продаже сельскохозяйственных угодий на большей части территории России носят единичный характер. Соответственно цены единичных сделок с участками с разными характеристиками не могут использоваться при определении оценочной стоимости участка. На территориях с развитым рынком земли – например, в Московской области – на рынке обращаются участки земель сельскохозяйственного назначения, но с разным видом дальнейшего использования – для сельскохозяйственных или несельскохозяйственных целей. Это затрудняет выявление цены участков именно для сельскохозяйственных целей, установление оценочной стоимости участка и, как следствие, залоговой цены. Правила кредитования Россельхозбанка в этом случае предусматривают использование кадастровой цены.

¹ <http://www.bankir.ru/publication/article/1554479>

² Шагайда Н.И. Отчет по теме 01 августа 2002 г. Разработать механизм залога земель сельскохозяйственного назначения. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010 г.

В *табл. 4.5.6* приведена информация о ценах, которые использовались для установления залоговой цены на участки в нескольких конкретных хозяйствах-залогодателях.

Таблица 4.5.6

Цены на землю, используемые при залоге участков, тыс. руб./га

	КФХ, Самарская обл.	СХО 1 Вологодская обл.	СХО 2 Вологодская обл.	СХО, Рязанская обл.	КФХ, Московская обл.	СХО, Ленинградская обл.
Кадастровая стоимость	7,0	12,0	12	12	24	50*
Стоимость валовой продукции	10,0	50,0	25,8	15	60*	114
Рыночная стоимость	1,0	–	–	–	4313	
Оценочная стоимость	7,0	50,0	12	171	4227	680
Залоговая стоимость	4,8	9,0	10,7	67	2789	476

*экспертная оценка, земли сельскохозяйственной организации примыкают к городу
 Источник: Шагайда Н.И. Отчет по теме 01.08.2002 г. Разработать механизм залога земель сельскохозяйственного назначения. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010 г.

Информация, приведенная в *табл. 4.5.6*, демонстрирует подходы к определению залоговой цены участка. В Вологодской области нет случаев продажи участков земель сельскохозяйственного назначения. Именно поэтому банки ориентируются на кадастровую¹ цену заложенных участков. Как видно из соотношения кадастровой цены и стоимости валовой продукции, кадастровая стоимость меньше стоимости продукции, которую можно вырастить на 1 гектаре за один год.

В Самарской области подходы к определению залоговой цены аналогичны подходам в Вологодской области. Здесь также оценочная цена ниже стоимости продукции, которую можно вырастить с единицы площади. Редкие потенциальные покупатели земли, как отметил залогодатель в ходе монографического описания случая залога, предлагают цену в 7 раз ниже кадастровой цены, в 10 раз меньше стоимости продукции, которую можно вырастить на этой площади.

¹ Кадастровая цена рассчитывается как капитализированный доход за 33 года.

В Рязанской, Московской, Ленинградской областях для определения залоговой стоимости используют оценку, проведенную оценщиком. Банк занижает уровень, который определил независимый оценщик. Это также свидетельствует о субъективности оценок: как банка, так и оценщика. В Рязанской области потенциальный залогодатель отметил в ходе монографического описания, что случаев продажи участков, однотипных с закладываемым, в его районе не было. Оценщик не мог ориентироваться при проведении оценки на рыночную цену участка сельскохозяйственных земель. Сопоставление стоимости валовой продукции, выращиваемой на этом участке, кадастровой цены и оценочной показывает, что оценщик определил стоимость, не ориентируясь на потенциальный доход, который можно получить с участка при сельскохозяйственном использовании. Это же отметили и в банке, когда рассматривали отчет об оценке. Поэтому залоговая цена была снижена в два раза. Оценка банка существенно превышала кадастровую цену, которая учитывает потенциальный доход с участка при сельскохозяйственном использовании. Поэтому основания установления залоговой стоимости на таком уровне неясны.

В Московской и Ленинградской областях оценка участка осуществлена, но с ориентацией на участки, которые не будут использоваться для сельскохозяйственных целей. Так, в Московской области оценочная стоимость исчисляется миллионами рублей. При этом фермер в ходе монографического описания отметил, что цена участка должна быть еще выше, т.к. он знает рыночную стоимость такой земли: сам продал 10 соток за два миллиона рублей. Названная цена является ценой участка для дачного строительства, а не участка для ведения сельскохозяйственной деятельности в рамках КФХ. Банк, учитывая широкую и не основанную на законе практику по использованию участка земель сельскохозяйственного назначения для целей дачного строительства в Московской области, с такой оценкой согласился. В Ленинградской области, учитывая более низкие цены на участки для строительства, также оценка участка сельскохозяйственных земель произведена как участка под застройку.

Проведенные монографические описания случаев оформления залога в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах демонстрируют сформулированный выше вывод о затруднениях с оценкой участка, что снижает его привлекательность как объекта залога для залогодателя (Вологодская, Рязанская, Самарская области). Завышение цены сельскохозяйственного участка до уровня несельско-

хозяйственного выгодно для залогодателя, но рискованно для банка, т.к. в России существуют все-таки формальные ограничения, которые не позволяют любому лицу вывести участки из сферы сельскохозяйственного оборота. Если участок не будет выведен, то он и не сможет быть продан по залоговой стоимости, что чревато потерями для банков (Московская, Ленинградская области). В такой ситуации было бы целесообразно наладить систему мониторинга цен на сельскохозяйственные земли или в самих банках, занимающихся кредитованием, либо через систему Министерства сельского хозяйства России, либо через подразделения Росреестра, в которых регистрируется переход прав на участок по договору купли-продажи и указываются цены покупки.

Второй блок связан с организацией работы самого банка. Редкие сделки залога сельскохозяйственных земель свидетельствуют, что процедура залога незнакома большинству банковских работников. Залогодатель должен работать с областными или региональными офисами, а не с районными. Это отметили во всех случаях монографических описаний залога. Такое распределение функций внутри подразделений банка увеличивает транзакционные издержки оформления залога для залогодателей.

Третий блок ограничений связан с тем, что большинство участков сформировано в ходе аграрной реформы начала 1990-х гг. Это означает, что они не удовлетворяют требованиям, предъявляемым к участкам, которые существуют в настоящем. А именно: их площадь может не соответствовать той, что указана в документах о праве собственности, они имеют документы о праве собственности, но старого образца. Для того чтобы передать их в залог, нужно провести новое межевание участков, внести информацию о них в кадастр, ЕГРП, получить новое свидетельство о праве собственности на землю. Как отметили во время монографического описания случаев залога залогодателя, на это уходит от нескольких месяцев до двух лет (Вологодская область). Самым неприятным этапом является этап получения новых документов о праве собственности. Залогодатели охарактеризовали затраты времени как «бессчетно много». В Вологодской области отметили, что «в регистрационную палату нужно было занимать очередь в 5 утра, не было гарантий, что примут». При этом все залогодатели отметили, что в начале реформы на работы по межеванию участков уходило мало времени – 1–2 месяца, поскольку работы выполнялись специализированными институтами. Удивительно было слышать, что либерализация сферы – переход к негосударственным услугам, расширение доступа на этот рынок все

большого числа частных организаций и предпринимателей – привело к росту стоимости услуг:

«В 1992 г. это было «недорого, несущественно, даже не помню».

«Можно было уточнить границы участка на основе картографических материалов, без выезда в поле. В 2005 г. заплатил 21 тыс. руб. за 140 гектаров». (фермер, Самарская область)

«За 525 га в 2005 г. заплатил за межевание на основе картографического материала 120 тыс. руб.». (Рязанская область, руководитель сельхозорганизации)

«По всем случаям межевания в 2005 г. затраты составили от 26 до 224 руб. за гектар; сейчас нужно тысячи платить за межевание». (Московская область)

Залогодатели брали кредиты на срок от 1 года (один из кредитов в Московской области) до 8 лет. Выбор земли в качестве залога обосновали тем, что она была у них, а подготовка к залому требует затрат не больше, чем любое другое недвижимое имущество. Другое имущество также требует технической инвентаризации, постановки на учет, регистрации прав. Это все крайне трудоемко, т.к. очень часто в хозяйствах отсутствуют необходимые документы: разрешения на строительство, акты ввода в эксплуатацию, техническая документация. Кроме того, стоимость другого имущества несопоставима со стоимостью участка в десятки–сотни гектаров, даже если единица площади оценена дешево. Как отметил один из залогодателей: «Не было другого имущества, чтобы его залог мог обеспечить получение кредита для постройки животноводческого комплекса».

В ходе монографических описаний было выявлено, что ограничением распространения ипотечного кредитования является и недостаток средств в банке. На это было указано в двух из шести описанных случаев.

Еще одна причина отказов, как видно из анализов институтов начала земельной реформы и практики работы органов по регистрации прав на землю в отдельных областях, состоит в сомнительности процедуры формирования права собственности юридических лиц – правопреемников бывших колхозов и совхозов на землю. Этот риск сопровождает организации, которые зарегистрировали свои права на землю при наличии документов на эту же землю на руках у других лиц – собственников земельных долей в этом же участке. Банк не может принимать такую землю в залог без рисков для себя. Поэтому возможны отказы банка в кредитовании под залог участка из-за высокого риска притязаний на

этот участок его первичных собственников – граждан – собственников земельных долей. В первую очередь это касается Московской области. Монографическое описание залога земли в Подмосковье ясно показывает, почему сельскохозяйственные организации шли на регистрацию их прав на землю при наличии всех сомнительных условий, перечисленных выше: оценочная цена 1 гектара сельхозугодий в отдаленном районе Подмосковья составила 2,8 млн руб./га.

Вопреки общественному мнению, которое связывало возможность залога и доступа к кредитным ресурсам, расширения доступа сельскохозяйственных организаций и фермеров к кредитам за счет залога сельскохозяйственной земли в массовом масштабе не наблюдается. Одни банки этим видом кредитования активно не занимались даже до начала проявления финансового кризиса 2008 г.¹ Остальные банки рассматривают землю как один из возможных залогов. В силу описанных в этом параграфе причин кредиты под залог сельскохозяйственной земли в них предоставляются в единичных случаях.

Список литературы

1. Абакумова М., Попов И. Территория низких цен/ Forbes, июль 2005 г.
2. Волков С. Землеустроительное обеспечение оборота земель сельскохозяйственного назначения. http://raf.org.ru/magazine_old/sta32002_2.htm
3. Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г.: программа, методология и организация проведения. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Официальное издание. Т. 8. Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России». М., 2008.
4. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 1999 г. М.: Государственный комитет РФ по земельной политике, 2000.
5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.
6. Государственное регулирование земельных отношений/ Под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М.: Колос, 1998 .

¹ Виноградова Л. Кредитуют ли банки под залог земли? <http://www.credits.ru/articles/5451/>

7. Земельный фонд Российской Федерации на 1 января 2009 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.
8. Калинина Н., Лычев Н. Инвестиции не по профилю // Агробизнес. 2006. №10.
9. Механизмы устойчивого сельского развития (в 2 частях). Ч. 1. М.: ФГНУ «Росинформагротех, 2003.
10. Нормативно-правовое обеспечение Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Росстат. ИИЦ «Статистика России», М., 2006.
11. Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Книга 1. Официальное издание. Т. 1. Федеральная служба государственной статистики. ИИЦ «Статистика России», М., 2008.
12. Солдатов А. Сегодня свеклу везут нам, а завтра продадут конкурентам// Агробизнес. 2006. №9 (37).
13. Степанов В. Военно-полевой роман Батурина// SmartMoney. 2 октября 2006 г. № 29.
14. Узун В.Я. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. М.: Энциклопедия российских деревень, 2004.
15. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Гараджа М.Н., Кузнецова Е.Н., Родионова Г.А., Сарайкин В.А. и др. Реформирование сельскохозяйственных предприятий: социально-экономический анализ (1994–1997 гг.). М.: Знак, 1998.
16. Ушачев И.Г., Арашуков В.П., Югай А.М., Тушканов М.П., Бархунов Н.А. и др. Агропромышленные формирования холдингового типа. М.: Издательство МСХА, 2002.
17. Фадеева О.П. Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»? // Экономическая социология. Т. 10. Ноябрь 2009 г. № 5.
18. Хлыстун В.Н. Земельно-ипотечное кредитование: возможности и барьеры. Тезисы выступления на Российском агропродовольственном форуме. OUTLOOK forum, 23 сентября 2008 г.
19. Храмова И. Вертикальная интеграция в продовольственном комплексе России: Научные труды ИЭПП. М., 2002. № 47Р.
20. Шагайда Н.И. Отчет по теме 01 августа 2002 г. Разработать механизм залога земель сельскохозяйственного назначения. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010 г., рукопись.
21. Russia's Agriculture in Transition: Factor Markets and Constraints on Growth, edited by Zvi Lerman. Lexington Books, Lanham, MD, 2007.
22. Z.Lerman, D Sedik. Rural Transition in Azerbaijan. Lexington Books, 2010

Глава 5. Транзакционные издержки земельного оборота

5.1. Общие замечания

Уровень транзакционных издержек совершения сделок с участком, земельной долей, выделением участка в счет земельной доли, регистрацией прав на землю служит показателем совершенства организационно-экономического механизма земельного оборота.

В переходной экономике введение новых норм всегда должно оцениваться с позиции транзакционных издержек, чтобы не допустить их увеличения: вводятся новые нормы – следует отдавать себе отчет в том, сколько они будут «стоять» времени, денег, нервов для тех, кто обязан будет их реализовывать. Это теоретически. А на практике транзакционные издержки, возникающие с введением той или иной нормы, совершения того или иного вида земельного оборота, не оцениваются. Изменение формальных институтов с 1998 г. почти всегда вело к росту транзакционных издержек оборота сельскохозяйственных земель. Логика новых институтов, стремящихся к наведению порядка в документах, площадях участков, подходах к их формированию, совершенно понятна. Однако существует и другая точка зрения: нельзя все подвергать сомнению: если состояние старых документов удовлетворяет стороны сделок, то зачем государство вмешивается и требует заново перемерить участок, проверяет все документы с момента возникновения участка? Обзор судебной практики, представленной в электронной базе юридической информации «КонсультантПлюс»¹, не показал наличия массовых споров относительно размеров участка сельскохозяйственных земель в сделке (например, продавали по старым документам один размер участка, а по факту оказался другой). Очевидно, что во многих случаях продавец и покупатель готовы поступиться точностью вычисления площади, чтобы не затягивать и не удорожать сделку. Признание допущений некоторых неточностей встречается чаще в работах зарубежных институциональных экономистов, чем у российских законодателей и практиков. Так, нобелевский лауреат Д. Стиглиц подчеркивает, что создание полноценной правовой инфраструктуры требует длительного времени; альтернативная стра-

¹ База правовой информации, более 1 млн документов. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home>

тегия децентрализации с передачей права принятия решений на уровень, на котором заинтересованные лица могут защищать собственные интересы даже при отсутствии полноценной правовой инфраструктуры, при таких обстоятельствах может оказаться более эффективной¹.

Следуя понятной логике Д. Стиглица, передача соседям участков права решать вопрос о границах без дорогих работ по установлению координат поворотных точек является не только допустимой, но и разумной на определенном этапе экономического развития страны и благосостояния ее граждан. Такая практика описания границ существует и в развитых странах².

Отказ от строгих требований государства, выполнение которых может стоить для собственника участка больше, чем та сумма, которую он способен получить от продажи участка, кажется разумным, если стороны сделки согласны с состоянием документов на участок, какие имеются, нет спора с соседями по границам участка. Зачем нужно точно, с указанием координат описывать границу участка, если она сформирована естественными границами на местности, такими как ограды, дороги, канавы? На взгляд специалиста из страны с высоким доходом на душу населения, это не кажется необходимым. Наоборот, их наличие приветствуется, так как снижает необходимость проведения дорогостоящих землеустроительных работ. Особенно это важно, когда цена сельскохозяйственной земли низкая. В таких условиях непозволительно применение дорогих методов регистрации и размежевания. Позже, когда вырастет цена на землю, эти подходы могут быть пересмотрены. В Дании также на границах частной собственности проводится размежевание и съемка только в редких – не более чем в 20% – случаях³. Такого рода допущения явились бы фактором, не только стимулирующим оборот, но и потенциально расширяющим число участников сделки, сохраняющим землю у людей с невысоким уровнем доходов.

Л. Тимофеев считает, что юридические нормы и правила в рыночной экономике действуют в той мере, в которой они «не противоречат частному интересу рыночных операторов и гармонизируют с нормами обыч-

¹ Стиглиц Дж. Куда ведут реформы// Вопросы экономики, 1999. № 7. С. 4–30.

² Лазаревский А. Землеустройство против бизнеса//Эксперт, 2006. № 43. С. 90–91.

³ Вильгельмсен Хенинг, Хансен Ленард. Компания LIFA, дипломированные землеустроители. Информационные материалы российско-датского проекта «Внедрение механизмов земельного рынка в сельское хозяйство». Псков, 10–11 марта 2004 г.

ного права»¹. Одна из институциональных ловушек, упомянутых в главе 3, как раз об этом: нормы не соответствуют состоянию объекта – земельному участку, не гармонируют с нормами обычного права. Институты лоббируются разными участниками земельного оборота, заинтересованными в достижении ведомственных или частных целей. Кажущееся соответствующим общественному интересу уточнение границ и площадей участков оборачивается на практике расширением:

- сферы деятельности коммерческих землеустроительных компаний, устанавливающих высокие цены за межевание;
- влияния чиновников Роснедвижимости/Росреестра, согласовывающих материалы межевания, проводящих экспертизу представленных в кадастровую палату и для регистрации прав документы.

В настоящее время в России не существует экспертизы законопроектов на предмет их роли в сокращении или росте транзакционных издержек реализации заложенных в них норм. Это способствует тому, что миллионы граждан, тысячи предпринимателей часто получают формальные институты, выполнение которых сопряжено с колоссальными транзакционными издержками.

5.2. Издержки на обеспечение прав собственности на землю

Этот вид транзакционных издержек можно подразделить на издержки по защите прав собственности; издержки на обеспечение своих прав собственности, а также издержки по обеспечению права собственника на распоряжение своей собственностью. Первые возникают в случае посягательств на права собственника со стороны других лиц. Примером вторых являются издержки, которые должен понести каждый собственник участка, право собственности которого возникло еще 20 лет назад, из-за того, что государство изменило систему регистрации прав на участки, но не обеспечило переход от старой системы к новой без обременения заботами собственника земли. Примером третьих издержек являются издержки подготовки участка к сделке, так как изменились формальные требования к участку, а участок, оформленный по старым правилам, им не удовлетворяет. Без этого невозможно осуществить одно из основных прав собственности – права распоряжения участком.

¹ См. Тимофеева Л.М. Коррупционные схемы и перераспределение земли в сельском хозяйстве. М.: РГГУ, 2002.

Несмотря на то что эти виды издержек на первый взгляд кажутся разными, все они направлены на обеспечение прав собственности на землю.

В научной литературе, посвященной институциональному анализу, проблема защиты прав широко обсуждается, например, в работах А. Олейника¹, В. Радаева². Олейник признает дефицит правосудия, который проявляется через высокую цену подчинения закону, низкую вероятность наказания за неисполнение официальных норм. Иллюстрируя этот тезис, можно привести пример, когда сельскохозяйственные организации отказались платить высокую цену за исполнение закона и совершение дорогих и долгих действий по формированию своих землепользований на основе формальных договоров с собственниками земельных долей. В этом случае они могли либо использовать землю без формального оформления, либо пытаться зарегистрировать право юридического лица на участок в долевой собственности. Лица, обратившиеся за регистрацией права юридического лица на участок в долевой собственности, ничем не рискуют. При этом они знают, что на руках граждан есть на этот же участок действующие документы собственности, которые по закону приравнены к записи в реестре прав – ЕГРП³. Районный регистратор не рискует, осуществляя регистрационные действия в отношении участка, в отношении которого они фактически уже осуществлены. Во-первых, в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок» № 122-ФЗ от 21.07.1997 г. не сказано, что они должны делать запрос в орган, осуществляющий регистрационные действия до возникновения учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Во-вторых, он руководствуется рекомендациями вышестоящих лиц. Так, в Московской области сформулирована своя норма, закрепленная в информационном письме Московской областной палаты. В соответствии с ней правоустанавливающим документом для государственной регистрации права собственности юридического лица на земельную долю являются учреди-

¹ Олейник А. Дефицит права (к критике политической экономии частной защиты)// Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 23-45.

² Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М., Центр политических технологий, 1998. С. 95.

³ По п. 9 ст. 9 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» №137-ФЗ от 25.10.2001 г. все ранее выданные документы «имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

тельные документы сельскохозяйственной организации, если в них предусмотрена возможность внесения земельных долей в уставный капитал и если они были на момент регистрации юридического лица¹. Эта норма не соответствует федеральному закону № 122-ФЗ и простой логике: учредительные документы не подписаны всеми членами сельскохозяйственных организаций; в них не содержатся доказательства перехода права собственности на юридическое лицо; на момент регистрации организации у граждан не было права собственности на землю; не требуется заявления от граждан о регистрации перехода их права на землю юридическому лицу и так далее. После регистрации права юридического лица на землю против гражданина – собственника земельной доли выступает не только организация – новый собственник, но и регистраторы. Низкая вероятность чьей-либо ответственности способствовала расширению подобной практики².

Олейник приводит примеры, когда (по опыту бизнесменов) решение споров в арбитражном суде зависит от веса стороны и стимулов, которые она может обеспечить для принятия нужных решений. Это важное замечание, поскольку собственники земельных долей, традиционные землепользователи, как правило, не могут предоставить ни первого, ни второго, что влечет за собой (с высокой долей вероятности) принятие решений не в их пользу. Те лица, которые одним махом забирают землю у сотен сособственников участка сельскохозяйственных угодий, которые могут использовать ее для целей строительства, имеют большой «вес».

На остроту этой проблемы в значительной мере влияет позиция власти. В первую очередь – на уровне района, куда обращаются граждане в поисках защиты. Во вторую – на уровне субъекта РФ, т.к. все районные органы (отделы Роснедвижимости, Росрегистрации (теперь – Росреестра), кадастровые палаты, администрации районов, районных судов) прямо или косвенно находятся в зависимости от подобных органов на уровне субъекта РФ.

¹ Информационное письмо Московской областной регистрационной палаты №55-1 от 13 января 2000 г. «Об особенностях возникновения и регистрации права собственности на земельные доли, предоставленные гражданам при реорганизации (приватизации) сельскохозяйственных предприятий, и сделок с ним. <http://www.zemly.ru/article/11>

² Решение Арбитражного суда Московской области от 25 января 2008 г. по делу № А41-К1-22054/07 http://www.dom-i-zakon.ru/sud/svpraktika/sobstvennost/priznanie_prava_sobstvennosti_na_dolju_v_prave_obshhejj_dolevojj_sobstvennosti_na_zemelnyjj_uchastok/

Права на землю граждан нарушаются несколькими способами:

1. Внесением прав юридического лица на землю в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) при наличии правоудостоверяющих документов на этот же участок сельскохозяйственных угодий на руках граждан. Примером субъекта РФ, где такие нарушения прав приняли массовый характер, является Московская область.
2. Принуждением собственников к внесению земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственной организации. Наиболее яркий и массовый пример такого рода принуждения – опыт «Стойленской Нивы», интегрированного формирования, учредителя всевозможных «нив» в ряде областей Черноземной части России, преимущественно в Белгородской области. Это определило ареал такого рода нарушений. Собственники земельных долей были поставлены перед выбором: стать акционером в новом АО, внося земельную долю в уставный капитал, получить там работу или остаться с долей, но без работы, а также без обещанных в новом АО других благ.
3. Занижением оценки земельной доли при ее внесении в уставный/складочный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Субъекты РФ, где с наибольшей вероятностью осуществлялись нарушения прав граждан, можно отобрать по темпам нарастания доли земли в собственности юридических лиц. Одна из технологий отъема земли через признание права сельскохозяйственной организации приведена ниже.

Иллюстрации нарушений прав граждан путем принуждения собственников земельных долей к внесению земельных долей в уставный капитал организаций и занижения оценки земельных долей при внесении можно легко найти в Белгородской области. Для того чтобы оценить последствия такого рода нарушений, можно провести расчеты по оценке земельной доли при формировании одного из предприятий системы «Стойленская Нива» – «Федосеевская Нива» на базе СПК «Старооскольский». В описании процедуры создания ОАО «Федосеевская Нива» сказано, что акционеры – собственники земельных долей внесли в уставный капитал доли на участок, эквивалентный участку общей площадью 2824 гектаров. Оценочная стоимость составила 5271 тыс. руб.,

т.е. 2 тыс. руб./га¹. Оценка в 2 тыс. руб./га в 1999–2001 гг. была установлена акционерным обществом при отсутствии рынка земельных долей и, соответственно, сложившихся на нем цен. В качестве ориентира могла быть использована, например, кадастровая цена, которая утверждается официальными органами². Если оценку земельных долей сделать по кадастровой цене, то совокупные потери граждан на участок составят около 53 млн руб. (табл. 5.2.1). Использование в виде оценочной кадастровой цены, уровень которой имеет хоть какое-то обоснование, привело бы к увеличению оценки взноса граждан более чем в 10 раз.

Таблица 5.2.1

Потери граждан – собственников земельных долей из-за занижения оценки взноса в уставный капитал

	Площадь в счет долей, га	Оценка долей, тыс. руб./га		Оценка долей, тыс. руб. участок		Потери на участок
		По уставным документам	По кадастровой стоимости	По уставным документам	По кадастровой стоимости	
ОАО «Федосеевская Нива»	2824	2	20,5	5271	57892	52621

Источники: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2000 г.»: М., Федеральная служба земельного кадастра, 2001 г. С. 158.

Несмотря на то что действия по признанию земельных долей внешними в уставные капиталы организаций или оценке по низким ценам казались для менеджеров организаций удачно завершенными (т.е. права организации на землю зарегистрированы, а бывшие собственники не получили пакета акций, обеспечивающих возможность принимать решения в организации), оборот такой земли затруднен. Граждане не ос-

¹ Ушачев И.Г., Арашуков В.П., Югай А.М., Тушканов М.П., Бархунов Н.А. и др. Агропромышленные формирования холдингового типа. М.: Издательство МСХА, 2002. С. 126, 216.

² Кадастровая цена устанавливается расчетно, она равна капитализированному рентному доходу.

тались безучастными к потере своей собственности, что выразилось в массовых обращениях их в суд, акциях протеста¹.

Транзакционные издержки по защите прав от посягательства рассчитаны на примере граждан, права которых нарушены по технологии, изложенной в разделе 5.2. В судебном разбирательстве участвовали 150 граждан, иск акционерного общества (форма ЗАО – закрытое акционерное сельскохозяйственное общество; организация была зарегистрирована в таком виде) к которым был разбит на 39 отдельных исков по решению суда. Суд дал разъяснение, что помещение для разбирательства не может вместить большее число участников процесса. Такое нехитрое объяснение увеличило расходы коллектива граждан на уплату государственной пошлины в 39 раз. Это ЗАО находится в ближайшем Подмосковье.

Граждане понесли следующие транзакционные издержки:

- Поездки на судебные заседания: минимум по три поездки от подачи иска до получения решения: $3 \cdot 39$ представителей групп $\cdot 120$ руб. = 14 тыс. руб.
- Копии документов для суда: $3 \text{ р.} \cdot 50 \text{ (стр.)} \cdot 39 \text{ (исков)} = 5,8$ тыс. руб.
- Оплата услуг адвоката: 360 тыс. руб.
- Оплата пошлины за ЗАО (т.к. оно выиграло дело): $2 \text{ тыс. руб.} \cdot 39 = 78$ тыс. руб.
- Уплата пошлины при апелляционных разбирательствах: $5 \text{ тыс. руб.} \cdot 39 = 195$ тыс. руб.
- Итого (на 1.01.2007 г.) затраты 150 граждан составили более 653 тыс. руб.

Временные затраты сложились из посещения 8 организаций (табл. 5.2.2).

Граждане, права которых нарушены, прошли все общественные, государственные и судебные инстанции. В настоящее время они подали (и принято) три заявления в Европейский суд по правам человека в Страсбурге о нарушении их конституционных прав на землю. Там они имеют все шансы доказать свою правоту. Выплата компенсационных платежей будет лежать на РФ. Учитывая, что цены на пригородную землю растут быстро², можно прогнозировать очень большие расходы государства на

¹ Споры в Свердловской области. См. <http://www.rojdenierus.ru/forum/viewtopic.php?f=8&t=978>

² В январе 2007 г. сотка в участке земель сельскохозяйственного назначения без коммуникаций в 15-километровой зоне от Москвы стоила от 6 до 8 тыс. долл.

покрытие транзакционных издержек граждан на защиту своих прав после рассмотрения судебных споров в Страсбурге. Таким образом, выгода частных компаний и официальных лиц, обеспечивающих необходимые решения, будет компенсирована за счет федерального бюджета РФ.

Таблица 5.2.2

**Транзакционные издержки на сбор документов
для судебных разбирательств**

Инстанция	Количество визитов	Затраты времени, час.
Администрация	Не менее 10 раз	30
Районный отдел Роснедвижимости	5	10
Кадастровая палата	2	4
Архив	3	3
Районный отдел Росрегистрации	$300*2=150$	600
Арбитражный суд	$39*3*5=585$	1170
Апелляционная инстанция	$39*3=117$	234
Кассационная инстанция	$39*3=117$	234
Итого на 1.01.2007 (минимальные затраты)	989	2285
Затраты через среднемесячную заработную плату заработную плату, тыс. руб.		$96(7399,2/22/8*2285)$

Источник: рассчитано по монографическому описанию случая защиты собственниками своих прав на земельную долю. Балашихинский р-н, Московская обл., Шагайда Н.И., 2006 г.

Транзакционные издержки на внесение ранее возникших прав собственников на землю в ЕГРП. Гарантии прав собственника на землю обеспечиваются внесением записи о праве в государственный реестр прав, подлежащий вечному хранению. С 1991 г. по настоящее время несколько раз сменилась система учета прав на земельные участки: с самого начала приватизации эта функция лежала на районной администрации. С 1994 г. – на райкомземах, с 1998 г. – на учреждениях юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Изменение системы учета и перераспределение функций по ведению учета прав в 1998 г. не сопровождалось передачей информации о ранее возникших правах на участки из старых реестров в новые. Тем самым была нарушена непрерывность ведения реестра прав на землю.

В настоящее время законодательно установлено, что документы государственного образца о правах на землю, выданные до 1998 г., «имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹. Собственник земельной доли или участка по своему усмотрению может внести свое ранее возникшее право в ЕГРП. При продаже собственник и покупатель обратятся в орган по регистрации прав и сделок с землей. При этом перед регистрацией перехода права на покупателя права продавца бесплатно внесут в реестр. Эта законодательная норма является абсолютно декларативной: от собственника в органе по регистрации потребуют не только свидетельство о праве собственности на землю, которое имеет равную силу записи в ЕГРП, но и весь набор документов, который требуется для внесения в ЕГРП информации о правах на новый объект недвижимости. Такой порядок ставит собственника участка или земельной доли в худшее положение относительно лиц, которые регистрируют новые права на объект: нужно представить набор документов, изданных в период с 1991–1998 г. При этом на руках у собственника земельной доли, например, имеется только один из четырех необходимых документов (табл. 5.2.3).

Таблица 5.2.3

Перечень и место нахождения документов, которые должен найти собственник земли для внесения ранее возникших прав на землю в ЕГРП

Документ	Наличие на руках у гражданина	Место нахождения
Свидетельство на право собственности на землю	+	
Решение главы администрации района о передаче участка в долевую собственность	–	архив
Выписка из государственного земельного кадастра/кадастровый паспорт	–	кадастровая палата
Уставные документы организации или справка о том, что земельная доля не внесена в уставный капитал организации	–	сельскохозяйственная организация

Источник: монографическое описание случаев внесения ранее возникших прав на землю в ЕГРП, Можайский р-н, Московская область, Шагайда Н.И., 2002–2005 гг. (из архива автора).

¹ ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ст. 3, п. 9.

Перечень визитов гражданина для получения документов, необходимых для внесения ранее возникших прав, а также время, затрачиваемое на это, приведено в *табл. 5.2.4*.

Таблица 5.2.4

Перечень визитов и затраты времени на получение документов, необходимых для внесения записи о ранее возникших правах гражданина на земельную долю в ЕГРП

Документ	Количество визитов	Время в очередях/на обработку заявления гражданина, час./дней
Архив	2	1/7
Кадастровая палата	2	4/7(без жалобы в вышестоящие организации об отказе в предоставлении выписки или паспорта из-за отсутствия межевания участка в долевой собственности)
Сельскохозяйственная организация	1	1
Районный отдел Росрегистрации	3–4	6/30 (в случае приема документов)
Районный отдел Роснедвижимости	2	4/5

Источник: монографическое описание случаев внесения ранее возникших прав на землю в ЕГРП, Можайский р-н, Московская область, Шагайда Н.И., 2002–2005 гг. (из архива автора).

При посещении организаций собственник столкнется с несколькими проблемами.

Первая проблема – отказ кадастровых палат в выписке из Государственного земельного кадастра (ГЗК) или – с 1 мая 2008 г. – из Государственного кадастра недвижимости по участкам, которые были сформированы в момент или до момента приватизации. До недавнего времени работники кадастровых палат повсеместно отказывали в выдаче выписки из кадастра, объясняя это необходимостью проведения межевания ранее сформированного участка. Однако по внутренним требованиям Роснедвижимости на момент заполнения новых форм ГЗК, все ранее сформированные участки должны быть внесены в Земельный кадастр без проведения работ по их межеванию. Обычно кадастровые палаты отказывали заинтересованным лицам на том основании, что данные об участке не являются точными. Росземкадастр – предшественник Роснедвижимости – под напором жалоб граждан издал письмо об избыточ-

ности такого требования¹. Однако оно не было доступно собственникам и пользователям участков. Потребовалось много усилий, чтобы граждане и сельскохозяйственные организации смогли противостоять требованиям чиновников Роснедвижимости. На следующем этапе выписки из кадастра (позднее – кадастровые паспорта) стали выдаваться без ограничений, но работники кадастровых палат делали отметку: «площадь участка декларативная, требует уточнения при межевании». Это дало основания органам по регистрации прав на землю требовать выписку/ кадастровый паспорт без пометки. Кадастровые палаты отказывали в снятии пометки о потребности в межевании, требуя его проведения.

Вторая проблема – несоответствие площадей, указанных в разных документах. В постановлении главы администрации о передаче земли в долевую собственность значится площадь участка на момент приватизации (т.е., как правило, на 1992–1994 гг.). В выписке из кадастра указывается площадь участка на момент обращения за выпиской, т.е. 2009 г. В период с 1991 по 2009 г. произошло много изменений из-за выхода участников из общей собственности с участком в счет земельной доли. Постановление главы администрации муниципального образования об определении местоположения участка в счет выделяемой доли не содержало поручений о внесении изменений в ранее изданное постановление о передаче участка в общую долевую собственность об уменьшении площади. В результате отследить изменение исходного участка и документально это подтвердить очень трудно. Функциональная обязанность – по подготовке объясняющего изменения документа – не возложена на какое-либо официальное лицо. Возможность подготовки справки самим заинтересованным лицом на основании найденных в архиве сведений не предусмотрена ни в одном нормативном документе. Разночтения в документах относительно площади участка в долевой собственности дают основания регистраторам отказывать в регистрации, требуя официальных объяснений, а кто и как их может давать – не ясно.

Третья проблема – несоответствие в измерении земельных долей. Как было указано в разделе 3, с начала 1990-х гг. до настоящего времени неоднократно изменялись подходы к измерению доли в праве общей собственности. В документах на земельную долю размер указан в гектарах или баллогектарах. С 1998 г. регистратор должен внести в ЕГРП

¹ Письмо Росземкадастра «О проведении территориального землеустройства» № СС/270 от 10 апреля 2003 г.

размер доли в виде дроби. Проблема была осознана, и в 2005 г. внесена поправка в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: стало возможным измерять долю, как указано в «правоустанавливающем документе». Но проблема в том, что в правоустанавливающих документах доля, как правило, не указывалась. Там указывалась общая площадь передаваемого в долевую собственность участка. Доля указывалась в правоудостоверяющих документах – свидетельствах о праве собственности на землю. Так что поправка решила проблему измерения только там, где регистраторы не проявляют дотошность и указывают размер доли из правоудостоверяющего документа. Там, где регистраторы точно выполняют закон, проблема не решена до сих пор. Ни в одном из нормативных актов не указано, кто делает пересчет долей в гектарах земли среднего качества, баллогектаров в дробь. Это дает основание регистраторам отказывать в регистрации, оправлять собственников земельных долей в суд для определения размера земельной доли. На практике для суда требуется дополнительный документ – справка из районного отдела Роснедвижимости о размере земельной доли. Форма этой справки не предусмотрена нормативными документами. Функционально отдел Роснедвижимости не обязан ее выдавать. И это четвертая проблема – не расписаны функции официальных органов по выполнению необходимых для оборота действий. Каждая из этих проблем служит источником транзакционных издержек, связанных с ее урегулированием. Дежные затраты складываются из двух статей:

- оплаты проезда, т.к. все службы находятся в районном центре и работают для приема граждан в разные дни. Исключение – орган по регистрации прав на землю. Этот орган работает каждый день, но попасть на прием в день обращения не удастся из-за очередей. В последние два года наблюдается улучшение организации работы – организована предварительная запись. Однако от дня обращения до дня приема может пройти несколько месяцев;
- оплаты услуг (пошлины и другие официальные платы).

То, что законодатель регулирует, стоило менее 600 руб., а теперь – 140 (табл. 5.2.5). То, что законодатель заставил собственника сделать минимум 7 визитов¹, каждый из которых сопровождается потерями времени и транспортными расходами, осталось невидимым. Если учесть, что собственники земельных долей в основном пенсионеры, то

¹ После объединения функций кадастровой палаты и органов по регистрации прав на землю число визитов сократится на два.

внесение прав в ЕГРП становится проблемой как раз из-за невидимых для законодателя трат сил, времени, денег.

Таблица 5.2.5

Перечень визитов и оплата официальных услуг при внесении ранее возникшего права на земельную долю в ЕГРП

Документ	Минимальное количество визитов	Формальные платежи, руб.
Архив	2	Бесплатно
Кадастровая палата	2–3	бесплатно (если не потребуют межевания)
Сельскохозяйственная организация	1	Справка – бесплатно, копирование уставных документов 3 руб./стр.*30 = 90
Районный отдел Росрегистрации	2–3	500 (с конца 2008 г. платеж снижен до 50)
Итого	7–9	590 (с конца 2008 г. платеж снижен до 50)

Источник: монографическое описание случаев внесения ранее возникших прав на землю в ЕГРП, Можайский р-н, Московская область, Шагайда Н.И., 2002–2005 гг. (из архива автора).

Законодатель предусмотрел, как ему показалось, возможность сокращения транзакционных издержек, введя возможность представления интересов собственника земли в различных организациях по доверенности. Однако тот же законодатель:

- не заявил ясно, что доверенности в архив, кадастровую палату, Роснедвижимость могут быть выданы в простой письменной форме;
- заявил, что доверенность на подачу заявления в Росрегистрацию на регистрацию ранее возникших прав, получение свидетельства о государственной регистрации прав (см. ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») требует нотариального заверения.

В результате введение доверенности не способствует сокращению транзакционных издержек. Во-первых, потому что во всех конторах с заявителя требуют нотариальную доверенность. Во-вторых, нотариусов в селе нет, они, как правило, находятся в районе. Выезд нотариуса еще больше увеличивает издержки, а поездка в районный центр для оформления доверенности становится слишком дорогой из-за затрат на проезд, очереди к нотариусу, плату за доверенность. Так, например, в Московской области за оформление доверенности у нотариуса на передачу документов в орган по регистрации прав в апреле 2010 г. нужно было заплатить 1200 руб.

Как упоминалось выше, в настоящее время в ГД РФ рассматривается законопроект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». В нем присутствует стремление добиться удешевления этих процедур: доверенность может заверить не нотариус, а уполномоченный работник органа местного самоуправления. Однако в ходе подготовки законопроекта не было учтено, что уполномоченное лицо также обязано брать пошлину. Возможность подготовки одной доверенности на одно лицо от группы собственников земельных долей в одном участке также не допускается: пошлина берется с каждого лица-доверителя.

Таким образом, действующие институты по регистрации ранее возникших прав на землю не обеспечили автоматического перенесения информации о правах из районных земельных комитетов в органы юстиции по регистрации прав. Тем самым были обеспечены условия для роста транзакционных издержек, связанных с заполнением новых реестров прав за счет самих собственников. Государство переложило трансформационные издержки (как вид транзакционных издержек, связанных с преклоением одной нормы на другую) на граждан.

5.3. Технология захвата земли в счет земельных долей на примере судебных разбирательств ЗАСХО «Серп и молот» Балашихинского района Московской области

Технология нарушения прав, обоснование принимаемых решений, сами решения по этому делу идентичны многим другим случаям нарушения прав граждан на землю в Московской области. Издержки, которые понесли граждане, входят в издержки обеспечения прав собственности на землю.

ЗАСХО (закрытое акционерное сельскохозяйственное общество) «Серп и молот» расположено в тридцатикилометровой зоне от Москвы. По его территории планируется проведение скоростной автомагистрали Москва–Ногинск. Близость к столице предопределяет возможность использования земель для строительства жилья и промышленных объектов. Это стимулирует рост цен на участки. ЗАСХО «Серп и молот» перешло под контроль группы лиц, которые выкупили акции у акционеров. ЗАСХО за все годы своего существования не платило дивидендов своим акционерам. Поэтому граждане продавали акции с радостью. По

договору купли-продажи акционеры продавали акции, а не земельные доли, свидетельства собственности на которые оставались у граждан на руках. Граждане были в полной уверенности, что земля остается в их собственности.

Сельскохозяйственное производство в ЗАСХО сохраняется в крайне усеченном масштабе. Оно необходимо, чтобы организация продолжала считаться сельскохозяйственной до момента окончания судебных споров ЗАСХО с гражданами за землю, а также до выкупа участков несельскохозяйственных угодий, ранее предоставленных ЗАСХО на праве постоянного (бессрочного) пользования. Сохранение ЗАСХО важно, т.к. цена выкупа установлена низкой (20% от кадастровой стоимости участка) только для сельскохозяйственных организаций.

Технология нарушения прав собственности граждан на земельные доли, реализованная ЗАСХО «Серп и молот», изложена ниже.

До 2005 г. права граждан на земельные доли признавались. В 2004 г. в состав участников общей собственности были включены на основании закона еще дополнительно восемь граждан, которые имели право на земельную долю, но своевременно не вошли в состав участников общей собственности. Более 150 членов общей долевой собственности на участок внесли свои права на земельную долю в ЕГРП. Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним сочло доказанными права на землю, выдало свидетельство 150 гражданам о государственной регистрации права на землю.

С введением в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», когда стало ясно, что купля-продажа сельскохозяйственной земли стала реальностью, земельные доли стали скупать физические лица, близкие к руководству ЗАСХО. ЗАСХО «Серп и молот» обратилось в 2004 г. Балашихинский районный суд с иском к покупателю с требованием установить незаконность скупки долей, якобы ранее внесенных продавцами в уставный капитал в момент реорганизации совхоза «Серп и молот» в ЗАСХО. Покупатель, близкое к руководству ЗАСХО лицо, в суде разъярился, что действовал по незнанию: он видел у продавцов свидетельства собственности на землю, которые были выданы на основании постановления главы администрации района по указу президента № 1767, заключил договор, обратился за регистрацией перехода права на себя в регистрационную палату. Сейчас, в суде, он понимает, что у граждан прав не было. Администрация также приглашена на суд в качестве третьего лица: она выдавала гражданам документы о праве собственности на земельную долю. Ответчик и представитель

Балашихинской администрации согласились, что попали впросак. Ответчики – покупатели земельных долей – признали, что действовали по незнанию: долей-то у граждан уже нет! Администрация признала, что действовала незаконно: реализуя указ президента РФ, выдала свидетельства на земельные доли гражданам, т.к. в действующем на тот момент реестре прав были зарегистрированы именно их права, но, оказывается, граждане землю передали в уставный капитал ЗАСХО! Суд при согласии ответчиков – связанных с ЗАСХО лиц, а также представителей администрации Балашихинского района вынес вердикт, что земельных долей у продавцов, как и у других граждан, получивших их в ходе приватизации совхоза, уже нет, так как земельные доли были при реорганизации бывшего совхоза внесены в уставный капитал ЗАСХО.

В этом решении очень важно следующее – решение суда должно касаться только граждан – собственников тех долей, которые продали ответчику земельные доли. Иск был о том, что покупатель купил у граждан доли, которых у тех не было. Суд в своем решении указывает, что не только эти, но и все другие доли граждан, полученные при приватизации совхоза, внесены в уставный капитал ЗАСХО. В судебном определении, не оспоренном до сих пор, т.к. его текста не могут добиться ни адвокаты, ни лишённые прав граждане, суд также признал незаконным распоряжение главы районной администрации о выдаче всем гражданам свидетельств на земельные доли. Представитель администрации не возразил.

В конце 2004 г. к ЗАСХО обращается группа граждан – собственников земельных долей с просьбой о выделе участка в счет их долей. ЗАСХО согласно, но процесс выдела сложный, потребует специальных знаний. ЗАСХО предлагает помощь гражданам – по доверенности от них провести процедуру выдела. Решение суда, что у этих граждан уже нет долей, пока лежит без движения, ЗАСХО о нем не говорит. Доверенность содержит положение, что один из квалифицированных работников ЗАСХО будет представлять интересы граждан для выдела участков в счет их земельных долей везде, вплоть до суда. Граждане доверенность дают.

В период с декабря 2004 по начало февраля 2005 г. представитель ЗАСХО на основании доверенностей обращается в Арбитражный суд Московской области о признании права акционеров ЗАСХО на земельные доли, которые они желают выделить в участок.

К иску прилагается определение Балашихинского суда о незаконности решения администрации района о выдаче гражданам свидетельства

на земельную долю. На вопрос судьи к представителю ЗАСХО, который представляет интересы гражданина по доверенности, о том, вносил ли гражданин земельную долю в уставный капитал, представитель ЗАСХО отвечает утвердительно. В суде была разыграна блестящая рокировка, когда ЗАСХО, действуя якобы от имени акционера, отвечал на вопросы судьи в интересах ЗАСХО. На основании этих ответов суд отказал представителю граждан-доверителей в иске к ЗАСХО: земельные доли выделить нельзя, так как граждане ими уже не владеют.

В феврале 2005 г. ЗАСХО «Серп и молот» подает в Арбитражный суд Московской области иск к 150 гражданам, в т.ч. к акционерам, о незаконности регистрации ими ранее возникшего права на земельную долю в ЕГРП. К каждому иску приложены копии судебных решений районного и арбитражного судов о том, что прав у граждан на земельную долю нет.

Арбитражный суд под предлогом, что 150 человек не могут быть привлечены в судебное заседание из-за того, что все они не могут быть приглашены одновременно в здание суда, разбивает один иск на 39 исков к 3–5 собственникам земельных долей. Это увеличивает размер судебной пошлины в 39 раз. Иски попадают к семи разным судьям. Расчет истца прост – ответчики не будут ходить на все заседания, готовить 39 комплектов документов (постановления, копии учредительных документов, ответы из ФКЦБ и прочие бумаги общим объемом около 50 стр.). Суд привлекает в качестве третьего лица Главное управление регистрационной службы по Московской области и администрацию Балашихинского района. Сельскохозяйственная организация-истец предъявляет справку об отсутствии средств на текущем счете и просит отсрочить уплату государственной пошлины на шесть месяцев.

В ходе подготовительных слушаний ЗАСХО меняет требование: признать право ЗАСХО на 1/723 долю каждого из 150 граждан, права которых на земельную долю внесены в ЕГРП. Суд выносит 39 решений о том, что права на земельные доли – 150 долей размером 1/723 – принадлежат ЗАСХО. Это решение также очень интересно: если есть доли, то есть долевая собственность, если все доли внесены в ЕГРП, то долей нет, есть право собственности организации на участок. С одной стороны, ЗАСХО считало, что все земельные доли были внесены в уставный капитал, тогда доли исчезли. Наличие долей подтверждает наличие долевой собственности. Возникает вопрос: долевой собственности одного лица не бывает, тогда кто является дольщиками? Вопрос риторический.

Однако земельные доли в уставный капитал ЗАСХО не могли быть внесены, т.к. на момент учреждения организации – ЗАСХО – этих земельных долей у граждан еще не было. У граждан с 1990 г. (с момента передачи имущества трудовым коллективам по ст. 12 Конституции РСФСР) было право на имущество, что позволило коллективу делить права на него, определять имущественные паи членов трудового коллектива, учреждать на этих паях, внесенных в уставный капитал, ЗАСХО. При этом в уставных документах могли быть стандартные фразы о том, что уставный капитал организации может быть образован за счет разных взносов, в т.ч. и взносов земельных долей. Однако если на момент учреждения организации у граждан права на землю еще не было, то внести их в уставный капитал ЗАСХО они не могли.

Решение районного суда стало основанием для принятия решений арбитражным судом по всем 39 искам в отношении 150 человек: земельные доли являются собственностью ЗАСХО.

В судебном решении (дело № КГ-41/7674-06) произошла подмена понятий. В обосновании решения суда говорится, что «совхозы и колхозы обязаны провести реорганизацию до 1.01.1993 г. При этом граждане наделялись земельными паями, которые были обязаны либо выделить в участок для организации КФХ, либо внести в уставный капитал», как посчитал суд. Однако для обязательного распоряжения своими правами на землю гражданам не был установлен срок. Срок относился только к вопросу о проведении реорганизации. Тем более что санкций за то, что гражданин своей земельной долей/паем не распорядился, в законодательстве не было предусмотрено.

На момент принятия решения о реорганизации и принятии уставных документов организации у граждан не было земельных долей. Вне зависимости от того, что было написано в уставных документах, граждане должны были подтвердить факт внесения после того, как право на землю у них возникло. Этого не случилось. Граждане также не написали заявления в орган, осуществляющий учет прав на землю до 1998 г., о переходе права на земельные доли или земельный участок в счет всех земельных долей организации, что требовалось по действующим на тот момент правилам. В связи с этим орган, осуществляющий учет прав (как правило, районный земельный комитет), совершенно справедливо выдал гражданам свидетельства на земельную долю постоянного образца после 1993 г. Организация не считала, что ее права нарушены, и не обратилась в суд, требуя, чтоб были признаны права организации на эти доли после 1993 г. – по 2004 г. То есть истек срок исковой давности, в

течение которого организация могла обратиться в суд, если считала, что ее права на землю нарушены.

Следуя логике Московского областного арбитражного суда, земельные доли должны были исчезнуть после 1.01.1993 г., когда истек отпущенный для реорганизации сельхозорганизаций срок. Однако все земельное законодательство, принятое после 1992 г., «вращалось» вокруг земельных долей, прав и обязанностей граждан как собственников земельных долей.

Граждане не посчитали решение суда справедливым, они прошли последовательно все инстанции в стране, чтоб иметь основания обращения в Страсбургский суд по защите своих конституционных прав на землю. По части исков Страсбургский суд уже прислал уведомление о поступлении документов.

За этот период времени земля на территории Балашихинского района стала стоить 6–10 тысяч долларов за сотку. В случае если Европейский суд по правам человека поддержит иски, то Российской Федерации нужно будет расплачиваться с гражданами именно по этим ценам. И это будет альтернативная оценка транзакционных издержек граждан на защиту своих прав собственности в государственных учреждениях: министерстве сельского хозяйства Московской области, правительстве Московской области, Московской областной думе, Арбитражном суде Московской области, а также в Общественной палате при президенте РФ, многих других общественных организациях.

5.4. Транзакционные издержки на вступление в права наследства на земельную долю или земельный участок

Доля лиц пенсионного возраста на момент приватизации сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов достигала 40% от числа участников общей собственности на участок. Через два года доля умерших среди участников общей собственности составляла не менее 2,5%¹, а к 2002 г. – уже около 12% (см. выборку по *табл. 4.4.1*). Если транзакционные издержки вступления в права наследства на земельную долю или участок будут чрезмерными, то оборот земли будет ограничен. Эти огра-

¹ Оценка сделана автором по 2875 собственникам земельных долей пяти сельскохозяйственных предприятий, реорганизованных в ходе проекта IFC «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России» в Нижегородской области в 1993–1994 гг.

ничения затрагивают миллионы семей, на что указывает Л. Рольфс¹, отмечая необходимость изучения транзакционных издержек на вступление в права наследства на землю.

Переход прав на земельную долю или участок земли к наследнику предусматривает два этапа. Первый – вступление в права наследства. Второй – регистрация права наследника на земельную долю или земельный участок – внесение информации о его правах на землю в ЕГРП. Транзакционные издержки по регистрации прав наследника, т.е. внесению его прав в ЕГРП, могут здесь не рассматриваться, т.к. они аналогичны внесению в реестр ранее возникших прав (см. выше). Отличие в документах: правоустанавливающим документом является в этом случае не постановление главы администрации района, а документ, подтверждающий права наследника на имущество, переходящее в порядке наследования, выданный нотариусом или судом. Расчет транзакционных издержек сделан по данным, полученным на основе монографических описаний случаев вступления в права наследования на участок для ведения КФХ, садоводства, а также земельных долей.

Вступление в наследство осуществляется через нотариуса, который ведет наследственные дела по территориальному признаку. Как показывает практика, на сельский район Московской области приходится один нотариус, очереди большие, медленнодвигающиеся. Затраты времени – не менее 3–5 часов для того, чтобы попасть на прием. Как правило, на первый прием заявитель приносит только часть требуемых бумаг, поэтому необходимо нанести визит еще не менее двух раз, чтобы получить документы, подтверждающие права наследника на участок.

К нотариусу нужно принести следующие документы на участок (без учета документов, подтверждающих родство и прочее):

- свидетельство на право собственности на землю;
- постановление главы администрации о выделении земельного участка наследодателю;
- кадастровый паспорт земельного участка, который заменил ранее выдававшуюся выписку из кадастра;
- справку из налоговой инспекции о том, что за умершим собственником нет задолженности по уплате земельного налога;
- выписку из учреждения юстиции о том, что на этот участок не зарегистрированы чьи-либо права, а также аресты и другие ограничения

¹ Рольфс Л. Рынки факторов производства: перспективы анализа. Материалы докладов проекта BASIS. М.: ИЭПП, 2002. С.117–118.

в ЕГРП (Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним). Если информация о правах наследодателя не была внесена в ЕГРП, то нужно еще принести справку из районного отдела Роснедвижимости о том, что на участок не зарегистрированы права других лиц, аресты и другие ограничения до 1998 г.

С 1.01.2006 г. отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования. Это сократило затраты на получение одной справки – из отдела Роснедвижимости о размере нормативной цены участка на момент смерти наследодателя.

Как правило, на руках наследника находится только свидетельство о праве собственности на землю. Таким образом, практически все 5–6 документов нужно получить заново (табл. 5.4.1).

Таблица 5.4.1

**Перечень мест, которые должен посетить наследник
для сбора документов для вступления в наследство на участок
для ведения КФХ**

Места посещения	Количество визитов	Что нужно получить
1	2	3
Архив	2	Копию постановления главы администрации о предоставлении участка, бесплатно
Кадастровая палата	2	Выписку из кадастра/кадастровый паспорт (если удастся избежать межевания), бесплатно
Землеустроительная компания/кадастровый инженер	(2)	Заказ работы и получение материалов для постановки участка на кадастровый учет (если в выписке из кадастра будет отказано)
Районный отдел Росрегистрации	2	Для получения справки, что в ЕГРП не зарегистрированы права других лиц на участок с 1998 г.
Районный отдел Роснедвижимости	1	1. Для получения справки о кадастровой стоимости участка (требуют не всегда в связи с освобождением от налога с 1.01. 2006 г.) 2. Для получения справки, что на участок не зарегистрированы права других лиц до 1998 г., бесплатно
Налоговая инспекция по месту нахождения участка	1	Для получения справки о наличии задолженности по уплате налогов. Действует 1 мес., бесплатно

Продолжение таблицы 5.4.1

1	2	3
Районный отдел Рос-регистрации	2	Справку о зарегистрированных правах на участок, отсутствии обременений. Действует 5 дней, 100 руб.
Итого визитов до нотариуса	Не менее 10	
После нотариуса	3	
Районный отдел Рос-регистрации	2	Свидетельство о государственной регистрации права собственности, 100 руб.
Итого визитов	Не менее 12	

Источник: по результатам монографического обследования процедуры вступления в наследство. Конаковский р-н, Тверская область. Шагайда Н.И., 2005 г.

Официальные затраты незначительны. Основная сумма денежных затрат приходится на проведение работ по межеванию участка, а затраты времени складываются из затрат на многочисленные поездки из села в районный центр и очереди.

По ст. 5 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 г. план участка для фермера изготавливался за счет бюджета. На основании этого плана участок уже должен состоять на кадастровом учете в настоящее время как ранее учтенный. Однако на практике работы по межеванию потребуют провести либо в кадастровой палате, т.к. данные устарели, либо в органе юстиции по регистрации прав, т.к. в выписке из кадастра/кадастровом паспорте будет указано, что площадь участка декларативна, требует уточнения при межевании участка.

Работы по межеванию, как правило, стоят от 2,5 до 5 тыс. руб. за 1 гектар. Федеральное законодательство предусмотрело возможность ограничения верхней границы затрат на межевание на уровне субъекта РФ. Как показывает практика, все попытки ограничения цены услуги сопровождаются возникновением дополнительных услуг. Во-первых, как правило, эти ограничения действуют для участков граждан для садоводства, личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства. Во-вторых, ограничение цены услуги за проведение работ по установлению и описанию границ участков (межевание) в 7 тыс. руб. сопровождается услугой «помощь в сборе документов» в 20 тыс. руб. Срок подготовки материалов для постановки участка на учет – не менее месяца. Выходной материал – межевое дело, в лучшем случае завизированное руководителем районного отдела Роснедвижимости. Если подписи не будет, то возникает новый этап работы для наследника – незапланированное по-

сещение отдела Роснедвижимости для получения подписи¹. Дополнительные издержки – оплата транспортных расходов. Для сбора документов потребуется в лучшем случае шесть месяцев. При этом собирать документы нужно оперативно, чтобы не истек срок действия справок: из налоговой инспекции – один месяц, из отдела Росрегистрации – 5 дней. Если на участке для КФХ находятся постройки, то к этому перечню добавляется еще предоставление выписки из БТИ, технический паспорт на дом. Если таковых документов нет (а это распространенное явление), то их оформление потребует 2–3 месяцев, не менее трех дополнительных посещений организации, занимающейся технической инвентаризацией строения.

Для оценки транзакционных издержек можно воспользоваться альтернативными затратами – тарифами на услуги по оформлению прав на недвижимость, которые предлагают юридические бюро².

Аналогичную процедуру, исключая этапы подготовки межевого дела, постановки участка на кадастровый учет, технической инвентаризации построек, необходимо провести и при вступлении в права наследника на земельную долю.

В настоящем виде высокие транзакционные издержки препятствуют преобразованию накопленных первым поколением земельных собственников активов в потенциал для развития производства.

Перспективным направлением сокращения транзакционных издержек является формирование единой информационной сети для нотариусов, регистраторов, работников кадастровых палат, налоговиков о собственниках, видах собственности, недоимках, зарегистрированных правах в рамках проекта «Электронная Россия». В настоящее время можно только говорить о том, что объединение функций кадастрового и технического учета, службы регистрации прав на недвижимое имущество уже объявлено. Это должно сократить издержки.

¹ В настоящее время идет работа по формированию единой службы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. После окончания работы все документы для постановки участка на учет, получение выписок, регистрации будут осуществляться в одном окне.

² В 2005 г. в Конаковском р-не Тверской области сбор справок для вступления в наследство оценивался не менее чем в 4,5 тыс. руб.; доставка работников службы инвентаризации до участка – 1 тыс. руб.; оплата услуг службы инвентаризации (бывшее БТИ) – от 5 тыс. руб.; передача готовых документов (без сбора справок) в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним для внесения информации о правах, получение выписки – от 3 тыс. руб.

Экономический эффект от введения рекомендуемых мероприятий проявится в сокращении сроков вступления в права наследства, более активного вовлечения земельных участков в земельный оборот, площадь которых только по участкам в долевой собственности оценивается не менее чем 14 млн гектаров.

5.5. Транзакционные издержки переоформления прав пользования и владения земельными участками

В соответствии с ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» все юридические лица обязаны выкупить или взять в аренду участок, ранее предоставленный им на титуле постоянного бессрочного пользования. Установлен срок, до которого это переоформление должно произойти. Как было отмечено в разделе 4, сельскохозяйственные организации не переоформляют свои права на землю. Предельный срок переоформления уже был перенесен с 1 января 2004 г. на 1 января 2006 г., с 2006 г. – на 2008 г., затем – на 2010 г., а сейчас – на 2012 г. Почему это происходит? Попытка переоформления участка в одной из сельскохозяйственных организаций Московской области убедительно продемонстрировала: этот процесс также сопряжен с высокими транзакционными издержками. Основа этого кроется в несоответствии общей схемы переоформления состоянию объекта – участку сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения. Общая схема устанавливает принцип переоформления – выкуп или аренда по ограниченному ценам. Сам порядок переоформления принимался в субъектах РФ. Однако и он не позволял переоформить право на участок. Право продавать или передавать участки сельскохозяйственных земель в аренду в отношении участков в муниципальной собственности, а также участков, находящихся в государственной собственности, собственность на которые (между федерацией, ее субъектами и муниципалитетами) не разграничена, в настоящее время дано органу местного самоуправления муниципального района.

Любой пользователь, имеющий землю на титуле постоянного (бессрочного) пользования, в ходе переоформления столкнется со многими скрытыми проблемами, которые даже не обсуждаются в обществе.

Во-первых, с 2001 по 2006 г. в Земельном кодексе действовала норма о том, что граждане – пользователи участка на таком титуле могут получить землю в собственность бесплатно (ст. 20). С 2006 г. норма о бесплатной передаче земель, ранее предоставленных в постоянное (бес-

срочное) пользование, снята. Вместо нее внесены нормы о реоформлении конкретных участков – садоводства и т.д., а участки для ведения КФХ уже не упоминаются. С 2005 г. действует норма ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 10), по которой крестьянские хозяйства и сельскохозяйственные организации должны выкупить участки или арендовать их. Параллельное существование двух норм, которые могли распространяться на КФХ, но которые предполагали бесплатное и платное реоформление земли, затрудняли принятие решений по реоформлению.

Во-вторых, по ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» была ограничена цена выкупа участков под зданиями, а по ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» – участков без строений (т.е. участков из земель сельскохозяйственного назначения, на которые распространяется этот закон). Однако цена выкупа установлена на уровне 20% от кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий (ст. 10). Земли, переданные в постоянное (бессрочное) пользование негосударственных пользователей, как правило, являются несельскохозяйственными угодьями. Это участки под полевыми дорогами, болотами, гарями и т.п. Очевидно, что для такого рода участков цена выкупа завышена. Кроме того, участки для выкупа не сформированы, а собственник – государство – не берет на себя расходов по их формированию. То есть цена выкупа неограниченна; она складывается из двух составляющих – ограниченной законом цены и цены, о которой все умалчивают и которая устанавливается коммерческими структурами, проводящими работы по формированию участка.

В-третьих, участок хозяйства в постоянном (бессрочном) пользовании числится под одним кадастровым номером, но состоит из десятков сотен обособленных на местности участков под болотами, оврагами, полевыми дорогами, водоемами, зданиями, сенажными траншеями, под зданиями и тому подобное. Как его выкупать или арендовать: одним участком или каждым в отдельности? Одним – невозможно, т.к. при регистрации прав на объекты недвижимости (которые в большинстве своем еще не зарегистрированы) требуется регистрировать права на здание и участок. Регистрация по обособленным на местности участкам приведет к отказу от части таких участков, так как сельскохозяйственная организация может быть не заинтересована во многих участках, например под полевыми дорогами между полей, находящихся в собственности или пользовании не сельскохозяйственной организации, а других лиц. В этом случае в государственной собственности без пере-

оформления останется много участков-пятнышек, использование которых другими заинтересованными лицами крайне ограничено: таких лиц может и не быть.

В-четвертых, в ходе реоформления теоретически можно отказаться от какого-либо отдельного участка (под болотами и т.д.). Однако для этого нужно такой участок сформировать, затратив большие средства.

На практике пользователь сталкивается даже с тем, что, оплачивая за государство работы по формированию участка, он должен у государства спрашивать разрешения на раздел исходного многоконтурного участка. Это, даже при хорошем отношении районной администрации, требует не менее двух обращений и не менее месяца для ожидания решения. То есть участок один, многоконтурный, в государственной собственности, который пользователь обязан взять в аренду или выкупить. Однако пользователь не может его выкупить весь сразу, не может разделить без разрешения, не может выкупить за ограниченную законом сумму, т.к. требуется еще проводить за собственника межевание¹.

В-пятых, каждый из обособленных участков имеет установленный еще до реформы вид угодий. В том числе есть угодья, которые числятся под лесом. Если этот лес не находится в ведении леспромхоза, то может ли он быть выкуплен? По общему правилу лес не может быть выкуплен, а может быть взят в аренду только на аукционе. Как пользователю реализовать предписанное законом право выкупить или арендовать лесной участок?

Неясная процедура способствует росту транзакционных издержек, в том числе на создание неформальных стимулов для принятия чиновниками решений, не предусмотренных их должностными обязанностями.

Например, в 2006 г. сельскохозяйственной организацией (ЗАО) в Можайском районе Московской области была начата процедура реоформления прав постоянного бессрочного пользования. Площадь участка – 760 гектаров, участок состоял из более чем 300 участков под дорогами, зданиями, кустарниками, болотами и т.д. Только в 2010 г. процедура была окончена: ЗАО получило более 300 свидетельств на право собственности обособленными участками несельскохозяйственных угодий.

¹ С марта 2008 г., после принятия ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», нельзя формировать многоконтурные участки, нужно спрашивать разрешение на раздел участка. По ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» нельзя зарегистрировать права и выкупить весь участок в пользовании сельхозорганизации как один, т. к. в нем много разных, в т.ч. и под зданием, участков.

дий общей площадью 760 га. На процедуру ушло около четырех лет. При этом были применены стимулы для официальных лиц, принимающих необходимые для переоформления решения. В качестве примера можно привести две сложные ситуации и способы их урегулирования.

1. На момент начала переоформления – в 2006 г. – ЗАО имело правоустанавливающий документ на землю: постановление главы районной администрации о передаче земли ЗАО в постоянное (бессрочное) пользование. Правоустанавливающий документ – свидетельство о праве – был подготовлен, но по каким-то причинам не был выдан сельхозорганизации и помещен в дело правоустанавливающих документов по хозяйству в районном отделе Роснедвижимости. Для переоформления прав пользования организация должна была предоставить в отдел районной администрации по управлению госимуществом правоустанавливающий и правоудостоверяющий документы на землю, а также другие необходимые документы. Из-за отсутствия правоудостоверяющего документа заявление было оставлено без движения. При обращении в районный отдел Роснедвижимости выяснилось, что отдел не может выдать подготовленное в 1992 г. свидетельство, подтверждающее право пользования: с 1998 г. документы выдает орган по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. При обращении в орган по регистрации выяснилось, что в 2006 г. он не может выдать такое свидетельство, т.к. с 1 января 2001 г. участки на праве постоянного (бессрочного) пользования не предоставляются. Все доводы о том, что это не новое право, возникающее в 2006 г., а подтверждение ранее возникшего в 1992 г. права, не возымели действия на руководителя регистрационной палаты: организации отказали во внесении в ЕГРП информации о ранее возникшем праве на участок и выдаче свидетельства. Организация обратилась в суд, суд не принял дело к рассмотрению, т.к. не нашел предмета спора. Через несколько месяцев были установлены неформальные отношения сельхозорганизации и органа по регистрации прав на землю, регистрационная палата выдала необходимый документ. Причина: руководитель палаты не имел инструкций, как поступать в подобных ситуациях, ему было проще отказать.

2. На участке в 0,4 гектара – части многоконтурного участка в постоянном (бессрочном) пользовании ЗАО – по кадастровому учету числился лес. Реализовать свои права по выкупу или аренде этого участка организация не могла: лес нельзя было купить, а аренда могла быть получена только через аукцион. С другой стороны, 0,4 гектара не могли быть лесом, т.к. такой маленький участок не мог быть «экологической систе-

мой», каковой является лес в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации. ЗАО получило справку из леспромхоза, что участок не находится в его сфере. В районном отделе Роснедвижимости участок числился лесом на основании экспликации земель хозяйства. Органа, который бы проверил правомочность установления вида угодий «лес», а не «древесно-кустарниковая растительность», не было определено. Дело по переоформлению остановилось на год. После этого при применении неформальных стимулов чиновник дал справку, что это «древесно-кустарниковая растительность»: переоформление прав продолжилось.

Необходимость применения неформальных методов решения проблемы проистекает из-за того, что формальные институты этих проблем не замечают. Денежная оценка стимулов для активизации неформальной деятельности чиновников и время, затраченное на взаимодействие с ними, составят транзакционные издержки данного процесса. Ниже приведен пример переоформления права пожизненного наследуемого владения главой КФХ – раздел 5.6. Процедура переоформления заняла по времени около двух лет, отсутствовали перспективы ее окончания на формальных основаниях. В результате была реализована неформальная схема переоформления права. Описание дает представление, с чем сталкиваются земельные пользователи, которые хотят законодательно получить земли в собственность. Название хозяйства, района не указано именно потому, что фермер не смог реализовать процедуру переоформления по закону.

5.6. Описание процедуры переоформления права пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования земельным участком для ведения КФХ

Краткая информация по хозяйству. КФХ фермера М–ва расположено в 50 км от Москвы, на территории Московской области. Хозяйство было зарегистрировано в начале 1992 г. Площадь участка: 10 гектаров сельскохозяйственных угодий. Глава хозяйства имеет на руках постановление главы администрации N-ского района Московской области о предоставлении ему в пожизненное наследуемое владение из земель сельскохозяйственного назначения земельного участка с кадастровым номером NN площадью 100 000 кв. м. Право фермера на пожизненное наследуемое владение земельным участком удостоверяется государст-

венным актом, зарегистрированным в Книге записей государственных актов на право собственности, владения и пользования землей.

Правовые основы. На момент начала процедуры в законодательстве были заложены две процедуры. В ст. 21 Земельного кодекса Российской Федерации было предусмотрено получение в собственность бесплатно гражданином участка земли, ранее предоставленного ему в пожизненное наследуемое владение. В ст. 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» было прямо указано, что земельный участок должен быть выкуплен, если фермер желает получить его в собственность.

Описание процедуры оформления. В мае 2004 г. фермер М—в начал, в соответствии п. 3 ст. 21 ЗК РФ, процедуру переоформления прав пожизненного наследуемого владения. По ст. 3 п. 10 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение участками осуществлялось органом местного самоуправления, если законодательством не предусмотрено иное. Законодательством Московской области было предусмотрено иное. На территории Московской области решения о предоставлении участков, превышающих размер 3 гектара, принималось Министерством имущественных отношений Московской области. Фермер обратился в это министерство, предоставил все документы по участку. В неформальной беседе ему было предложено внести некоторую сумму в некоторый фонд. Фермер, оценив риски в случае отказа, согласился. Однако к моменту внесения суммы она возросла в два раза. Эта сумма была не по карману фермеру. Он попросил: если невозможно получить бесплатно, то продать ему участок официально по рыночной цене. Договор с фермером не заключался под разными предлогами. Как выяснилось позднее, договор был составлен, но фермеру об этом не сказали.

На тот момент действовал закон Московской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области» № 75/2004—ОЗ от 12 июня 2004 г. Согласно ему земля может быть выкуплена фермером для целей сельскохозяйственного производства по цене, равной десятикратному земельному налогу. Узнав об этом, фермер в начале июля 2005 г. переписывает заявление, указывая, что просит продать ему участок для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства по цене, предусмотренной п. 14 закона МО: «по цене, равной десятикратной ставке земельного налога, с условием сохранения целевого назначения и разрешенного вида использования указанных земельных участков в течение пяти лет (п. 1)».

Законодательство России и Московской области¹ требует, чтобы решение о предоставлении земельного участка в собственность было принято министерством в двухнедельный срок со дня подачи заявления, а затем также в течение двух недель заключен соответствующий договор. Фермеру отказывают в заключении договора, тянут время. Объяснение: готовятся поправки в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которые могут установить иной механизм ценообразования при выкупе.

В целях защиты сельхозпроизводителей, использующих участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» 18 июля 2005 г. вносится дополнение: цена выкупа не может быть выше 20% от кадастровой стоимости участка (ст. 10). Теперь Минимущество МО не заключает договор продажи на том основании, что закон МО области, где предусмотрена цена, равная в 10-кратному размеру земельного налога, приходит в противоречие с ценой, указанной в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: не более 20% от кадастровой стоимости участка. Представители Минимущества МО утверждают, что для приобретения земельного участка в собственность необходимо принятие закона Московской области, устанавливающего выкупную цену согласно указанному федеральному закону, а потому издание распоряжения о переоформлении земельного участка и заключение соответствующего договора с фермером невозможно.

Фермер представил справку из районного земельного комитета и из налоговой инспекции о том, что противоречия между законом Московской области и федеральным законом нет. Однако договор с ним не заключили и после этого.

В ноябре 2005 г. адвокат фермера обратился в суд с требованием признать незаконным бездействие Минимущества МО и обязать его в течение недели заключить договор купли-продажи.

¹ ЗК РФ (ст. 29); Закон Московской области № 120/2004-ОЗ от 21 сентября 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в закон Московской области «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, для осуществления предпринимательской и некоммерческой деятельности на территории Московской области» (ст. 5); Правила организации переоформления права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения на земельные участки на право аренды или право собственности, продажи или передачи в аренду земельных участков, утвержденных постановлением правительства Московской области № 451/36 от 11 октября 2002 г. (п. 6).

Суд состоялся в декабре 2005 г. Он признал все требования фермера правомерными.

Минимущество МО написало апелляцию, на основании которой в феврале 2006 г. решение суда было отменено. Рассмотрение апелляции было осуществлено без приглашения фермера. Основание: апелляционная инстанция приняла во внимание, что Московская область готовит поправки в свой закон, которые повторяют поправки федерального закона.

У фермера было два пути. Первый: в течение двух месяцев отправить заявление в кассационную инстанцию, которая, безусловно, отменила бы решение инстанции апелляционной. Второй путь: 20% от кадастровой стоимости несущественно превышало десятикратную ставку земельного налога – можно обратиться с просьбой о продаже участка по условиям федерального закона. Фермер решил, что быстрее будет получить участок, выкупив его за 20% от кадастровой стоимости.

Однако договор с фермером все равно не был заключен. На его вопрос о том, почему по истечении почти двух месяцев с момента подачи им нового заявления договора нет, Минимущество Московской области предложило ему остановить все судебные действия. Фермер сказал, что у него нет уверенности, что участок ему продадут, а так как истекает срок кассации, он все-таки подаст кассацию на апелляционную инстанцию. Тогда ему было заявлено, что договор заключаться не будет. Это решение было принято заместителем главы Минимущества Московской области. Все попытки фермера попасть на прием к этому чиновнику оказались безрезультатными: его записывали, но не приглашали на прием.

Кассационная инстанция отменила все решения: апелляционной инстанции и суда.

С 1 июля 2006 г. стали действовать новые поправки в ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которыми все решения по распоряжению участками, находящимися в государственной собственности, должны приниматься органами местного самоуправления. Борьба с Минимуществом окончилась безрезультатно.

Заявление в районную администрацию поданы фермером в конце июля 2006 г. Срок принятия решения о продаже – две недели. Решение о продаже не принимается три месяца на том основании, что район не знает (а в законе не сказано), как осуществить продажу, как и кто будет рассчитывать 20% от кадастровой стоимости участка. Кроме того, все

решения органов местного самоуправления должны быть согласованы в Минимущество Московской области на основании ст. 4 закона Московской области №106/2006-ОЗ от 14.07.2006 г. Это согласование проводится в течение месяца. Эти сроки, а также то, что решение может быть не согласовано, являются прямым нарушением федерального законодательства. Однако прокурор не вынес протест на вышеназванный закон.

Итак, с момента подачи заявления на переоформление права прошло 2,5 года.

Документы, которые должны быть предоставлены фермером для выкупа, регулируются постановлением правительства Московской области¹. По этому постановлению гражданину нужно предоставить заявление, паспорт, правоудостоверяющий, правоустанавливающий документ на землю, кадастровый план, нотариально заверенную копию свидетельства о государственной регистрации, справку о размере земельного налога. Однако на практике с фермера еще потребовали:

- баланс фермерского хозяйства;
- справку о реализации сельскохозяйственной продукции из районных органов статистики;
- справку из управления по Московской области Федерального агентства кадастра объектов недвижимого имущества о кадастровой стоимости земли;
- справку от районного архитектора, что через участок или на участке не планируется что-либо строить для государственных нужд.

Для оформления справки из управления Роснедвижимости по Московской области фермеру пришлось приехать в Москву, взять сотрудника Роснедвижимости, свозить на участок, чтобы он удостоверился в сельскохозяйственном использовании участка.

Фермеру пришлось посетить:

1. Минимущество Московской области (визиты каждые две недели в течение двух лет – 48 визитов).
2. Арбитражный суд и судебные инстанции (8 визитов).
3. Конторы для сбора документов (6 визитов).
4. Районную администрацию (визиты каждые две недели в течение трех месяцев – 6 визитов).

¹ Постановление правительства Московской области № 451/36 от 11 октября 2002 г. «Об организации переоформления права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения на земельные участки на право аренды или право собственности, продажи земельных участков». База электронной юридической информации «КонсультантПлюс».

5. Затраты на адвоката – закрытая информация.

Оценка затрат на переоформление по цене, которую было предложено заплатить фермеру на первом этапе в сомнительный фонд, – 500 тыс. долларов. Это и есть оценка транзакционных издержек.

Окончание эпопеи: в 2008 г. фермер обратился в районный суд с иском о понуждении районной администрации предоставить ему участок в собственность бесплатно на основании ст. 21 Земельного кодекса Российской Федерации. Ответчик – представитель районной администрации признал, что право есть. Суд постановил, что участок должен быть передан фермеру бесплатно. Однако на момент вынесения решения ст. 21 ЗК РФ была изменена, норма о бесплатном наделении уже была снята (в 2006 г.). Представитель администрации и судья этого «не заметили».

Из описания действий, которые предпринял фермер, становится ясно, почему не идет процесс переоформления прав на землю, ранее предоставленную сельскохозяйственным организациям и фермерам в пользование и владение. Транзакционные издержки высоки, и их предел не может быть установлен при анализе прописанной по закону процедуры.

5.7. Транзакционные издержки на формирование нового участка при выделе участка в счет земельной доли или разделе участка

Анализ институтов, регулирующих раздел общей собственности на участки земель сельскохозяйственного назначения, проведенный в разделе 3, показал их крайнее несовершенство. Это проявляется в высоком уровне транзакционных издержек, сопровождающих процесс раздела. В законодательстве предусмотрены две процедуры раздела для участков в собственности более пяти человек (ст. 13 и 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №101-ФЗ). По сути самой общей собственности ее участники могут договориться единогласно о любой процедуре раздела. Однако для особых участков, сформированных в ходе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, такое единогласное решение почти невозможно из-за огромного – в несколько сотен – числа участников. Таким образом, для раздела общей собственности участники должны воспользоваться процедурами ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Первая процедура (ст. 14) предусматривает, что на собрании участников общей собственности (кворум: не менее 20% участников общей

собственности и/или участников, владеющих не менее 51% долей в участке) принимается решение о местоположении участка для первоочередного выдела. В рамках этого участка любое заинтересованное лицо может начинать выделение участка: обращаться к кадастровому инженеру, оплачивать работу, согласовывать границы, ставить выделенный участок на кадастровый учет, регистрировать права не него. Или, точнее, пытаться регистрировать.

Вторая процедура применяется, когда решение о местоположении участка для первоочередного выдела участков в счет земельных долей не принято. В этом случае группа заинтересованных лиц или одно лицо определяют с местоположением и размером участка в счет выделяемых земельных долей/долю (закон предусматривает, что выделяться может площадь в пределах кадастровой стоимости исходного участка в расчете на выделяемые доли/долю), дает объявление в газету. По истечении одного месяца, при отсутствии письменных возражений, местоположение считается согласованным. Хотя по закону согласовывается «местоположение участка», но по сути согласуется и площадь выделяемого участка. После этого можно идти к кадастровому инженеру, заказывать работы по формированию участка, ставить участок на кадастровый учет, регистрировать право на участок и т.д. При отсутствии возражений дальнейшие действия одинаковы по двум процедурам. Если возражения поступают, то спорный вопрос должен быть урегулирован по согласительной процедуре, которая, по ст. 13 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», может быть утверждена субъектом РФ. Реализация формальных процедур по времени и затратам одинакова. Но это только видимые затраты прописанных в законе процедур. На практике эти затраты непременно вырастут. При реализации первой процедуры они могут вырасти на следующих этапах:

1. Постановки сформированного в счет земельной доли участка на кадастровый учет. По процедуре, прописанной в законе, определяется место (поле, сенокос, пастбище или несколько полей, сенокосов, пастбищ), на котором в первоочередном порядке будут выделяться участки в счет долей желающих. То есть определяется земельный массив, но не местоположение конкретных участков и очередность выдела для тех, кто хочет выделить земельную долю в участок. Законом также не установлено лицо, которое должно вести реестр участков, находящихся в процессе формирования, чтобы избежать пересечения интересов нескольких лиц, желающих выделить участок в счет земельной доли на одном и том же месте. Это означает, что несколько претендентов могут

оплатить работы по межеванию у разных кадастровых инженеров и одновременно начать процедуру выделения. Первый, кто успеет обратиться в орган, осуществляющий кадастровый учет, будет в выигрыше. Второй узнает, что участок уже занят и зря уплачены деньги, только в момент подачи заявления о кадастровом учете. Источник транзакционных издержек – затраты на повторение процедуры снова и снова – заложены в законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Для сокращения издержек на проведение согласительных процедур можно сразу обратиться в суд. Но это приведет к появлению других затрат – на судебные пошлины. Кроме того, специфические вопросы раздела общей собственности на участки часто новы для судей, что ведет к затягиванию процесса принятия решений.

2. Получения согласия о местоположении выделяемого участка. По закону собрание участников общей собственности определяет только место для первоочередного выдела участка, но не размеры участков на конкретном поле. Это означает, что участки могут быть выделены без учета качественных характеристик почвы. В законе сказано, что участок должен быть выделен в пределах кадастровой стоимости участка на конкретном поле и кадастровой стоимости исходного участка, приходящейся на одну земельную долю. Однако кадастровая стоимость каждого поля не установлена, она установлена на весь исходный участок в тысячи гектаров в общей долевой собственности. В результате могут быть нарушены права оставшихся участников общей собственности. Могут и оставшиеся участники нарушить права выделяющегося, утверждая, что он выделил участок не той площади. Таким образом, проблемы относительно площади выделяемого участка могут возникнуть при постановке участка на кадастровый учет (со стороны работников Роснедвижимости/Росреестра) в это же и в любое время после постановки (со стороны других участников общей собственности). Претензии со стороны других участников могут возникнуть через годы после выдела, если в какой-то момент они узнают, что их права нарушены, т.к. по процедуре они не извещаются о площади выделенного участка в момент выдела. Претензии могут быть предъявлены в течение трех лет с момента, когда участники долевой собственности узнают, что их права нарушены. После этого обе стороны будут нести издержки на защиту своей собственности. Возможность такого рода издержек также заложена в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

3. При обращении за регистрацией прав на выделенный участок возникнут проблемы с правоустанавливающим документом. В качестве

правоустанавливающего документа нельзя признать решение собрания о местоположении участка для первоначального выдела. В решении собрания не указана фамилия выделяющегося, конкретная площадь участка, остаток исходного участка после выдела. Все это мешает регистратору внести запись о правах на выделенный участок в ЕГРП. Потребуются многочисленные переговоры, возможно, использование неформальных способов убеждения, чтобы права были зарегистрированы. Например, в Московской области регистраторы требуют предоставления протокола собрания – первого экземпляра (его не может предоставить каждый выделяющий участок), с обязательными пунктами о том, кто конкретно выделяется на том или ином поле, размер выделяемого и оставшегося участка. То есть требования регистратора логичны, но не предусмотрены законом, и, например, предоставление каждый раз первого экземпляра протокола собрания невыполнимо. Затраты на изготовление не предусмотренного федеральным законом документа, о котором граждане узнают, лишь закончив формальную процедуру по закону, влекут за собой необходимость проведения нового собрания для подготовки протокола по форме, которую требует орган по регистрации прав на землю. Такого рода транзакционные издержки также обусловлены нормами ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

При реализации второй процедуры возникают дополнительные транзакционные издержки:

1. На стадии получения согласия о местоположении выделяемого участка, если поступило возражение от других участников общей собственности на исходный участок и требуется проведение согласительных процедур. Во-первых, не все субъекты РФ такие процедуры приняли. Во-вторых, вне зависимости от наличия процедуры они достигают цели только в двух случаях: если возражение поступило по вопросу местоположения участка и если в ходе переговоров возражающий снял свое возражение. В других случаях – если возражение касалось размера участка или возражающий убедил согласительную комиссию в своей правоте – процедура выделения участка останавливается. Это связано с тем, что согласительные процедуры могут касаться только вопроса местоположения, а не площади участка. А также с тем, что на согласительной комиссии выделяющийся и возражающий собственник не могут договориться о другом местоположении выделяемого участка: новое местоположение выделяемого участка должно быть снова согласовано со всеми участниками общей собственности. То есть транзакционные издержки будут возрастать на величину затрат для повторения процеду-

ры согласования местоположения. Эти издержки опять-таки предопределены законом.

2. На стадии подачи заявления о регистрации права на выделенный участок. В законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» написано (ст. 13), что вторая процедура реализуется в случае, если решение об определении местоположения участка для первоочередного выдела не было принято на собрании участников общей собственности. Регистраторы, например, в Можайском районе Московской области требуют, чтобы заявитель подтвердил факт проведения собрания, на котором решение не было принято. Так как в законе не написано, что собрание по этому поводу должно быть созвано, то собственник земельной доли его не проводит, подтверждений, что оно собиралось, но не приняло решений, не имеет. Однако он фактически принуждается к проведению собрания (через 30 дней после объявления), составлению протокола, подтверждающего, что решения не было принято. Эти требования, не предусмотренные напрямую в законе, ведут к увеличению расходов собственника на подачу объявления, потом – на повторение процедуры выдела по второму варианту заново. Только после этого он имеет все документы для регистрации. Эти издержки порождены практикой работы регистрирующего органа. Вторая проблема при подаче заявления на регистрацию – отсутствие правоустанавливающего документа. Газета с объявлением правоустанавливающим документом не является.

Размер транзакционных издержек возрастает, если выделяется участок в счет нескольких земельных долей. В этом случае все дольщики не могут повторять десятки поездок в район, дают доверенность одному участнику новой собственности. Однако, как показывает практика, в государственных органах требуют нотариальные доверенности даже тогда, когда это не предусмотрено законом. Например, взять кадастровый паспорт от имени землепользователя. Во-вторых, нотариусы, которые могли бы заверить доверенность, далеко не всегда есть в селе. Поездки к нотариусу, уплата пошлин еще более удорожают процесс.

Кроме транзакционных издержек, порожденных институтами и организациями, есть расходы на транспорт: все присутственные места расположены в районном центре, а собственники земельных долей, как правило, в селе. Эти (не менее десятка) визиты потребуют не менее 900–1000 руб. на транспортные расходы от села до районного центра и обратно. Этот подсчет сделан для случая, когда каждый шаг реализуется за одно посещение, одну поездку. Как правило, требуется не менее трех

посещений каждой конторы, так что количество часов на дорогу, стояния в очередях в неприиспособленных помещениях существенно возрастает. По собственному опыту автора известно, что работы по выделу одного участка занимают до одного года постоянного квалифицированного занятия. Перечень документов, которые необходимо предъявить в каждой конторе, строго не определен, что требует дополнительных визитов. Правила игры известны в полной мере только представителям государственных органов, которые получают письменные или устные указания вышестоящих начальников или имеют свои собственные представления о том, как должна быть реализована та или иная норма. Пример последнего – требование в кадастровой палате нотариально заверенной доверенности для подачи документов на постановку участка на кадастровый учет от группы граждан. Правила игры неясны – граждане и представители юридических лиц вынуждены несколько раз посещать кадастровую палату и другие организации, получая все новые и новые замечания по составу представленных документов.

Кроме этого уровень транзакционных издержек зависит от действующих на момент выделения участка требований по описанию границ. Транзакционные издержки процедуры выделения участка в счет земельных долей зависят также от размера государственных пошлин за регистрацию прав на новый участок. Подробно вопрос обсуждался в разделе 3.

Разница между ценами на земельные доли и на участки в счет долей могут служить показателем уровня транзакционных издержек на выдел участка. Так, по наблюдениям автора, разница в ценах составляла до 2005 г. 2–4 раза (по Клинскому району Московской области). С середины 2005 г. эта разница выросла существенно (до десятикратной стоимости земельной доли). Во-первых, вырос спрос на участки (рос до 2008 г.). Во-вторых, вступила в силу поправка к ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» об ограничении круга покупателей земельных долей – их круг ограничился участниками долевой собственности и пользователем участка.

Высокие транзакционные издержки являются следствием несовершенных, разнонаправленных, непродуманных институтов. Подсчитать транзакционные издержки выделения участка трудно, т.к. нормы, их предопределившие, постоянно меняются. Ясно только одно: для собственника земельной доли, который смотрит в закон, регулирующий процедуру его выхода с участком в счет земельной доли, эти все издержки

не видны. Он их познает постепенно, спотыкаясь на каждом этапе прохождения процедуры через различные официальные конторы.

5.8. Транзакционные издержки сельскохозяйственных организаций и КФХ на формирование землепользования за счет земельных долей граждан

Для того чтобы показать, насколько велики расходы сельскохозяйственных организаций, которые формируют землепользование на основе действующего законодательства, проведено монографическое описание и подсчитаны издержки ОАО «Лазаревское», которые оно понесло в ходе оформления своего землепользования.

ОАО «Лазаревское» расположено в Щекинском р-не Тульской области. Оно входит в список 300 крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции в России. Опыт данной организации интересен тем, что в ее состав за годы, прошедшие после начала приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, не вошло новых сторонних лиц: она создана и развивается под руководством одного и того же человека, который возглавил ее на момент реорганизации. Организация существенно увеличила свое землепользование за счет земель в общей долевой собственности, ранее находившихся в пользовании четырех соседних хозяйств. Ниже приведена таблица затрат (*табл. 5.8.1*), сопровождающих формирование землепользования организации. Чиновники, которые по закону должны быть вовлечены в процесс оформления землепользования, в 2006 г. необходимыми знаниями не обладали и опасались принимать какие-либо решения. Это обстоятельство сформировало особую статью транзакционных издержек – издержки на поиск информации, затраты на обучение специалистов хозяйства, затраты на обучение работников районных органов по регистрации прав, которые были возмещены из бюджета ОАО «Лазаревское». Эти затраты должны быть прибавлены к тем, что приведены ниже. По подсчетам, они составили около 45 тыс. руб.

Таблица 5.8.1

**Транзакционные издержки на оформление прав землепользования
по ОАО ПХ «Лазаревское» (2005–2007 гг.)**

Показатели	Значения
	1
	3
1. Всего сельскохозяйственных угодий, в пользовании, га	20 832
в том числе в долевой собственности, га	16 906
количество земельных участков	19
число участников общей собственности, чел.	2569
2. Куплено участков в долевой собственности, количество	5
Число долей в этих участках	577
площадь	3797
в том числе получены свидетельства о государственной регистрации права на участки	3
в счет земельных долей, кол-во земельных долей	268
3. Затраты на оформление сделок купли-продажи, руб.	
– за регистрацию ранее возникшего права	нет
– за регистрацию права собственности на выделенный в долевую собственность продавцов участок, руб./доля	500
– за регистрацию права собственности на выделенный в долевую собственность продавцов участок всего, руб.	288 500
– за регистрацию договора купли-продажи земельного участка, руб./участок	7500
– за все участки:	37 500
– за переход права собственности на земельный участок хозяйству	7500
– за все участки	37 500
Итого затрат на регистрацию по сделкам купли-продажи	363 500
4. Выдел участков в счет долей для аренды:	
количество долей	1245 долей
площадь и количество земельных участков, га	7355
количество земельных участков	7
5. Затраты на оформление договоров аренды участков, руб.:	
– за регистрацию ранее возникшего права	нет
– за регистрацию права собственности на выделенный в долевую собственность арендаторов участок, руб./доля	500
– всего, руб.	622 500
– за регистрацию договора аренды руб./договор	3000
– за регистрацию всех договоров аренды, руб.	24 000
Итого затрат на регистрацию по сделкам аренды, руб.	646 500

Оборот сельскохозяйственных земель...

Продолжение таблицы 5.8.1

1	3
6. Кадастровая палата	
Предоставление выписки из кадастра об участке в долевой собственности как ранее учтенном участке для регистрации сделок с долями без требования проведения межевания	не предоставлялись
Затрачено денег на постановку участков и подготовку выписок	
В расчете на один земельный участок	2000 руб.
Затрачено денег на все земельные участки	38 000 руб.
7. Потрачено времени на межевание от заявки до постановки участка на кадастровый учет	
	от 6 мес. до 2 лет
8. Работы по межеванию, руб.	
Стоимость межевания всех участков	510 000 руб.
Затрачено времени на межевание от заявки до постановки участка на кадастровый учет	от 6 мес. до 2 лет
Приходится на 1 га купленной или арендованной земли	45
Приходится на 1 га земли в долевой собственности, вовлеченной в оборот (т.е. из которой выделялись участки для аренды и продажи)	30
9. Затраты на нотариуса с учетом выезда, руб./чел.	
Всего доверенностей	800
Затраты на нотариуса, руб.	1822
	1 457 600
ИТОГО сумма затрат, руб.	3 015 600

Источник: монографическое описание оформления землепользования ОАО «Лазаревское», Щекинский р-н, Тульская область. Романовская М.М., гл. экономист ОАО «Лазаревское», 2005–2006 гг.

Структура затрат на формирование землепользования в ОАО показана на рис. 5.8.1.

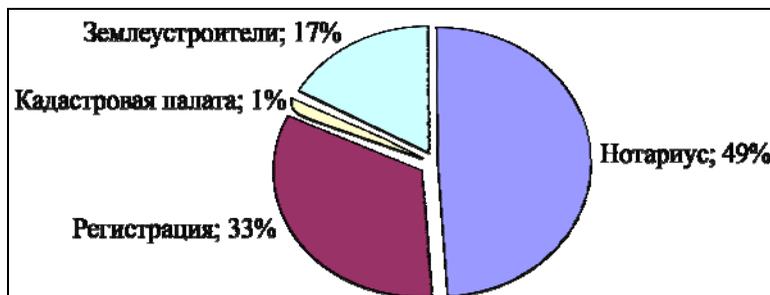


Рис. 5.8.1 Структура затрат на оформление земельных отношений в ОАО «Лазаревское» Тульской области

Диаграмма ясно показывает, что платежи коммерческим службам – землеустроителям и нотариусам – составляют 66%. Чрезвычайно высокая доля расходов на нотариуса свидетельствует о фактической недоступности службы по регистрации прав и сделок с землей для граждан. Издержки на нотариуса можно считать альтернативными издержкам на доставку собственников земельных долей и их супругов к службе регистрации, время в ожидании приема, заполнение заявлений на регистрацию. Другими словами – это доступ к системе регистрации (табл. 5.8.2).

Таблица 5.8.2

**Затраты на осуществление сделок при оформлении
землепользования ОАО «Лазаревское» в расчете
на 1 га и одну земельную долю, руб.**

	Всего, тыс. руб.	На единицу, руб.	
		Земельную долю	га
Регистрация прав и сделок	1010	554	91
Кадастровая служба	38	21	3
Землеустроительная служба	510	280	46
Нотариус	1457,6	800	131
Обучение	45	25	4
Оплата труда работников, занятых в ОАО оформлением	360	198	32
Итого	3420,6	1877	307

Источник: рассчитано по данным табл. 5.9.1.

Обычно все затраты по привлечению земли граждан в ОАО берет на себя организация. По действующему законодательству передача участка в аренду возможна по согласию всех собственников. Как неоднократно было упомянуто, единогласное решение получить невозможно. Это требует раздела участка в общей собственности – отделение участка в собственности граждан, которые единогласно передадут участок в аренду. Отделение участка означает формирование нового объекта. Регистрация прав на новый объект требовала в 2005 г. (до декабря 2008 г.) уплаты пошлины в размере 500 руб. за каждого дольщика (ст. 333.33 НК РФ). В общей структуре затрат организации на уплату пошлин плата за граждан составляет 90%.

В структуре затрат ОАО «Лазаревское» очень низка доля затрат на проведение межевания, т.к. оно было сделано на картографических материалах, имеющихся в распоряжении районного отдела Роснедвижи-

мости и районной кадастровой палаты без проведения работ на местности. Это демонстрирует возможность снижения затрат на межевание. На практике встречается регулирование уровня затрат административными методами на территории субъекта, право которого на ограничение стоимости межевания установлено на федеральном уровне в 2006 г. в ходе так называемой дачной амнистии. В ряде областей и до этого были установлены ограничения. Например, в Орловской области установлен норматив – 100 руб./га. Однако это редкие исключения и примеры, когда необходимые процедуры осуществляют, ограничиваясь подобными суммами.

ОАО «Лазаревское» сократило затраты на регистрацию прав путем перехода от приобретения земельных долей к приобретению участка в их счет. В случае приобретения доли хозяйство платило бы по 7500 руб. за регистрацию перехода права хозяйству на каждую земельную долю¹. Обычно в хозяйствах заключается отдельный договор на приобретение каждой земельной доли. В *табл. 5.8.3* приведено сравнение затрат при двух стратегиях в отношении 577 земельных долей. Первый вариант – выдел пяти участков в общей долевой собственности в счет 100–125 земельных долей каждый, регистрация прав граждан на них, регистрация перехода права к ОАО «Лазаревское» по договору купли-продажи на пять участков. Второй вариант: заключение 577 отдельных договоров купли-продажи и регистрация 577 переходов права на ОАО «Лазаревское», выделение в счет купленных долей пяти участков, регистрация прав ОАО на них.

Таблица 5.8.3

**Сравнение разных стратегий формирования
землепользования, тыс. руб.²**

Варианты	Затраты на регистрацию перехода права	Затраты на регистрацию права	Итого
1-й	$5*7,5=37,5$	$577*0,5=288,5$	326
2-й	$577*7,5=4327,5$	$5*7,5=37,5$	4365
Экономия 1-го варианта	X	X	4039

Источник: расчеты автора.

¹ Пошлина действовала до декабря 2008 г.

² Сравнение проведено только по затратам на регистрацию прав и сделок. Затраты на выделение участков и нотариуса в этих вариантах будут идентичны.

Таким образом, правильная стратегия позволила сохранить для хозяйства 4039 тыс. руб.

Однако выбор лучшей стратегии в хозяйстве должен ориентироваться не только на это. Нужно учитывать, что при покупке земельных долей период времени от начала работы по формированию землепользования организации до момента перехода прав от граждан к хозяйству короче. В случае покупки земельных долей организация становится собственницей долей и может без риска для себя выделять участок в их счет столько времени, сколько потребуется. При покупке участка в счет земельных долей граждане сначала должны сформировать участки для продажи. Опыт «Лазаревского» показывает, что выдел участка для продажи занимает до двух лет. В ходе такой длительной процедуры выдела возможен отказ части собственников участка от сделки продажи.

Таким образом, для оформления землепользования за счет земель, находящихся в общей долевой собственности, сельскохозяйственные организации должны иметь обученных специалистов, освобожденных от иной работы, средства для проведения межевания, регистрации прав/сделок/перехода прав и нотариусов. Первое и третье, как правило, отсутствуют в большинстве сельскохозяйственных организаций. В целом по стране для оформления прав пользования землей в общей долевой собственности придется заплатить только регистраторам и нотариусам, исходя из опыта ОАО «Лазаревское», 34,2 млрд руб. (222 руб.*111,3 млн га), что составляет около половины годовой прибыли средних и крупных предприятий России. Такой объем платежей, увеличенный еще и на проведение работ по межеванию, делает невозможным оформление земель в общей долевой собственности в установленном законом порядке. Это ограничивает круг сельскохозяйственных организаций, планирующих работы по юридическому закреплению своих прав на землю, а также стимулирует переход земли от первичных собственников и пользователей к тем, кто способен взвалить на свои плечи все бремя транзакционных издержек.

Как было показано выше, составляющие транзакционных издержек постоянно меняются. Если бы «Лазаревское» оформляло землепользование на начало 2010 г., расходы бы существенно изменились (*табл. 5.8.4*). Для иллюстрации рассмотрим только расходы на регистрацию права дольщиков на выделенные в счет их долей участки и на переход права на участки покупателю – ОАО «Лазаревское».

Таблица 5.8.4

Сравнение издержек на уплату государственных пошлин при реализации схемы выдела земельных долей продавцов в участки и переход права на участки ОАО «Лазаревское»

Показатели	2006 г.	на 1.01. 2009 г.
1	2	3
Общая информация		
– число коллективов собственников	5	334 (по числу обособленных в участки полей, участков сенокосов и т.д.)
– обособленных полей участков сенокосов	334 (входят в 5 составных участков в долевой собственности)	334 (каждое обособлено в участок в долевой собственности)
– всего долей в участках	577 в пяти участках: 1- 125 долей; 2- 144 доли; 3- 116 долей; 4- 108 долей; 5- 84 доли.	38345 в 334 участках: – 125 долей в праве на каждый из 61 участка – 144 доли в праве на каждый из 79 участков – 116 долей в праве на каждый из 51 участка – 108 долей в праве на каждый из 59 участков – 84 доли в праве на каждый из 84 участков
Общая площадь всех участков, га	3797	3797

Продолжение таблицы 5.8.4

1	2	3
1. Затраты на регистрацию ранее возникшего права в исходном участке	нет	нет
2. Затраты на регистрацию доли в праве собственности на участок, выделенный в долевую собственность для продажи, руб./доля	500	50
Всего	288 500 (за 577 долей в 5 составных участках общей площадью)	1 917 250 (за 38 345 долей в 334 участках)
3. Затраты на регистрацию перехода права на участок к ОАО «Лазаревское» руб./участок	7500	100
Всего за все участки	37 500	33 400
4. Итого затрат на переход права собственности на землю от граждан к организации, руб.	326 000	1 950 650

Источник: на основе монографического описания Романовской М.М., см. табл. 5.9.1.

Сравнение сумм уплаченных пошлин показало, что, несмотря на снижение пошлин в 10 раз в 2010 г. при регистрации доли в праве на участок и в 75 раз при регистрации перехода права на участок к юридическому лицу, общий размер пошлин для организации увеличился в 59,8 раза. Это произошло из-за того, что изменились требования к формированию участка: отказ от единого землепользования или составного участка, переход к формированию отдельных участков по числу отдельных полей, ранее входивших в один многоконтурный участок.

Аналогичный рост затрат наблюдается и при выделении участков в счет земельных долей для передачи их в аренду.

Миллионные затраты на формирование землепользования сельскохозяйственной организации по процедурам, прописанным в законе, непосильны для большинства сельхозорганизаций. Это способствует развитию двух практик: использованию земли без формального договора с собственниками, а также попыткам регистрации земли в собственности сельскохозяйственной организации, даже если для этого нет достаточ-

ных правовых оснований. Первая практика оправданна, когда на землю сельскохозяйственной организации нет спроса. Вторая возможна, если официальные органы, задействованные в процедурах оформления земли, не будут очень придирчивы к уставным документам организации: нечеткие формулировки типовых документов первых лет аграрной реформы дают пищу для творчества юристам, которые пытаются истолковать их нормы в пользу регистрации земли в собственности юридического лица. Такой подход привлекателен и для органов, осуществляющих регистрацию прав на землю: работа с одним заявителем, а не с сотнями сособственников земельного участка. Привлекательным моментом является быстрое оформление землепользования хозяйства, а отрицательным – участие в многочисленных судах с собственниками земельных долей, у которых земля была отнята¹.

Список литературы

1. Вильгельмсен Хенинг, Хансен Ленард. Информационные материалы российско-датского проекта «Внедрение механизмов земельного рынка в сельское хозяйство». Псков, 10–11 марта 2004 г.
2. Лазаревский А. Землеустройство против бизнеса//Эксперт, 2006. № 43.
3. Олейник А. Дефицит права (к критике политической экономии частной защиты)// Вопросы экономики. 2002. № 4.
4. Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. – М, Центр политических технологий, 1998
5. Рольфс Л. Рынки факторов производства: перспективы анализа. Материала докладов проекта BASIS. М.: ИЭПП, 2002.
6. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы // Вопросы экономики. 1999. № 7.
7. Тимофеева Л.М. Коррупционные схемы и перераспределение земли в сельском хозяйстве. М.: РГГУ, 2002.
8. Ушачев И.Г., Арашуков В.П., Югай А.М., Тушканов М.П., Бархунов Н.А. и др. Агропромышленные формирования холдингового типа. М.: Издательство МСХА, 2002.

¹ Каркешин В. Недружественное поглощение/ Сельская жизнь, 1 ноября 2005 г. <http://www.krfr.ru/publications/8/>

Глава 6. Предпосылки и стимулы изъятия земель из сферы сельскохозяйственного производства

Высокие транзакционные издержки оборота создают стимулы для перераспределения земельной собственности от первичных собственников, получивших права на нее в ходе приватизации, другим лицам. Кроме того, сельскохозяйственные организации – пользователи земли часто не могут оформить договоры с собственниками земли из-за тех же высоких транзакционных издержек. В случае появления лиц, заинтересованных в земле, сельхозорганизации рискуют потерять все или часть земель, которые традиционно обрабатывают. Низкие доходы сельского населения от работы в сельскохозяйственных организациях, отсутствие или низкая арендная плата за использование участков в счет земельных долей также способствуют массовым продажам земли гражданами. То есть, повторим, существуют предпосылки смены собственника и пользователя земли.

Предпосылки, по которым первичные собственники готовы землю продать, а пользователи – потерять, достаточно ясны. Однако для сделки этого недостаточно, нужно еще, чтобы на землю был спрос. Он имеется в ряде мест со стороны прибыльных хозяйств: анализ изменения землепользования по трем развитым сельскохозяйственным регионам (Ростовской области, Краснодарскому и Ставропольскому краям), проведенный в разделе 4.2, подтвердил это. Однако такое положение с землей для сельскохозяйственных целей существует далеко не на всей территории России. Есть спрос на землю под застройку, хотя формально сельскохозяйственная земля может для этого использоваться только в ограниченном числе случаев. Тем не менее земля используется для сельскохозяйственных целей активно, что подогревает на нее спрос.

Способы изъятия земель из сферы сельскохозяйственного производства можно разделить на две группы. Первая группа – явные, когда официально меняется категория земли на уровне субъекта РФ. Вторая группа – скрытые, когда строительство осуществляется без перевода земли в другие категории. Оба этих способа широко реализуются на практике – при том, что категория земель сельскохозяйственного назначения законом защищена, как неоднократно подчеркивалось выше, от изъятия из сферы сельскохозяйственного производства:

Ограниченны цели использования земель сельскохозяйственного назначения. Они могут быть предоставлены организациям и гражданам для производства сельскохозяйственной продукции (исключая дачное хозяйство), а также опытным, научным, учебным организациям и учреждениям сельскохозяйственного профиля и общеобразовательным учреждениям (ст. 78 ЗК РФ).

1. Сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственного назначения подлежат особой охране (ст. 79 ЗК РФ).
2. Субъектами РФ могут быть выделены особо ценные земли, изъятие которых не допускается (ст. 79 ЗК РФ): опытно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций и учебно-опытные подразделения образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень.
3. Земли сельскохозяйственного назначения могут быть переведены в земли иных категорий только по решению главы субъекта РФ (ст. 8 ЗК РФ), что должно ограничить сокращение площадей сельскохозяйственных угодий.

Однако сохранения угодий в сфере сельскохозяйственного производства вряд ли возможно добиться в полной мере, если ограничиться применением таких институтов. Нормы ЗК РФ носят фрагментарный характер, не определены понятия. Например, неясно, что считать существенным превышением кадастровой стоимости. Или, скажем, земля в общеобразовательных учреждениях высшего профессионального образования может попасть в перечень особо ценных земель, а среднего – нет. Непонятно, почему сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственного назначения «подлежат особой охране», а сельскохозяйственные угодья из земель запаса – нет.

Для уточнения размытых формулировок федерального законодательства некоторые субъекты РФ воспользовались полномочиями, данными им п. 4. ст. 79 ЗК РФ. Например, Московская область приняла закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области», который установил, какие земли являются особо ценными. К ним относятся:

- сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району более чем на 10%;

- сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытные подразделения образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков;
- искусственно орошаемые сельскохозяйственные угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами.

Закон Московской области вводит ограничение: эти земли не могут быть использованы для несельскохозяйственных целей, в том числе целей дачного строительства. Дачное строительство не предусмотрено в качестве цели использования земель сельскохозяйственного назначения по ст. 78 ЗК РФ. Однако ст. 81 ЗК РФ содержит норму о том, что для дачного строительства гражданам могут быть предоставлены участки из земель сельскохозяйственного назначения. При этом неясно, нужно ли предварительно переводить землю в другую категорию, можно ли трактовать «предоставление» как передачу земли из государственной собственности или под этим следует понимать предоставление собственнику участка из земель сельскохозяйственного назначения права использовать его для дачного строительства.

Классификатор видов разрешенного использования, разработанный в Московской области на основании этой ст. ЗК РФ, уже дежурно включил дачное строительство в перечень видов разрешенного использования на землях сельскохозяйственного назначения. В то же самое время закон Московской области «О порядке установления и изменения черты поселений в Московской области» в ст. 2 относит дачные поселки к поселкам городского типа. Однако это также не дает четкого ответа на вопрос о возможности предоставления земель для дачного строительства без изменения категории земель.

Анализ формулировок статей, посвященных защите сельскохозяйственных земель от вывода из сферы сельскохозяйственного производства, показывает, что они обладают еще одним недостатком. В них не предусмотрена прямым образом необходимость изменения категории земель при занятии их наземными сооружениями несельскохозяйственного назначения. Это также предопределяет несельскохозяйственное

использование земель сельскохозяйственного назначения без изменения категории земель¹.

Защита сельскохозяйственных угодий от изъятия должна обеспечиваться также нормами, регулирующими перевод земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий. Для обеспечения защиты сельскохозяйственных угодий в федеральном законе №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» введена отдельная ст. 7. Она устанавливает перечень особых случаев, когда допускается перевод сельскохозяйственных угодий в земли иных категорий. Анализ статьи показывает, что ограничений в использовании сельскохозяйственных угодий фактически нет, несмотря на замысловатые формулировки. Переводить в категории, допускающие строительство, можно любые участки, за исключением сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых на 50% и более превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району. Сопоставление кадастровой цены несельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения и кадастровой цены сельскохозяйственных угодий показывает, что разница в них, например, по Балашихинскому району Московской области составляет только 7%. Кажется сомнительным, что на территории одного района существуют сельскохозяйственные угодья, различающиеся между собой больше чем на 50% по кадастровой стоимости. Если такое возможно, то в единичных случаях. Кроме того, кадастровая стоимость каждого поля просто не установлена. Кадастровая стоимость есть только для всего участка хозяйства, района, области в целом. Как разъясняет Роснедвижимость, «оценочные работы проводятся Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, его территориальными органами, а также находящимися в их ведении предприятиями и организациями»². Оценка всех отдельных полей не проведена, не утверждена официальными органами района, субъекта РФ. Для обоснования перевода участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий заинтересованное лицо само заказывает такие работы. Но

¹ Обзор арбитражных споров, связанных с вопросами приобретения прав на земельные участки, некоторыми другими актуальными вопросами применения земельного законодательства и законодательства о приватизации. С. 45–46. http://deregulation.ru/deregulation/files/subject/land_regulation/land_regulation_and_arbitration-rus.pdf.

² Письмо Роснедвижимости «Об определении кадастровой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения для целей перевода в другие категории» № ВК/2968 от 25 сентября 2007 г.

справедливость оценки под заказ заинтересованного лица сомнительна, это способствует коррупции в организациях, проводящих оценку по требованию заинтересованных граждан или организаций, а также органах Росреестра, проверяющих отчет об оценке.

Одной из возможностей перевода служит изменение черты поселений. ЗК РФ (ст. 84) определяет, что утверждение и изменение черты поселений осуществляется постановлением субъекта РФ. В отдельных субъектах РФ приняты специальные законы, например, в Московской области¹. Вместе с тем в этом законе нет требования об обязательном наличии общих границ между старой и новой чертой внутри одного поселения. Зато есть очень демократичный принцип, что черта поселения может изменяться по инициативе не только органов власти на местах или, например, решений сходов граждан – жителей населенных пунктов, но и заинтересованных физических и юридических лиц. Сочетание двух возможностей – отсутствие требования о соседстве старой и новой границы поселения и права любого частного лица обратиться с заявлением об изменении границы поселений – открывает широкие возможности для стихийного развития территории. Например, любой покупатель земельных долей может выделить участок в счет них в чистом поле и обратиться с просьбой о распространении границы уже существующего поселения на обособленный кусок земли. Ограничением использования такой процедуры является необходимость подготовки градостроительной документации, обеспечивающей изменение черты поселения. Это удорожает процесс принятия решения и не по силам собственнику земельной доли или рядовому земельному спекулянту.

Еще одна возможность изменения категории земли сельскохозяйственного назначения – включение участка в черту поселения. В соответствии со ст. 4.1 ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» до 1 января 2010 г. включение участка в черту населенных пунктов допускалось даже без наличия генеральных планов поселений, схем территориального планирования муниципальных районов. Процедура включения в черту населенного пункта: подача заявления на районном уровне заинтересованным лицом, проведение публичных слушаний (при этом не сказано, как они могут повлиять на принятие отрицательного решения), передача заключения с районного уровня

¹ Закон Московской области «О порядке установления и изменения черты поселений в Московской области» №179/2005-ОЗ от 15.07.2005 г. М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

в субъект РФ, принятие решения субъектом РФ. При этом нет ни одного упоминания, почему тот или иной участок обязательно должен быть включен или не включен в черту населенного пункта. Процедура содержит много непрозрачных моментов:

- в каком случае заявление считается обоснованным?
- в каком случае публичные слушания могут повлиять на поддержку или отказ включения участка в черту населенного пункта?
- почему глава района должен поддержать решение о включении в черту населенного пункта?

Эта процедура также не содержит обязательного условия для включения участка в черту населенного пункта: наличие общей границы между участком, о включении которого направлено заявление, и существующей границей населенного пункта. Нет также условия, что возможность включения участка в черту населенного пункта зависит от потребности населенного пункта в участке для застройки (например, есть очередь из желающих жителей поселка или тех, кто хочет там поселиться для постоянного проживания), создания рекреационных зон, иных целей развития населенного пункта. То есть нет никаких формальных критериев, почему один участок нужно включить, а другой – нет. Как и следовало ожидать, действие такой непрозрачной нормы было пролонгировано еще на два года¹.

Подводя итог рассмотрению институтов, регулирующих защиту сельскохозяйственных угодий от изъятия, следует признать, что они создают все условия для бесконтрольного вывода земель из сферы сельскохозяйственного производства. Это с неизбежностью породит коррупцию: нет ясных механизмов – увеличивается поле для субъективных решений чиновников. Потенциальная возможность использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей искажает цены на рынке сельскохозяйственных земель: все участки называются участками из земель сельскохозяйственного назначения, но почему-то (см. раздел 4.6) оценщик в Московской области оценивает 1 гектар в несколько миллионов рублей, а в Самарской области – только в несколько тысяч. На сайтах компаний, предоставляющих услуги по изменению вида разрешенного использования или категории земель, так прямо и написано, что решение принимается администрацией при «благоприятном к вам отношении»²:

¹ Федеральный закон № 351-ФЗ от 27 декабря 2009 г.

² <http://www.ramgeo.ru/services/use>

«Администрация муниципального района при «благоприятном» к вам отношении, отписывает с положительной резолюцией ходатайство в КУИ и в архитектуру, где готовится постановление о проведении публичных слушаний по вопросам изменения вида разрешенного использования земельных участков на территории данного муниципального района. Назначается день этих слушаний. Это постановление подписывает сотрудник архитектуры, глава муниципального района и начальник общего отдела администрации района».

Ясно, что подписи каждого лица при отсутствии ясных критериев принятия решения требуют неформальной мотивации.

Представленный здесь анализ практики изъятия земель из сферы сельскохозяйственного производства проводился в основном на примере Московской области. Выбор региона понятен: именно в нем наиболее активно осуществляется строительство загородных поселков: за 4–5 последних лет в Подмоскowie появилось 350 коттеджных поселков¹.

Практику изъятия земель в Московской области можно разделить на несколько периодов. С 2001 по начало 2005 г. самым распространенным способом было изменение категории земель: в области было принято 203 решения. Динамика принятия решений приведена в *табл. 6.1*.

Таблица 6.1

Динамика и частота принятия решений о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий

	Принято решений	Рабочих дней в рассмотренном периоде	Частота принятия решений, рабочих дней/решение
2001 г.	3	63	21
2002 г.	37	250	7
2003 г.	81	250	3
2004 г.	77	250	3
2005 г.	5	32	6
Итого	203	845	4

Источник: постановления правительства Московской области «Об изменении целевого назначения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» за 2001–2005 гг. База юридической информации «КонсультантПлюс».

С февраля 2005 по ноябрь 2006 г. было принято только пять решений по изменению целевого назначения участков земель сельскохозяйствен-

¹ <http://www.a-s-r.ru/tabid/262/EntryID/812/Default.aspx>

ного назначения, т.е. активность перевода в земли других категорий резко сократилась.

Как видно из таблицы, решения о переводе начали приниматься активно еще до введения в действие ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (т.е. до 24.01.2003 г.). В 2003–2004 гг. такие решения принимались каждые три рабочих дня. В целом за период с октября 2001 г. по середину февраля 2005 г. губернатор Московской области подписывал постановления о переводе земель в другие категории в среднем один раз в четыре рабочих дня. Решение о переводе принималось на том основании, что участок имеет оценку по кадастровой стоимости ниже средней по району. При этом не было:

- утвержденных оценок по кадастровой стоимости отдельных участков, они были сделаны только для каждого отдельного хозяйства;
- уполномоченного органа, который имел право рассчитывать оценку конкретных участков под заказ заинтересованных лиц;
- основания для перевода; до 21.12.2004 г. ЗК РФ допускал, что для сельскохозяйственных видов деятельности могли быть использованы непригодные и худшие земли, а в постановлениях о качестве выделяемых земель говорится, как правило, «ниже среднего уровня».

Решения принимались по землям:

- как частным, так и государственным, переданным в постоянное (бессрочное) пользование. То есть первоначально пользователь получил землю для ведения сельского хозяйства, а потом ему изменили категорию земли и разрешили вести строительство объектов, не связанных с сельским хозяйством¹;
- находящимся в водоохраных зонах²; имеющим особо ценное историко-культурное значение³;
- переданным научным сельскохозяйственным учреждениям, находящимся в федеральной собственности без ссылок на наличие согласия федерации⁴;

¹ Постановление правительства Московской области №144/6 от 18 марта 2004 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

² Постановление правительства Московской области № 202/13 от 12 апреля 2004 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства Московской области № 171/11 от 1 апреля 2004 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства Московской области №144/6 от 18.03.2004 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

- – разделенным на участки, размеры которых (несколько соток) были ниже минимальных, установленных Московской областью для участков из земель сельскохозяйственного назначения (2 га)¹;
- – кадастровая стоимость которых была даже и не меньше среднерайонной².

В постановлениях ни разу не были упомянуты комплексный план развития территории, или схема территориального зонирования межселенной территории, или соответствие вида застройки (для которой менялась категория участка) разрешенному виду использования участка сельскохозяйственных земель. Это означает, что заинтересованные лица приобретали права на участки сельскохозяйственного назначения, не опасаясь, что сельскохозяйственная ценность участка не позволит использовать его в несельскохозяйственных целях или местоположение участка может не вписаться в какой-либо план, который создан для комплексного развития на перспективу.

С начала 2005 г., после принятия федерального закона № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», все реальные ограничения на использование сельскохозяйственных угодий в несельскохозяйственных целях фактически сняты. Застройщики настолько уверены в переводе любого участка, которым они владеют, что начинают продажу домов на участках земель сельскохозяйственного назначения до изменения категории и формирования участка для отдельного собственника. В качестве примера можно привести выдержку договора, который предлагали заключать при покупке участка с подрядом на строительство дома в поселке «Визендорф» (28 км по Ярославскому шоссе от г. Москва). В качестве продавца выступает производственно-фермерское предприятие «Третья планета», название которого «притянуто» к сельскохозяйственному производству:

«1.1. Предметом договора является участие сторон в строительстве малоэтажного загородного коттеджа (далее "коттедж") общей площадью _____ кв. м на части территории земельного участка (кадастровый номер землевладения 50:13:030345:0002) площадью _____ га, расположенного в 1,5 км восточнее д. Могильцы Пушкинского района Московской области, согласно плану освоения и застройки терри-

¹ Постановление правительства Московской области № 596/37 от 13 октября 2003 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

² Постановление правительства Московской области № 503/31 от 26 августа 2003 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

тории, принадлежащей по праву собственности ООО "ФПП "Третья планета" на основании: – договора купли-продажи недвижимого имущества от 20.01.2000 г., зарегистрирован МОРП 25.01.2000 г. 50-01.00-2.2000-4.1; – свидетельства о государственной регистрации права собственности от 16.07.2004 г. серии 50 АЖ 256150».

В соответствии с договором покупатель оплачивает строительство дома на части общего участка земель сельскохозяйственного назначения. В стоимость договора входит строительство и передача части общего участка в собственность. И это при том, что подобный договор не имеет силы. С одной стороны, передача участка в собственность за плату – продажа участка. С другой – он не может быть зарегистрирован, т.к. часть участка не может быть продана. Продавцы продают часть участка сельскохозяйственного назначения. Они уверены, что решение о переводе будет осуществлено. Правоохранительные органы не замечают, так же как и органы земельного контроля, что на поле стоят ряды построенных домов, куда ходят потоки покупателей.

С конца февраля 2005 г. решения о переводе земель принимались очень редко. Возможно, причина этого кроется в изменении порядка перевода. Постановление правительства МО №103/6 от 17.02.2005 г. внесло уточнения в набор документов, предоставляемых заинтересованным лицом. Несмотря на то что формально это постановление было принято в соответствии с ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (от 21.12. 2004 г.), Московская область ввела дополнительные требования (*табл. 6.2*).

Таблица 6.2

Сравнение перечня документов, необходимых для принятия решений по изменению категории земель сельскохозяйственного назначения

Федеральное законодательство	Законодательство Московской области
1	2
Ходатайство о переводе (указать кадастровый номер земельного участка; категорию земель, в состав которых входит земельный участок, и категорию, перевод в состав которой предполагается осуществить; обоснование перевода земельного участка)	Аналогичные документы
Документы, удостоверяющие личность просителя	Аналогичные документы

Продолжение таблицы 6.2

1	2
Выписка из земельного кадастра выписка из ЕГРП	<p><i>Решение координационного Совета по имущественным отношениям в Московской области о возможности перевода участка</i></p> <p>Аналогичные документы</p> <p>Аналогичные документы</p> <p><i>Акт выбора участка (нужен не всегда)</i></p>
Согласие правообладателя земельного участка на перевод	<p>Согласие правообладателя земельного участка на перевод</p> <p><i>Заключение органа санитарно-эпидемиологического надзора</i></p> <p><i>Заключение главного управления архитектуры и градостроительства Московской области</i></p> <p><i>Заключение министерства культуры (при необходимости)</i></p>
Заключение государственной экологической экспертизы	<p>Заключение Государственной экологической экспертизы в случае, если это предусмотрено федеральными законами</p> <p><i>Заключение Роснедвижимости по Московской области</i></p> <p><i>Заключение МСХ МО на материалах комплексного почвенного и оценочно-кадастрового обследования сельскохозяйственных угодий</i></p>
Расчеты потерь сельскохозяйственного производства	<p>Оценка потерь сельскохозяйственного производства</p> <p><i>Акт на списание мелиоративных систем их собственниками, балансодержателями (для мелиоративных угодий)</i></p>

Источник: на основе законодательных актов РФ и Московской области.

Кроме того, к заседанию координационного совета, который вырабатывает свои рекомендации для губернатора, требуется предоставить еще набор подобных документов. На практике это вылилось в то, что изменение категории земель по сельскохозяйственным угодьям было остановлено. Однако это нельзя считать положительным, поскольку процедура кругооборота просителя вместо кругооборота документов коррупционна: слишком велики издержки, сопровождающие механизм, установленный Московской областью.

В литературе встречаются оценки издержек по переводу земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий по Москов-

ской области. Так, чтобы перевести землю сельскохозяйственного назначения в земли поселений, надо заплатить за каждую сотку в среднем 1000 долл.¹ В эту сумму включаются как формальные платежи – потери сельскохозяйственного производства, так и неформальные. Последние платятся, в зависимости от площади, разовым платежом или в виде ежемесячной выплаты. Увеличение количества бумаг для изменения категории ведет к увеличению визитов и, как правило, платы. Сумма коррупционных выплат до 1 января 2008 г. может быть оценена следующим образом: из 1000 долл. нужно вычесть норматив, который установлен для возмещения потерь сельскохозяйственного производства² при изменении категории по землям сельскохозяйственного назначения. Этот норматив устанавливается правительством Российской Федерации³. По Московской области – 206 тыс. руб./га, или 2060 руб./сотку (менее 77 долл.). То есть коррупционные платежи, исходя из суммы в 1000 долл., называвшейся выше, составляют 923 долл. за одну сотку.

Эти платежи реальны, т.к. и в других источниках встречаются значения, в интервал которых попадает выше приведенная оценка:

«рыночная цена помощи в согласовании изменения категории земельного участка составляет уже от 70 тыс. до 150 тыс. долл. за гектар. К сожалению, получается, что законодатель не оставил другого пути для легального перевода земель под строительство новых коттеджных поселков и дач, кроме как удовлетворение чиновничьих appetites. И цель-то у законодателя благая – упростить жизнь рядовому собственнику, а выходит как всегда»⁴.

С середины февраля 2005 г. в Московской области было сделано несколько попыток вывода сельскохозяйственных угодий через изменение черты поселения. Этот способ имел несколько преимуществ:

- отпадает необходимость сомнительного обоснования, что выводятся худшие или не пригодные для сельского хозяйства земли;
- не нужно собирать по разным ведомствам многочисленные документы и платить неформальные платежи, стимулирующие чиновников и других уполномоченных лиц согласовывать документы,

¹ Терентьев И. Дом на пашне// Бизнес от 21 октября 2006 г. № 199 (218).

² Требование о компенсации потерь сельхозпроизводства уже снято.

³ Постановление правительства РФ «Об утверждении положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства» № 77 от 28 января 1993 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

⁴ Журнал «Деньги». 2005. № 45.

ставить подписи, выдавать справки и выписки. Лица, которые подписывают документы, ясно понимают цели перевода, в связи с чем возрастают затраты на получение их подписей¹.

За 2005–2006 гг. в доступной для анализа базе документов по Московской области было найдено четыре решения о переводе участков земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений через изменение черты поселения. Примером единовременного вывода более чем 352 гектаров земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 301 гектара сельскохозяйственных угодий, служит постановление правительства Московской области № 116/6 от 22.02.2006 г. «Об утверждении проекта черты д. Акулинино Домодедовского района Московской области». Одним решением в границы мелкого населенного пункта (деревни, не села!) были включены участки, равные трети площади г. Ретов с 77 тыс. постоянных жителей. Новая черта поселения не имеет точек соприкосновения с д. Акулинино. Вся эта земля является частной землей, принадлежащей ОАО «Племенной завод «Заря Подмосковья». При этом в решении не содержится ссылок на план развития территории, в соответствии с которым изменяется черта поселения. Такой перевод позволил многократно поднять ценность земли, а значит, активов частной организации.

Однако этот путь также оказался сопряженным с высокими транзакционными издержками: требовалось обеспечить принятие решений на уровне не только муниципального образования, но и субъекта РФ.

Еще один путь вывода угодий – изменение разрешенного вида использования внутри категории земель сельскохозяйственного назначения решением главы районной администрации. Земля, которая находилась в пользовании хозяйств, меняет вид разрешенного использования «для дачного строительства». Этот вид изъятия земель из сельхозоборота использовался до 2009 г. очень активно². Предпосылкой для такой формы вывода земли служат невнятные статьи ЗК РФ, классификаторы земельного кадастра, утвержденные на уровне Московской области. Право главы администрации района на изменение вида разрешенного использования напрямую законодательством не предусмотрено. Оно выводится из полномочий органов местного самоуправления по разра-

¹ Орлов А. Изменение разрешенного использования земли под ИЖС и дачи// Деньги. 2005. № 45.

² Позднее была опротестована правомочность нескольких решений об изменении разрешенного использования, заведены уголовные дела на глав районных администраций.

ботке и реализации местных программ использования и охраны земель (по ст. 11 Земельного кодекса РФ), а также из полномочий по утверждению правил землепользования и застройки межселенных территорий (по ст. 8 Градостроительного кодекса РФ). Принятия решения о новом виде разрешенного использования по заявлению конкретного собственника при отсутствии правил землепользования и застройки межселенной территории непрозрачно. Это означает, что на принятие решения чиновника очень большое влияние имеет субъективный момент: может, примет и так, а может – нужны неформальные стимулы. Издержки на изменение разрешенного вида использования внутри категории земель существенно меньше, чем издержки на изменение категории земель. В Московской области (в противовес федеральному законодательству) установлено, что в управлении Роснедвижимости на уровне области должны быть согласованы документы по межеванию участков площадью от 0,5 гектара. Это не предусмотрено федеральным законодательством, вводит дополнительные барьеры, но действует. Общие затраты на изменение разрешенного использования на уровне района оцениваются от 300 долл. за сотку¹.

Отследить процесс изъятия земель из сферы сельскохозяйственного производства через изменение разрешенного использования внутри категории – земли сельскохозяйственного назначения – не представляется возможным, так как требует просмотра всех решений по всем районам Московской области. С момента внесения ст. 4.1 в ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» – с 18.12.2006 г. – стал активно использоваться четвертый способ – включение участка в черту населенного пункта. Этот путь дешевле, чем изменение черты населенного пункта. Здесь не нужно готовить проект изменения границы населенного пункта. Участок можно включать в границы как в случае, если нет Генерального плана поселений, схемы территориального планирования муниципального района, так и в случаях, если они есть.

В целях формализации принятия решений по изменению разрешенных видов использования в ряде субъектов РФ разрабатываются законодательные акты. Например, во Владимирской области принят закон «Об изменении разрешенного использования земельных участков на

¹ Терентьев И. Дом на пашне// Бизнес от 21 октября 2006 г. № 199 (218). Режим доступа: <http://realty.rbc.ru/regions/article.shtml?url=2005/10/21/31110570®ion=msk>. – Загл. с экрана.

территории Владимирской области»¹. В муниципальном образовании Приозерский район Ленинградской области введены критерии, при которых невозможно изменение разрешенных видов использования по сельскохозяйственным землям²:

- земельный участок вовлечен в процесс сельскохозяйственного производства на территории муниципального района;
- балл бонитета земельного участка выше среднего по району;
- отсутствует проектная документация (на земельный участок, ранее представленный под ведение крестьянского хозяйства).

В Одинцовском районе Московской области установлен платеж для лиц, заинтересованных в изменении разрешенного вида использования участка – 1 млн руб. вне зависимости от площади участка³. Это отсекает мелких игроков на рынке недвижимости. С другой стороны, такой платеж не предусмотрен законодательством, незаконен.

В настоящее время начинает развиваться еще один путь вывода земли из сферы сельскохозяйственного производства. С 2009 г. формируется Государственный кадастр недвижимости, структура которого не содержит данных о категориях земель. Заинтересованные лица формируют участок, заказывая работы кадастровому инженеру. Участок ставится на учет, в кадастровом паспорте не содержится записи о категории земель. Заинтересованное лицо обращается в администрацию района, субъекта РФ с просьбой об установлении категории земель и указывает искомую категорию и вид разрешенного использования. Этот путь предопределен несогласованностью формальных институтов: почти все законодательство и охраняемые для сельскохозяйственных угодий меры действуют для земель внутри категории «земли сельскохозяйственного назначения», увеличивается число участков земель из состава сельскохозяйственных угодий без указания категории. Очевидно, что этот канал вывода сельскохозяйственных угодий из сферы сельскохозяйственного производства будет расширяться.

¹ Закон Владимирской области «Об изменении разрешенного использования земельных участков на территории Владимирской области» № 72-ОЗ от 04 августа 2003 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

² Решение депутатов Приозерского районного совета № 41 от 4 мая 2006 года «Правила изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения»; http://anladoga.ru/new_z/n_z04_7.shtml.

³ Решение совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области № 20/9 от 26 июня 2006 г. М.: Электронная база юридической информации «КонсультантПлюс».

Все эти нормы действуют параллельно с нормами Земельного кодекса РФ о том, что любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается (не сказано кем. – *Авт.*) самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (ст. 7 ЗК РФ). При этом зонирования территории за пределами населенных пунктов не проведено, перечень видов разрешенного использования не установлен.

Выводом сельскохозяйственных угодий из сферы сельскохозяйственного производства без изменения категории земель, через установление нового вида разрешенного использования пользовались не только частные лица, но и сам субъект РФ – Московская область – в лице правительства и министерства имущественных отношений Московской области. Благодаря этому стало возможным оценить выгодность операции по приобретению участка из земель сельскохозяйственного назначения и продаже участка для дачного строительства.

Для иллюстрации можно привести постановление правительства Московской области¹. Оно установило вид разрешенного использования на землях сельскохозяйственного назначения «дачное строительство», предоставив участок с нарушением ст. 81 Земельного кодекса РФ юридическому лицу. При всех невнятиях ст. 81 ЗК РФ там не написано, что можно предоставить участок для дачного строительства юридическому лицу, там говорится только о гражданах. Да и о том, что на уровне субъекта устанавливается вид разрешенного использования отдельного участка, также в ЗК РФ не сказано.

Министерство имущественных отношений Московской области имеет приоритетное право приобретения участков земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и законом Московской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области». Эта норма – о преимущественном праве субъекта РФ – введена как одна из мер защиты сельскохозяйственных земель. Так, в 2004–

¹ Постановление правительства Московской области «О переводе из одной категории в другую и предоставлении земельных участков, расположенных вблизи д. Кашино Истринского района» № 449/27 от 15 июля 2005 г. М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

2005 г. Московская область выкупила 33 участка земель сельскохозяйственного назначения¹ общей площадью 53 гектара (табл. 6.3).

Соотношение цен приобретения и стоимость сельскохозяйственной продукции, приходящейся на единицу площади, – 34:1. Иными словами, Московская область заплатила за сотку сельскохозяйственной земли в 34 раза больше, чем стоила бы продукция сельского хозяйства (в ценах 2004 г.), потенциально выращенная на этой сотке. Вывод здесь может быть однозначным: Московская область, реализуя свое преимущественное право покупки сельскохозяйственной земли, приобретала землю с разрешенным видом использования «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства» для целей, не связанных с сельским хозяйством.

Таблица 6.3

**Покупка участков сельскохозяйственного назначения
Московской областью в 2004–2005 гг.**

Договор по району	Кол-во участков	Площадь, кв. м /участок	Цена приобретения, тыс. руб.	
			всего	1 сотка
1	2	3	4	5
Солнечногорский	9	14 500	1200	8,3
Солнечногорский	1	29 000	1740	6,0
Солнечногорский	8	14 500	870	6,0
Солнечногорский	2	14 500	900	6,2
Солнечногорский	1	14 500	740	5,1
Итого по Солнечногорскому району	21	87 000	5450	6,3
Щелковский	1	83 000	8300	10,0
Красногорский	1	14 080	95	0,7
Раменский	1	74 760	7981,8	10,7
Раменский	1	202 280	16 688	8,2
итого по Раменскому району	2	277 040	24 669,8	8,9
Химкинский	2	16 300	1222,5	7,5
Химкинский	5	17 100	1282,5	7,5
Химкинский	1	16 100	1275,5	7,9

¹ Постановление правительства Московской области № 447/27 от 14 июля 2005 г. «О покупке земельных участков сельскохозяйственного назначения в Солнечногорском районе». М.: Электронная база юридической информации «Консультант Плюс».

Продолжение таблицы 6.3

1	2	3	4	5
Химкинский	1	16 100	1207,5	7,5
Итого по Химкинскому району	9	65 600	4988	7,6
Итого по области	33	512 640	43 407,8	8,5

Источник: постановления правительства Московской области о реализации преимущественного права приобретения участков земель сельскохозяйственного назначения в 2004–2005 гг. База электронной информации «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/>

Цена приобретения участков земель сельскохозяйственного назначения с разрешенным видом использования «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства» повышалась стремительно (*табл. 6.4*).

Таблица 6.4

**Динамика цен покупки Московской областью участков
для ведения КФХ в Солнечногорском районе
МО, тыс. руб. на участок в 1,45 га**

Дата	Цена приобретения, тыс. руб.
20.01.2004	870
24.02.2004	900
14.07.2005	1200

Источник: постановления правительства Московской области «О покупке земель сельскохозяйственного назначения в Солнечногорском районе» № 27/3 от 20.01.2004, №10/8 от 24.02.2004, № 447/27 от 14.07.2005.

Купленные участки (с разрешенным видом использования «для ведения КФХ») затем были выставлены на торги как участки для ведения дачного строительства. Вид использования был изменен постановлением главы муниципального образования (см. приложение 6.1 к разделу 6). В *табл. 6.5* приведена цена продажи этих участков на аукционе.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования на участках земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 17,4 гектара обернулось прибылью в 70,8 млн руб. Можно оценить максимальную рентабельность спекуляции землей на примере действий субъекта РФ – Московской области (*табл. 6.6*).

Таблица 6.5

**Покупка-продажа Московской областью участков
сельскохозяйственного назначения в Солнечногорском районе
в 2004–2005 гг.**

Участок	Площадь, га/участок	Цена, млн руб.		
		Приобретение у граждан участка для КФХ	Стартовая цена на тор- гах продажи участка для дачного строительства	Цена выкупа на торгах
1	1,45	0,9	2,160	4,46
2	1,45	0,9	2,160	4,46
3	1,45	0,87		
4	1,45	0,87	4,3	14,7
5	1,45	0,87	1,6	5,87
6	1,45	0,87	1,6	2,56
7	1,45	0,87	1,8	3,16
8	1,45	0,87	1,8	4,6
9	1,45	0,87	1,9	7,66
10	1,45	0,87	1,9	8,38
11	2,9	1,740	3,75	18,47
Итого	17,4	3,54	22,97	74,32

Источник: постановления правительства Московской области «О покупке земель сельскохозяйственного назначения в Солнечногорском районе» № 27/3 от 20.01.2004, № 10/8 от 24.02.04, № 447/27 от 14.07.05 Бюллетень Фонда имущества по продаже участков <http://www.fimo.ru/land.htm>, [http://www.fimo.ru/bulletin/9\(239\).htm](http://www.fimo.ru/bulletin/9(239).htm) (доступ к объявлению на сайте прекращен с 2008 г.).

Таблица 6.6

**Рентабельность сделок по перепродаже сельскохозяйственной
земли для несельскохозяйственных целей**

Участок	Пло- щадь, га	Цена участка, млн руб.		Прибыль, млн руб.	Рентабель- ность, %*
		Покупка у КФХ	Продажа для дачного строи- тельства		
1	2	3	4	5	6
1	1,45	0,9	4,46	3,56	396
2	1,45	0,9	4,46	3,56	396
3	1,45	0,87			
4	1,45	0,87	14,7	12,96	745
5	1,45	0,87	5,87	5	575

Оборот сельскохозяйственных земель...

Продолжение таблицы 6.6

1	2	3	4	5	6
6	1,45	0,87	2,56	1,69	194
7	1,45	0,87	3,16	2,29	263
8	1,45	0,87	4,6	3,73	429
9	1,45	0,87	7,66	6,79	780
10	1,45	0,87	8,38	7,51	863
11	2,9	1,74	18,47	16,73	961
Итого	17,4	10,5	74,32	63,82	608

* рассчитано как прибыль к затратам на приобретение

Рентабельность участков одной площади и расположенных на одной территории существенно различается, вырастая от 194 до 961% с течением времени.

Доходы бюджета субъекта РФ обеспечиваются бесплатным решением глав муниципальных образований. До 1 января 2008 г. при изменении категории по землям сельскохозяйственного назначения рассчитывались потери сельскохозяйственного производства, которые шли в бюджет района. Так как категория в вышеприведенном примере не менялась, то глава муниципального образования, меняя вид разрешенного использования, лишил бюджет своего района доходов. Норма (ст. 58 ЗК РФ) была отменена с 2008 г., теперь уже и потери не рассчитываются, в районный бюджет поступать нечему. Бюджет Солнечногорского района Московской области в результате выбранной схемы недосчитался по рассмотренному примеру 3,5 млн руб. в виде компенсации потерь сельскохозяйственного производства. Потери агроландшафтов не поддаются оценке, территория района бессистемно и бесконтрольно (с архитектурной точки зрения) застраивается. Такая застройка не учитывает пропускную способность дорог, социальную инфраструктуру.

Для обычных земельных спекулянтов прибыль и, соответственно, рентабельность операций с землей будет значительно ниже. Их прибыль следует уменьшить на сумму, потраченную на вхождение в район, оплату неформальных услуг лицам, задействованным в регистрации перехода прав на земельные доли, прав на выделенный в счет долей участок, постановку участка на кадастровый учет, согласование документов, оплату труда лиц, осуществляющих скупку. Таким образом, следует считать рентабельность сделок с землей, которые осуществило министерство Московской области, максимальной.

В качестве другого примера можно привести данные по землям бывшего совхоза «Бояркино» Раменского района Московской области. В период 2004–2007 гг. земельные доли в участке сельскохозяйственного угодий, переданном в собственность членов трудового коллектива, пенсионеров хозяйства, работников сельской социальной сферы, скупались в среднем за 20 долл./сотка¹. В 2009 г. участки под застройку с разрешенным видом использования «для дачного хозяйства» продавались уже за 2000 долл./сотка² без стоимости коммуникаций. Это была цена в условиях кризиса³.

Высокая норма прибыли при несельскохозяйственном использовании земли является одним из самых серьезных стимулов применения различных по легальности схем перераспределения прав собственности, пользования землей, вывода земли из сферы сельскохозяйственного производства. При такой норме прибыли – почти в 1000% – можно покрыть все издержки оформления прав и сделок с землей, выполнить неформальные требования всех чиновников, вовлеченных в процесс согласования изменения вида разрешенного использования и категории земли, получить благосклонность судей и многое другое.

Признавая, что сельскохозяйственные земли являются основным источником земли для целей жилищного и иного строительства в сельской местности, нельзя согласиться с устранением организующей роли государства в этом процессе. Если сельскохозяйственные угодья были бесплатно переданы гражданам для ведения именно сельскохозяйственного производства, то государство обязано создать дешевые механизмы оборота земли для сельскохозяйственных целей. Если сельскохозяйственные угодья являются национальным достоянием, то их потеря не должна сопровождаться ростом благосостояния земельных спекулянтов и официальных лиц, выражающих неофициально «благосклонное отношение» к их деятельности. Однако до настоящего времени в России нет государственной политики в области вывода земли из сферы сельскохозяйственного производства для обеспечения общественного интереса. Да и самого общественного интереса в этой области не сформулировано.

Ограничение вывода земли из сферы сельскохозяйственного производства может явиться решающим фактором резкого сокращения инте-

¹ Шагайда Н.И.: обращения собственников земельных долей в Фонд поддержки аграрной реформы и сельского развития, 2008 г.

² <http://www.gofen.ru/boyarkino.html>; ссылка актуальна на 27.08.2010 г.

³ <http://www.tri-group.ru/dachnyeposelki/poselki/romashkino/>

Оборот сельскохозяйственных земель...

реса к сельскохозяйственной земле лиц, не занятых сельскохозяйственной деятельностью. Это бы благотворно отразилось на рынке сельскохозяйственных земель. В настоящее время такой рынок формируется, но на нем под названием сельскохозяйственных обращаются участки как для целей сельского хозяйства, так и под застройку. В результате цены такого рынка не могут служить ориентиром для рынка именно сельскохозяйственных земель.

Глава 7. Прозрачность земельного оборота

Рынок сельскохозяйственных земель часто называют теневым. Так, Т. Нефедова характеризует его «сплошь тeneвым» и существующим только на отдельных территориях¹. И. Стариков оценивает оборот сельскохозяйственной земли на тeneвом рынке в 10 млн долл.²

Можно ли говорить о тeneвом рынке сельскохозяйственных земель, имея в виду только то, что суммы сделок скрыты, например, как от налоговой службы, так и регистраторов? Ю. Латов приводит определение тeneвой экономики, не сужая ее до денежных потоков³: «Сущность тeneвой экономики можно определить с разных точек зрения. Как правило, используется экономико-статистический подход: тeneвая экономика (ТЭ) – это все виды экономической деятельности, которые официально не учтены, не отражены в официальной статистике (т.е. это экономика, укрытая от статистического учета)». А если сделка с земельной долей учтена, но не отражена в официальной статистике не по злoму умыслу, а просто потому, что формы статистического наблюдения для этого явления не предусмотрены? Это тeneвая экономика или нет?

Права на землю регистрируются в государственных реестрах прав, информация об участках внесена в государственный земельный кадастр, в настоящее время формируется государственный кадастр недвижимости. В ходе оформления сделок с земельными участками и земельными долями документы, подтверждающие права на землю, совершение сделок с ней проходят разные официальные инстанции. Можно говорить вполне определенно, что это движение прозрачно. Однако нет статистики по основным сделкам, через которые в настоящее время происходит перераспределение собственности на землю, неясны суммы, которые проходят по сделкам купли-продажи, также как и неясны в полной мере характеристики объектов сделок (например, вид угодий), часто неясен реальный продавец, как и покупатель земли, приобретающий ее для перепродажи. Также неясны критерии, по которым по участку сельско-

¹ Нефедова Т. Сельская Россия на перепутье: Географические очерки. М.: Новое изд-во, 2003. С. 44–47, 408.

² Стариков И.В., Зенякин В.У. Экономическое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. М.: Алгоритм, 2003. С. 26–29.

³ Латов Ю.В. Экономика вне закона (очерки по теории и истории тeneвой экономики). М.: Московский общественный научный фонд, 2001. <http://ie.boom.ru/Latov/Monograph/Contents.htm>

хозяйственных угодий может быть принято решение об изменении вида разрешенного использования, что способно повысить его ценность в сотни раз. Это дает основания говорить о том, что транзакции с сельскохозяйственной землей – теневые. То есть нет простого ответа на вопрос о прозрачности транзакций с землей.

До введения в действие нового Земельного кодекса РФ купля-продажа сельскохозяйственной земли фактически не осуществлялась. В этот период Л. Тимофеев относил к теневым сделкам¹ следующие действия:

- Решение о выделении того или иного участка для ведения КФХ. Каждый участок имеет цену, поэтому каждое решение о выделе того или иного участка также имеет цену. «Продается решение или нет, но оно всегда имеет объективную рыночную цену, которая связана с потенциальной ценностью каждого конкретного участка земли. Иначе говоря, цена административного решения о судьбе земельного надела всегда может быть выражена в том или ином экономическом эквиваленте, в том числе и в деньгах».
- Решение хозяйства о предоставлении конкретного участка (который принадлежит не хозяйству, а коллективу граждан) в аренду.
- Возможность получения земельного участка в ходе приватизации теми, кто сам не работает на земле.

То есть Л. Тимофеев относит к теневому обороту участков, который осуществляется вне институциональных рамок, нелегально.

С принятием ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» оборот участков и долей в праве на них может осуществляться вполне легально. Однако теневой земельный оборот, как оборот, укрытый от статистики сделок, а также отдельные «ниши» теневого оборота остаются. Причиной этого, по мнению Е. Иванкиной, И. Ртищева и Е. Серовой, является то, что развитие земельных отношений осуществляется в соответствии с потребностями формирующегося рынка, а законодательное оформление этих отношений существенно отстает от фактического развития формирующегося земельного рынка². С этим трудно

¹ Тимофеев Л.М. Общественный договор «ноль прав собственности» и теневой порядок.// Вопросы экономики. 1999. № 4. С. 61–78; Тимофеев Л.М. Коррупционные схемы и перераспределение земли в сельском хозяйстве. М.: РГГУ, 2002 г.

² Иванкина Е., Ртищев И., Серова Е. Система земельных отношений в аграрном секторе России// Научные труды ИЭПП № 20; <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/128030/4-centre.pdf.html>

спорить, поскольку все, что изложено в настоящей книге, – тому иллюстрация.

Теневой земельный оборот проявляется в том, что большая часть земли используется сельскохозяйственными организациями вне юридического оформления прав пользования. Можно говорить определенно, что сельскохозяйственные организации на законных основаниях используют землю, находящуюся в государственной собственности (348,1 млн гектаров), участки в собственности юридического лица (5,8 млн гектаров), других лиц – на праве пользования и аренды – 5,9 млн гектаров. На каких основаниях организации используют землю в счет земельных долей граждан, самой организации, муниципальных образований (82,2 млн гектаров), неясно, так как через органы по регистрации прав на землю могли пройти сделки с земельными долями, эквивалентными общей площади не более 17,8 млн гектаров¹ (см. раздел 3.3).

Доходы пользователя от использования не оформленной по закону чужой собственности в явном виде скрыты, сделки с земельными долями не проходят по официальной статистике. Выплачивается ли арендная плата и насколько она ниже доходов, полученных от использования земли, остается неясным. Это является свидетельством теневой сделки. С другой стороны, пользователи от имени собственников платят земельный налог. Форма декларации о земельном налоге, в том числе и на землю граждан в общей долевой собственности, традиционно заполняется сельскохозяйственными организациями. То есть сельскохозяйственные организации вполне открыто пользуются землей.

Конкуренция за сельскохозяйственные земли существует только на части территории России. Высокие издержки – везде. Изучение структуры издержек выявило, что в структуре затрат преобладает доля, обусловленная размерами государственных пошлин за регистрацию прав и сделок, а также размером вознаграждения нотариусов. Таким образом, размер транзакционных издержек имеет высокую нижнюю границу. Эти платежи не могут быть снижены. Они задаются прямо или косвенно государством. И это – высокий нижний уровень транзакционных издержек – является источником сохранения теневого земельного оборота.

¹ По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. (М.: Роснедвижимость, 2009 г.) в ЕГРП содержатся сведения о совершении сделок с земельными долями общей площадью 17,8 млн га. Это означает, что сделки купли-продажи земельных долей, внесение их в уставный капитал организации, дарение долей общей площадью не более 17,8 млн га прошли государственную регистрацию с 1998 г.

Невозможность обуздания государством цен на межевание участков, поощрение их роста через отказ от формирования многоконтурных участков, повышения требований к границам участков также стимулируют сохранение теневого оборота.

Долгий и мучительный процесс посещений разных организаций для совершения сделок с земельными долями и участками, постоянная смена требований в официальных организациях к набору документов, форме заявлений, договоров создает условия для того, чтобы все действия совершались по доверенности от продавца. По опыту автора, подавляющая часть сделок с земельными долями в Московской области, например, совершается по доверенности от собственника земельной доли. При этом доверенности от сотен продавцов на осуществление всех действий, которые могут понадобиться в ходе перепродажи земли (от представления в кадастровой палате до заявления в орган по регистрации о регистрации перехода права покупателю земельной доли), оформляются на одно лицо. В момент оформления доверенности первичный собственник также:

- подписывал предварительный договор, юридическая состоятельность которого сомнительна (он остается у покупателя и не идет далее в органы для регистрации);
- получал деньги за земельную долю;
- передавал все документы на земельную долю;
- писал расписки за получение денег от продажи доли.

Такие доверенности оформляются, хотя доверенное лицо, выступающее, фактически как покупатель, рискует: доверенность может быть отозвана до подачи заявления на регистрацию перехода права на покупателя. Доверенность служит, с одной стороны, инструментом сокращения транзакционных издержек на оформление сделки, отодвигая сотни продавцов земельных долей от визитов в отделы Роснедвижимости и Росрегистрации/Росреестра. С другой стороны, собственник земельной доли остается в неведении относительно цены ее продажи и личности покупателя. Лицо, которому дал доверенность продавец земельной доли, почти всегда действует по поручению покупателя доли без официально оформленной доверенности. При этом сам покупатель земельной доли у сельского жителя и продавец земельных долей другим лицам остается вне всякой видимости. Доверенное лицо собственника земельной доли на стадии от продавца доли до покупателя выступает в роли покупателя земельной доли (платит продавцам доли – своим доверителям деньги), а на стадии перепродажи – также в роли продавца (получа-

ет деньги от перепродажи). При этом реальный покупатель земельных долей у первичных собственников земельных долей, он же – реальный продавец долей другим лицам – не фигурирует ни в одной из сделок. По документам проходят сделки между первичными собственниками земельных долей и конечным приобретателем земли. Реализуется абсолютно явная сделка, проходящая все официальные инстанции. При этом ни цена сделки, ни сам спекулянт не видны. Собственник не знает, по какой цене и кому перешла его доля или участок в ее счет, был ли выделен этот участок или совершалась сделка с долей, сколько выручили от этой сделки. Кто-то оплатил что-то первичному продавцу доли (сколько?), услуги доверенному лицу (сколько?), которое продало (за сколько?) по указанию реального собственника (кого?) землю другому покупателю (кому?). Реальный спекулянт и сама сделка остались в тени или в полутени.

Случаи отзыва доверенности, как и случаи повторной продажи земельной доли по дубликату свидетельства собственности на землю земельным дольщиком, есть в арсенале почти каждого скупщика земли в Московской области. На это указали опрошенные автором представители земельных спекулянтов или застройщиков, самостоятельно формирующих в счет долей участки под застройку¹. Однако сокращение транзакционных издержек, которое достигается оформлением доверенности для спекулянта, стоит «дороже», чем потеря одной-двух земельных долей, собственники которых отзывают свои доверенности до момента регистрации перехода права на долю «видимому» покупателю в органе по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ней.

С 2005 г. сокращен круг лиц, которые могут купить земельную долю, – внесена поправка в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В этот круг теперь входят сособственники участка в долевой собственности и сельскохозяйственная организация или фермерское хозяйство – пользователь этого участка. Это сократило распространение сделок по доверенности, рассмотренное выше. Означает ли это, что прекращен переход земли в руки других лиц или что оборот стал прозрачнее? Нет, этот оборот земельных долей ушел не только от статистического наблюдения, но и от регистрации покупателя. Цепочка перехода земли удлинилась, возросли риски, но не прекратился сам переход зем-

¹Автором опрошены представители семи скупщиков земельных долей в Дмитровском, Можайском, Волоколамском, Клинском районах Московской области в 2005–2007 гг.

ли к новым собственникам, он не стал прозрачнее. Покупатель выбирает доверенное лицо, как правило, из состава участников общей собственности на участок. Затем доверенное лицо на свое имя, но на деньги реального покупателя скупает земельные доли, оформляя официально сделку на себя. Затем это лицо на деньги реального покупателя выделяет земельные доли в участок, регистрирует свои права на него, продает участок, платит налоги, передает деньги реальному покупателю, который выступает в роли спекулянта. Или не продает участок, а вносит его в уставный капитал организации, из состава участников которой вскоре выходит.

Можно отнести к теневому обороту сделки с участками и долями в праве на них, когда по форме они выступают как сделки с сельскохозяйственной землей, а по сути – с землей населенного пункта. Информация о таких сделках, как уже упоминалось, существенно искажает рынок именно сельскохозяйственных земель. Выше был приведен пример покупки Московской областью участка с разрешенным видом использования «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства» по цене, превышающей стоимость продукции, которая могла быть на ней выращена, в 34 раза. Совершенно ясно, что за такую стоимость участок для сельскохозяйственных целей не покупают.

Денежные потоки по сделкам с землей остаются теньвыми по сложившейся в России практике. В договоре может быть указана абсолютно условная сумма покупки. Налоговые органы могут ей не доверять, но проверить не могут, т.к. отсутствует рынок стандартизированных участков. Если бы типовые формы договора купли-продажи, форма ЕГРП, форма статистического наблюдения содержали информацию для такой стандартизации – вид сельскохозяйственных угодий, оценка в баллах по экономической оценке земель, цена приобретения, – то можно было бы установить рыночную цену земли в руб./балл по видам угодий в пределах административного района. Это позволило бы проводить сравнение и выявлять заниженную цену, обосновывать налогообложение вне зависимости от того, что указал продавец.

В России продолжают существовать территории, на которых вообще не была проведена приватизация земель бывших колхозов и совхозов, все земли которых закреплены за сельскохозяйственными организациями: в Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Чечне, Якутии (Саха) они находятся в собственности государства и переданы сельхозорганизациям в постоянное (бессрочное) пользование. Это означает, что такие земли (по ст. 20 ЗК РФ) не могут быть переданы

от организаций еще кому-либо в пользование. За сельскохозяйственными организациями закреплено от 56% до 80% всех сельхозугодий (табл. 7.1). В хозяйствах населения, исключая Кабардино-Балкарию, сосредоточено не более четверти всех сельскохозяйственных угодий. Примерно такая же картина и в целом по стране.

Таблица 7.1

**Доля хозяйств населения (включая КФХ) в сельхозугодьях
и объеме производимой продукции, %**

	Площадь	Объем производства
Российская Федерация	20,3	56,2
Республика Дагестан	25,7	89,4
Республика Ингушетия	25,5	95,2
Кабардино-Балкария	44,0	89,6
Республика Северная Осетия – Алания	19,7	82,4
Чеченская Республика	24,7	91,2

Источник: рассчитано по данным Росстата: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2008 г., Российский статистический ежегодник, 2008 г.

Однако если посмотреть долю произведенной продукции в хозяйствах граждан, то картина иная. В целом по России эта цифра превышает 56% (без республик Северного Кавказа – 55%), а в республиках Северного Кавказа – от 82% до 91%. На территории России, не считая субъектов федерации, в которых не проведена приватизация сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов, земля может легально переходить в хозяйства граждан на праве аренды и в собственность. В хозяйствах граждан могут использоваться участки, выделенные ими в счет земельных долей. На этих дополнительных землях может производиться продукция, учтенная как продукция населения. В северокавказских республиках картина иная: здесь нет легальных способов перехода земли от сельскохозяйственных организаций гражданам в краткосрочное пользование. В Чечне на 25% сельскохозяйственных угодий, которые сосредоточены в хозяйствах граждан, получают более 90% продукции республики. Конечно, в хозяйствах граждан производится больше продукции в ценовом выражении на единицу площади по сравнению с сельскохозяйственными организациями потому, что здесь выше интенсивность труда, здесь выращиваются другие – более дорогие – виды продукции. Но не настолько, чтобы объяснить, почему на 75% сельхо-

зугодий Чеченской Республики, сосредоточенных в сельскохозяйственных организациях, производится 10% сельскохозяйственной продукции. Очевидно, что существуют каналы перераспределения земли от сельскохозяйственных организаций в хозяйства граждан. Если нет легальных способов перехода земли, а она явно там используется, то нелегальность такого перехода, очевидно, уже не просто предположение, не гипотеза, а твердое убеждение. К глубокому сожалению, несмотря на высокую безработицу, низкий уровень доходов в этих республиках, механизмы оборота земли, обеспечивающие доступ к земле широких слоев сельского населения, отсутствуют. Республиканские законодатели затрудняются эти механизмы создать, а на уровне федерации эту проблему вообще не замечают.

Кроме обозначенных выше «теневых ниш» рынок участков сельскохозяйственных земель и долей в праве на них характеризуется наличием неучтенных денежных потоков, направленных к лицам, которые не являются участниками сделок. Такие потоки есть и при сделках с другими видами имущества. Однако при земельном обороте они возрастают существенно. Основанием возникновения такого рода теневых потоков служат:

- многочисленные нестыковки институтов, которые позволяют чиновникам, задействованным в процессе оборота сельскохозяйственных земель, принимать альтернативные решения;
- пробелы в законодательстве, когда не устанавливаются полномочия лиц по решению круга проблем, возникающих в процессе подготовки участка к обороту;
- понимание официальными лицами, что заинтересованные в их решении просители являются потенциальными получателями прибыли. Это стимулирует их «продавать» свои решения;
- многочисленные ошибки в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах на землю. Это делает невозможным «чистую» процедуру их использования для регистрации прав на участки сельскохозяйственных земель и сделок с ними. В этих условиях чиновник может действовать по здравому смыслу, например, сам рассчитывает размер доли в праве на участок в виде дроби. Может не действовать: вернет документы, так как в его функции входит внесение размера доли в ЕГРП, а не ее расчет. Выбор лучшего варианта для просителя стоит денег или ответных услуг.

Примеры, иллюстрирующие эти выводы автора, в изобилии приведены в книге.

Опрос экспертов из числа лиц, профессионально занимающихся «добыванием» решений, помог автору сформировать для иллюстрации шкалу расценок на получение решений (на начало 2006 г.), обеспечивающих возможность оборота сельскохозяйственных земель (табл. 7.2). Расценки приведены по землям сельскохозяйственного назначения, расположенным от 70 до 100 км от МКАД. К 2008 г. эти расценки выросли, затем, после сокращения спроса на услуги во время кризиса, снизились.

Таблица 7.2

Расценки на получение необходимых согласований для обеспечения оборота прав на сельскохозяйственную землю, долл.

Действие	Разовая или сумма периодических выплат	Оплата от оборота, за сотку
Вхождение в район (создание благоприятного климата во взаимоотношении с властью)		от 5
Отдел Роснедвижимости		от 5
Отдел Росрегистрации		от 5–10
Получение заключения на материалы межевания на участки от 0,5 га в управлении Роснедвижимости по Московской области		от 5–10
Кадастровая палата	1000 за кадастровый номер	
Получение заключения о недействующей системе мелиорации		50–100
Получение заключения о том, что участок не отнесен к лесным участкам		50
Изменение вида разрешенного использования по участку сельскохозяйственных угодий		от 150
Согласование границ:		
Лесфонд		от 1
Мосводоканал		от 2

Источник: Шагайда Н.И., 2006 г., Московская область. На основе опроса девелоперов. Выборка нерепрезентативна. Для иллюстрации.

По пяти участкам общей площадью в 100 гектаров «теневые» доходы лиц, которые не являются покупателями или продавцами, но от которых зависит возможность оборота участка, составили около 2741 тыс. долл.

Этот пример показывает «точки», в которых решения могут продаваться на любых территориях России, на которые нужно обратить внимание при распределении функций между органами, организации их работы и разработке институтов земельного оборота.

Таким образом, существует большой круг чиновников, не столько участвующих в теневом обороте, сколько получающих «теневые» доходы от такого оборота. Все эти люди кровно заинтересованы в сохранении статус-кво. Все затраты на получение необходимых решений также формируют транзакционные издержки оборота сельскохозяйственных земель. Очевидно, что официальные лица будут «тормозить» дела тех, кто не оплатит им их услуг. Таким образом, ставки «серого» рынка не на участки или доли в них, а на услуги, обеспечивающие подготовку участка к земельному обороту, способствуют перераспределению земли в руки тех, кто может оплатить эти услуги чиновников.

В связи с тем, что теневые ниши оборота обусловлены, как правило, действием разных институтов или, наоборот, их отсутствием, повышение их прозрачности может быть обеспечено действиями по разным направлениям.

Первое направление – формирование государственной земельной политики по сохранению сельскохозяйственных угодий как ценного земельного ресурса. Это направление не должно заканчиваться декларациями неприкосновенности или запретом на использование сельхозугодий в иных целях: необходимы четкие и прозрачные механизмы вывода земли по долгосрочному плану. Например, возможны разные варианты:

- введение налога, доходящего до 90% от разницы в кадастровых ценах на сельскохозяйственные земли и земли искомой категории или вида разрешенного использования на лицо, переводящее сельскохозяйственный участок в иную категорию;
- запрет на изменение категории по сельскохозяйственным угодьям, находящимся в частной собственности. Этот запрет должен сопровождаться обеспечением права лица, не желающего заниматься сельскохозяйственной деятельностью, продать свой участок другому сельхозпроизводителю по любой цене, а также обязанностью субъекта РФ или муниципального образования выкупить участок по кадастровой стоимости в случае отсутствия покупателя;
- ограничение круга покупателей по участкам с видом разрешенного использования для ведения сельскохозяйственного производства.

Таковыми покупателями могут быть только сельскохозяйственные ор-

ганизации или КФХ, имеющие опыт ведения сельскохозяйственно-го производства не менее, например, двух лет. Эти ограничения не должны касаться выкупа земли для государственных или муниципальных нужд.

Реализация этих рекомендаций разделит единый рынок на рынки участков с разными видами разрешенного использования, что сделает ценообразование ясным.

Второе направление: повышение прозрачности земельного рынка, которое должно быть реализовано должностными лицами, в первую очередь Росстатом и Росреестром:

- изменение системы статистического наблюдения (формы, набор показателей, участники сбора информации) с выделением информации по районам с ценой сделки по видам сельскохозяйственных угодий в расчете на 1 балл бонитета;
- изменение стандартной формы типового договора купли-продажи участка из земель сельскохозяйственного назначения или сельскохозяйственных угодий, введение информации о цене участка, виде угодий, баллов по экономической оценке земель или кадастровой стоимости;
- изменение формы ЕГРП, введение в него графы о виде угодий, баллов по экономической оценке земель или кадастровой стоимости;
- обеспечение доступа к информации по районам о ценах участков по видам угодий в расчете на 1 балл бонитета;
- запрет доверенностей от многих собственников земли для совершения массовых сделок с землей на одно лицо;
- изменение формы доверенности на совершение сделок с землей, введение в нее информации об условиях сделки и т. д.;
- реализация пилотных процедур земельного оборота с целью выявления неурегулированных проблем, не позволяющих совершать те или иные сделки, действия с участком.

Для сокращения теневых доходов лиц, не являющихся сторонами сделки, необходимо уточнить функциональные обязанности официальных лиц с тем, чтобы исключить пропуск функций, которые они должны выполнять для обеспечения земельного оборота, сократить число согласований.

Для стимулирования отражения в договорах на продажу земельных участков и долей реальных цен целесообразно распространить практику налоговых служб, применяемую при продаже другого вида имущества.

Например, при оценке достоверности доходов от продажи инспектор налоговой службы сравнивает рыночную цену на продукт или услугу с ценой реализации на предприятии, установлена допустимая граница такого отклонения. Налогообложение осуществляется – в случае занижения цены ниже допустимого отклонения – с учетом рыночной цены. Однако для выявления рыночной цены на участки, земельные доли необходимо ввести мониторинг сделок с землей, рассчитывать среднюю цену сельскохозяйственной земли по видам угодий в расчете на балл бонитета по районам, обеспечить сбор такой информации и доступ к ней.

Список литературы

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. М.: Роснедвижимость, 2009 г.
2. Иванкина Е., Ртищев И., Серова Е. Система земельных отношений в аграрном секторе России// Научные труды ИЭПП № 20, <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/128030/4-centre.pdf.html>
3. Латов Ю.В. Экономика вне закона (очерки по теории и истории теневой экономики). М.: Московский общественный научный фонд, 2001 г. <http://ie.boom.ru/Latov/Monograph/Contents.htm>
4. Нефедова Т. Сельская Россия на перепутье: Географические очерки. М.: Новое изд-во, 2003 г.
5. Стариков И.В., Зенякин В.У. Экономическое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. М.: Алгоритм, 2003 г.
6. Тимофеев Л.М. Общественный договор "ноль прав собственности" и теневой порядок// Вопросы экономики. 1999 г. № 4.
7. Тимофеев Л.М. Коррупционные схемы и перераспределение земли в сельском хозяйстве. М.: РГГУ, 2002 г.

Глава 8. Предпосылки, классификация, последствия рейдерства в отношении сельскохозяйственных земель

В данной работе под рейдерством понимаются действия юридических или физических лиц, направленные на получение в собственность земельных ресурсов с вероломным нарушением интересов пользователей или собственников земли. В отличие от рейдерства в промышленности, которое связано с переделом собственности, земельное рейдерство в сельском хозяйстве может быть связано также с вероломным нарушением интересов пользователей сельскохозяйственной земли. Земельное рейдерство в отношении пользователя возможно тогда, когда права пользователя и собственника земли строились на неформальных договоренностях, без юридически оформленных договоров.

Земельное рейдерство всегда идет под прикрытием закона, так как для перехода прав собственности на землю требуется внесение в государственный реестр прав на недвижимое имущество – ЕГРП – информации о ранее возникших правах на землю (если они не были ранее внесены в ЕГРП), а также права нового лица. При подаче документов в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, производится их юридическая экспертиза. От позиции регистратора зависит прием заявления о регистрации или отказ, то есть содействие рейдеру или отсутствие такого содействия. Возможность рейдерства свидетельствует об ущербности формальных институтов: двоякое толкование норм, отсутствие необходимых норм. Это увеличивает возможность субъективной оценки допустимости приема документов для регистрации, а также риск споров после регистрации со стороны лиц, чьи права собственности на землю были нарушены.

Предпосылками рейдерства являются «институциональные ловушки», стимулы и ограничения оборота сельскохозяйственной земли, описанные в предыдущих разделах работы, главные из них:

- ошибки в заполнении правоустанавливающих документов на землю;
- формат некоторых правоудостоверяющих документов, а также ошибки в их заполнении;
- изменение системы регистрации прав на землю и отсутствие преемственности реестров. Связанная с этим предпосылка – постоянная

- реорганизация органа, осуществляющего земельную реформу, вовлечение новых людей, не знакомых с особенностями проведения реорганизации колхозов и совхозов, приватизации земли, пытающихся распространить нормы приватизации в промышленности на особые механизмы приватизации в сельском хозяйстве;
- неготовность органов по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (с 1998 г.) к работе с сотнями собственников по одному объекту – участку в общей долевой собственности. С начала 1990-х гг. до 1998 г. районные комитеты по земельным ресурсам и землеустройству работали с собственниками земельных долей через администрации сельскохозяйственных организаций, одновременно осуществляя регистрацию прав на земельные доли на основе утвержденных администрацией районов списков, а не по обращениям отдельных земельных дольщиков. По действующему в настоящее время законодательству требуется личное присутствие каждого собственника земли или его представителя на основе нотариально заверенной доверенности даже при регистрации его ранее возникших прав, получении документов после регистрации. Органы по регистрации прав не имеют помещений, способных вместить собственников одного участка;
 - бедность сельского населения, несоизмеримость дохода от продажи земельной доли с заработной платой или пенсией, которую они получают;
 - низкая правовая грамотность первичных собственников земли, то есть тех, кто получил права на землю в ходе земельной реформы, а также, отчасти, руководителей сельскохозяйственных организаций – правопреемников реорганизованных колхозов и совхозов, традиционно использующих участки в общей долевой собственности;
 - высокие транзакционные издержки земельного оборота.
- Сельскохозяйственные организации содействовали развитию рейдерства, поскольку:
- использовали земли, находящиеся в собственности коллективов граждан без договоров;
 - использовали землю в собственности граждан без выплаты арендной платы или занижали ее;
 - не обеспечивали достойного заработка своим работникам.

Собственники земельных долей не ощущали, что они владеют собственностью, способной приносить им доход.

Развитию рейдерства также способствовали:

- возможность приобретения/получения недооцененной сельскохозяйственной земли и высоких прибылей при перепродаже земли для иных целей. Эта возможность обеспечивается отсутствием ограничений на покупателей сельскохозяйственной земли, легкое обхождение ограничений по концентрации земли покупателями земельных долей, а также отсутствием действенных ограничений на вывод земли из сферы сельскохозяйственного производства.

Если организация – традиционный пользователь сельскохозяйственных угодий – не имела договоров аренды с собственниками участка в долевой собственности, зарегистрированных в соответствии с законом, то рейдеры могли заключить договоры купли-продажи, дарения, внесения в уставный капитал с собственниками земельных долей или участков в их собственности, оставив организацию без земли. В такой же ситуации могла оказаться сельскохозяйственная организация, которая законопослушно выполняла все требования, установленные законодательством. Однако эти требования менялись, не обеспечивая охраны прав организации как пользователя. Например, с 1992 г. самой распространенной сделкой по формированию землепользования организаций являлась сделка аренды земельной доли. С 2003 г. эта сделка была исключена из состава допустимых. Переходные положения – о том, что все ранее заключенные договоры аренды земельных долей продолжают действовать до окончания их срока; о регистрации в собственность арендодателей сформированных участков в счет арендованных организацией земельных долей – не были предусмотрены.

То есть изменение нормы осуществлялось без обеспечения перехода от ранее действующей к новой норме. Такое положение привело к тому, что организации, заключившие договоры аренды земельных долей, фактически оказались в положении организаций, которые осуществляли пользование землей без договоров: они должны заключить новый договор с теми же собственниками участка в долевой собственности, не имеют преимуществ перед другими потенциальными арендаторами.

Существует преимущество таких организаций при покупке земельных долей: только они – пользователи земли – и лица из числа участников общей собственности на участок могут покупать земельные доли. Однако на практике такое ограничение легко обойти. Любое заинтересованное лицо могло и может сейчас через подставных лиц из числа

участников общей собственности скупать землю, оставляя сельхозорганизацию без земли.

Граждане – собственники земельных долей, имевшие на руках свидетельства о государственной регистрации права на землю (т.е. их ранее возникшие права уже были внесены в новый реестр прав – ЕГРП) или документы старого образца, также могли оказаться перед фактом, что земли у них уже нет. Как было показано выше, это достигалось либо через решение суда, когда права граждан на землю оспаривались, либо без всякого спора – через регистрацию права сельскохозяйственной организации на землю, документы на которую были на руках у граждан.

Случаи земельного рейдерства можно классифицировать следующим образом:

1. Захват земли, переданной в ходе ее приватизации в общую собственность членов трудовых коллективов реорганизованного колхоза или совхоза самим правопреемником колхоза или совхоза. Осуществляется через:

1.1. Концентрацию капитала организации в руках ограниченного круга лиц из числа руководителей организации. Как правило, участники организации, не получая в течение многих лет дивиденды от участия в капитале организации, легко соглашались на продажу акций/долей в уставном капитале/паев. При этом договоры купли-продажи земельных долей не заключались, документы на право собственности на землю оставались на руках у граждан. Иногда концентрация акций проводилась через проведение дополнительной эмиссии акций, принятием решений о возможности ее выкупа на дивиденды. Как правило, только руководитель и главные специалисты организации понимали выгоду этой операции, обычные участники предпочитали получать дивиденды на руки. Через несколько эмиссий весь контрольный пакет был у ограниченного числа лиц. На следующем этапе осуществляется регистрация права организации на землю в ЕГРП, основываясь на невнятных записях в учредительных документах. До момента, когда на землях начиналось строительство (или их продажа), или до начала оформления вступления в наследство земельного дольщика граждане и не подозревают, что земли у них уже нет.

1.2. Вхождение в сельскохозяйственную организацию сторонних лиц с согласия участников организации, выкуп акций у старых участников или выкуп дополнительной эмиссии. Это сделать было нетрудно, так как после деноминации рубля в 1998 г. размер уставного капитала организаций, номинальная стоимость акций сократились в тысячу раз.

После концентрации собственности на новых собственников – регистрация права на землю юридического лица (как и в первом случае). Затем по решению членов акционерного общества земля выводилась из организации – правопреемника реорганизованного колхоза или совхоза (продавалась, передавалась в виде вноса в другую организацию, а затем продавалась). На следующем этапе сельскохозяйственная организация-учредитель прекращала свою деятельность, в т.ч. в ходе процедуры банкротства. Пример: ЗАО «Истро-Сенежское производственное птицеводческое объединение», Истринский р-н, Московская область¹.

1.3. Несанкционированный выкуп акций/долей участия/паев у участников/членов организации, смена руководителя, регистрация права собственности организации на землю. Попытка реализации такой схемы была сделана в отношении птицефабрики «Снежка» Брянской области².

1.4. Скупка кредиторской задолженности организации, инициирование процедуры банкротства, утверждение лояльной кандидатуры конкурсного управляющего, регистрация права организации-банкрота на землю, включение земли в конкурсную массу, продажа по прямым договорам дружественным кредитором компаниям или передача кредитором в погашение долга. Пример: ЗАО «Заокское» Серпуховского р-на Московской области³.

Основанием для регистрации права организации на землю для органов юстиции являются первые уставные документы правопреемника колхоза или совхоза. В этих документах очень часто встречается запись о том, что уставный капитал/паевой фонд/ складочный капитал может быть сформирован за счет денежных взносов, земельных долей, имущественных паев и так далее. В качестве доказательства также предъявляется временное свидетельство о праве собственности (в том числе и на землю граждан), постоянного (бессрочного) пользования организации, выданное на имя организации в 1992–1994 гг.

Как было показано выше, запись в учредительных документах не является фактом, подтверждающим внесение земельной доли в уставный капитал, а свидетельство на имя организации не означает, что в нем указана земля, принадлежащая организации на праве собственности. Процедура выдачи правоудостоверяющих документов (до середины 1990-х гг.) предполагала, что свидетельство организации выдается на

¹ http://www.dom-i-zakon.ru/pravovoi_navigator/iuuy/987897/6342/353223/

² <http://www.bryansk.ru/snezhka/arhiv.htm>

³ <http://www.advisers.ru/press/article198.html>

всю землю, которая не перешла другим пользователям (например, в КФХ). Кроме того, регистраторы руководствуются своими внутриведомственными документами, которые могут иметь форму даже информационных писем, где могут содержаться нормы, отсутствующие в федеральном законе. Как упоминалось выше, Московская областная регистрационная палата (МОРП) подготовила и разслала информационное письмо «Об особенностях возникновения и регистрации прав на земельные доли», в котором указала (в п. 9):

1. При передаче земельной доли в уставный (складочный) капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации в ее учредительных документах должны быть определены условия передачи земельной доли, порядок оценки земельной доли в стоимостном выражении, порядок и последствия выхода участника из состава сельскохозяйственной организации, порядок, условия и сроки компенсации доли участия (пая) при выходе из состава хозяйственного общества, хозяйственного товарищества, кооператива. Правоустанавливающими документами для государственной регистрации права собственности юридического лица на земельную долю в данном случае являются учредительные документы сельскохозяйственной организации.

2. После регистрации в установленном порядке учредительных документов сельскохозяйственная организация как юридическое лицо может зарегистрировать право собственности на сумму земельных долей, внесенных в качестве вклада. Она также вправе ходатайствовать об установлении местоположения и выносе в натуру границ земельного участка, соответствующего по площади и качественной оценке сумме земельных долей, внесенных в качестве вклада¹.

В соответствии с этим письмом учредительные документы организации после их регистрации превращались в правоустанавливающие документы на землю. При этом они содержали общие формулировки о возможности внесения земельных долей в уставный капитал, не подтверждающие факт этого внесения. Его и не могло быть, потому что по технологии приватизации регистрация правопреемника колхоза или совхоза осуществлялась, как правило, до того, как у граждан возникало право на землю. По информационному письму МОРП регистрация учредительных документов заменяла регистрацию перехода права на зе-

¹ Московская областная регистрационная палата, информационное письмо № 55-1 от 13 января 2000 г. «Об особенностях возникновения и регистрации права собственности на земельные доли, предоставленные гражданам при реорганизации (приватизации) сельскохозяйственных предприятий и сделок с ними»; <http://www.zemly.ru/article/11>

мельную долю. Вместе с тем такая регистрация не могла осуществляться таким образом. Регистрацию прав на землю до 1998 г. осуществляли райкомземы.

Кроме того, МОРП сформировала практику судов, разъясняя им особенности возникновения права на землю, обязанности собственника земельной доли распорядиться ею. Суды стали руководствоваться такими разъяснениями. Главный довод суда – собственник земельной доли должен был распорядиться до определенного срока своей земельной долей следующими способами: выделить для крестьянского (фермерского) хозяйства, продать или подарить, внести в уставный капитал организации. Не выделили, не продали, не подарили? Тогда внесли, тем более что в уставных документах есть пункт о возможности внесения земельной доли в уставный капитал. Сомнительность такого подхода неоднократно обсуждалась в этой книге.

2. Рейдерство по отношению к сельскохозяйственным организациям-пользователям: скупка сторонними лицами земельных долей у граждан, получивших землю в собственность в ходе ее приватизации и реорганизации бывших колхозов и совхозов¹. Организации не в состоянии были понести транзакционные издержки оформления землепользования, не поспевали за изменяющимся законодательством, не могли платить дольщикам деньги, предлагавшиеся тем сторонними лицами.

Технология скупки:

2.1. До 2005 г. Выход скупщиков на одного из собственников земельных долей, покупка земельной доли под видом договора дарения земельной доли покупателю. На следующем этапе – подача дарителем заявления о переходе права на землю одариваемому в орган по регистрации прав на землю. После получения свидетельства о государственной регистрации права на землю новый собственник – уже участник общей собственности на участок – организовывал приезд в село нотариуса. Нотариус оформлял от имени продавцов доверенности доверенному лицу на совершение всех необходимых действий. В их перечень входили действия от регистрации ранее возникшего права продавца в ЕГРП до регистрации перехода права на долю от продавца покупателю. При этой процедуре нотариально оформлялось также согласие супруга собственника земельной доли на сделку с долей. Одновременно заключался договор (так называемый предварительный договор) с собственником доли на ее продажу, оформлялась расписка, выплачивались день-

¹ <http://www.krfr.ru/publications/311/>, <http://www.krfr.ru/publications/308/>

ги. После оформления доверенностей от всех продавцов доверитель составляет договор продажи, проводит все необходимые действия по продаже долей от имени продавцов другому покупателю. Для собственника земельной доли такая процедура удобна: покупатель приходит на дом или в доступное для продавца место, за свой счет оформляет доверенность, включая доверенность супруга, выплачивает сразу деньги. Покупатель затем месяцами оформляет все сделки по инстанциям, очень часто выплачивая разного рода должностным лицам «премии» за выполнение услуг, которые они должны делать по долгу службы (см. разделы выше). Сельскохозяйственная организация-пользователь участка не может всему этому противодействовать: у нее нет денег для покупки, приглашения нотариуса, выделенных для такой работы квалифицированных специалистов.

2.2. После 2005 г. вступил в силу запрет на передачу земельной доли лицам, которые не являются участниками общей собственности на участок или его пользователями. Это потребовало изменения технологии скупки земельных долей. На первом этапе потенциальный покупатель выходит на одного из собственников земельной доли, договаривается об услуге. Собственник земельной доли на свое имя осуществляет скупку земельных долей. Далее технология скупки идентична ранее рассмотренной. После оформления перехода прав на скупленные доли псевдопокупателю тот осуществляет выдел участка в счет всех выкупленных земельных долей. После регистрации прав на земельный участок псевдопокупатель вступает в общество с ограниченной ответственностью, учрежденное реальным покупателем, в счет взноса вносит земельный участок. Через короткое время выходит из состава участников общества с компенсацией стоимости своего взноса. При этом оценка взноса и размер компенсации осуществляются на основе договора псевдопокупателя и реального покупателя – учредителя организации.

Рейдерство опасно для экономики страны в том смысле, что часто сопровождается разрушением производственного потенциала сельскохозяйственных организаций. Рейдерство, как правило, нацелено на быстрый результат: покупка-продажа – получение прибыли. Рейдер редко остается на территории хозяйства как собственник организации или как собственник купленной у граждан земли. Это связано с тем, что если он останется на территории, то будет втянут в перманентные судебные тяжбы с собственниками земельных долей или с организацией, которая

пользовалась землей¹. Так, на 19.12.2005 г. прокуратурой Московской области по фактам преступлений в сфере земельных правоотношений (мошенничества, самоуправства, злоупотребления полномочиями, подделки документов) в Волоколамском, Клинском, Луховицком, Рузском, Щелковском, Подольском, Зарайском и других районах расследовалось 12 уголовных дел, проводилось 9 доследственных проверок².

Рейдерство по разным схемам опасно для бизнеса, в том числе и для того, который сам в нем участвует. Это связано с тем, что схемы приобретения земли могут быть признаны сомнительными. В настоящее время типичной стала ситуация, когда покупатели земли подвергают сомнению чистоту приобретения прав на землю продавца вне зависимости от того, как они были приобретены:

- если продавцом является не организация – правопреемник бывшего колхоза или совхоза, а перекупщик земельных долей у крестьян, то потенциальные покупатели пытаются сбить цену, утверждая, что крестьяне продавали землю, которая им не принадлежала. Земля якобы была внесена в уставный капитал или паевой фонд организации, права на землю могут быть оспорены организацией. На этом основании продавцу предлагается существенно снизить цену продажи сомнительного актива;
- если продается земля сельскохозяйственной организации (т.е. земельные доли признаны внесенными в уставный капитал организации, зарегистрировано право сельскохозяйственной организации на землю), то потенциальные покупатели земли утверждают, что земля зарегистрирована в собственности продавца незаконно, может быть отсужена крестьянами. Это служит основанием для переговоров по снижению цены со стороны новых покупателей.

В этих двух сценариях применяются ссылки на разного рода разъяснения регистрационной палаты или решения судов.

Рейдерство, как правило, связано также с подделкой документов времен реорганизации колхозов и совхозов. Все документы, которые оформлялись в ходе приватизации, страдают теми или иными погрешностями. Их можно использовать для того, чтобы истолковать ситуацию, при некоторой доработке, в свою пользу. Однако и эти привлекательные для бизнеса предложения могут повлечь за собой печальные последствия. На первом этапе власть в лице официальных органов их

¹ <http://www.agronews.ru/ArticlesP.php?AId=673>

² <http://www.mosoblproc.ru/news/?id=27&print=1>

поддержит, внесет запись о правах рейдера в ЕГРП, а на другом, при смене ситуации, будет поддерживать в суде граждан. Вполне успешный бизнесмен может оказаться в тюрьме¹.

Московская областная регистрационная палата заложила основу бесконечных судебных споров. Она осуществила регистрацию без запроса о зарегистрированных правах на этот участок в органе, который осуществлял регистрацию прав на землю до 1998 г., – в комитете по земельным ресурсам и землеустройству. МОРП провела регистрацию права на землю юридического лица при наличии документов собственности на эту же землю на руках у граждан. Вместо того чтобы отказать организации, рекомендовать выяснить спорную ситуацию в суде, МОРП самостоятельно прекратила права граждан на землю, внося в ЕГРП права другого лица. После этого палата уже не могла объективно рассматривать спорные ситуации, она продолжала регистрировать права юридических лиц, вынужденно защищала свои действия и действия организаций, которым выдала документы о государственной регистрации права на землю. МОРП заняла активную позицию. Она не только выпускала информационные материалы, но и проводила семинары с судьями, обучая своей позиции в этой непростой и новой для них ситуации.

Земельное рейдерство не содействует активизации земельного рынка. Совершенно очевидно, что практика рейдерства возможна при поддержке официальных структур. Противодействие рейдерству повышает издержки земельного оборота.

¹ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=767350&ThemesID=430>

Заключение

Какой должна быть роль государства в обороте сельскохозяйственных земель? На уровне теоретической дискуссии ясно, что, как для всех товаров, она состоит в создании общих условий функционирования рынка. Мировой опыт свидетельствует о том, что государство должно взять на себя то, что отдельному землевладельцу и землепользователю сделать не под силу. К этому относятся ведение, пополнение, обновление кадастра, реестров прав, формирование опорной сети для удешевления работ по определению координат поворотных точек участков, проведение дистанционного зонирования для определения границ сложившихся участков земной поверхности, мониторинг цен на участки, обеспечение доступа к этой информации, гарантия прав собственности на землю, спецификация прав собственника и другие подобные функции. То есть за государством – создание условий, чтобы затраты на подготовку участка к сделке и ее осуществление не были чрезмерными. Как для фиктивного товара – сельскохозяйственной земли роль государства сводится к разработке политики ограничений ее оборота ради достижения общественных интересов. Анализ институциональных ловушек ясно свидетельствует, что общественный интерес к сельскохозяйственной земле не выработан, а государственная политика представляет собой совокупность мер (часто разнонаправленных), реализующих преимущественно ведомственные и частные интересы. Институты земельного оборота очень часто неадекватны состоянию объекта (то есть оформлению его границ, прав на него, составу собственников и многому другому).

Результаты обобщения статистических данных, материалов монографических описаний процессов, проходящих на отдельных объектах, данных социологических опросов выявили процессы перераспределения собственности на землю, прав пользования ею. Оценка перераспределения земель между хозяйствами Ставропольского, Краснодарского краев, Ростовской области показала, что сельскохозяйственные организации уже реагируют на сигналы рынка и там, где выше рентабельность производства, там активнее сельхозорганизации привлекают землю, а по мере снижения рентабельности хозяйства все более активно сокращают свое землепользование. Это очень важный и полезный результат земельных преобразований. Однако при этом остается неясным, всегда

ли такое изменение размеров землепользования сопровождается юридическим оформлением.

Высокие транзакционные издержки земельного оборота, изменения состава допустимых сделок с землей создают условия для того, чтобы сельскохозяйственные организации продолжали пользоваться землей без юридического оформления. Фактическое отсутствие ограничений для покупателей земли на концентрацию ее в отдельных руках (при высоких издержках на обеспечение своих прав собственности на землю) создает условия для массового перехода земли от первичных собственников и традиционных пользователей другим лицам, которые могут понести эти высокие транзакционные издержки. Отсутствие ограничений на явный и скрытый бессистемный вывод земли из сферы сельскохозяйственного производства по желанию самого собственника создает дополнительные стимулы для потери сельскохозяйственных угодий как ценного производственного ресурса для производства продовольствия в стране. Возможность получения прибыли от скупки дешевой сельскохозяйственной земли и продажи дорогих участков под застройку становится питательной средой для коррупции. Вынужденное желание продать землю или принуждение к продаже первичных собственников сельскохозяйственной земли формируют крупных землевладельцев и пополняют ряды наемных работников. Эти крупные землевладельцы могут в будущем диктовать плату за доступ к земле сельскохозяйственным товаропроизводителям, застройщикам, государству, если ему понадобится получить участок для реализации государственных нужд.

Рынок сельскохозяйственных земель находится в процессе формирования, он не сегментирован на рынки участков, которые будут использоваться для сельскохозяйственных целей и тех, которые будут использоваться для целей строительства как после вывода участков из категории «земли сельскохозяйственного назначения», так и без этого. В результате цены на рынке формально сельскохозяйственных земель не являются ориентиром для граждан или организаций, которые желают купить или продать земли для целей сельскохозяйственного производства. На эти цены нельзя ориентироваться при залоге земли, установлении кадастровой цены, исчислении земельного налога. Там, где нет спроса на землю, возникают идентичные проблемы определения залоговой цены, адекватности кадастровой оценки, земельного налога.

Можно говорить, что оборот сельскохозяйственных земель непрозрачен. Сельскохозяйственные организации часто используют землю без оформления, если нет угрозы ее перехода к другому собственнику

или пользователю. Формы статистического наблюдения крайне несовершенны и не восполняют отсутствие мониторинга цен на участки. Статистика сделок с земельными долями – основной сделкой, посредством которой происходит перераспределение прав собственности на землю, – не ведется, условия сделок неясны, земельный спекулянт может быть не зафиксирован ни в одном договоре. Критерии принятия решений официальными организациями, в результате которых участок может резко изменить свою стоимость (например, изменение вида разрешенного использования, категории земли, включение в черту поселения, списание мелиоративных систем на участке и т.п.), субъективны. Мониторинг оборота сельскохозяйственных земель как система наблюдения состояния и выявления проблем, сопровождающий движение сельскохозяйственной земли, отсутствует.

Несмотря на очень серьезные проблемы земельного оборота, он развивается. Предпринимаются попытки снижения транзакционных издержек – создан Росреестр, который объединит функции нескольких ведомств. Однако для того, чтобы это развитие было позитивным, нужно понять, в чем общественный интерес развития земельного оборота. Только после этого можно определить цели, задачи государственной политики, разработать механизмы их достижения. Интересы ведомства должны быть встроены в систему общественного интереса. Эти механизмы должны соответствовать объекту оборота, нужно не объект подстраивать под механизм, а наоборот. Необходимо оценить эти механизмы с позиции транзакционных издержек оборота, изменить формат статистического наблюдения, ввести мониторинг оборота сельскохозяйственных земель, чтобы быть способными оценить достижения цели государственной политики, своевременно выявлять проблемы земельного оборота, поскольку трансформация институтов далеко не закончена.

Приложения

Приложения к разделу 2

Приложение 2.1

Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

Приказ от 26 апреля 1994 г. № 32

Об организации комплексных проверок использования земли

Анализ отчетов территориальных органов Роскомзема о принятых мерах по выполнению указания Роскомзема «Об усилении государственного контроля за соблюдением земельного законодательства при выделении земельных участков для организации крестьянских (фермерских) хозяйств» № 3 от 27.01.1994 г., а также оперативная информация Министерства внутренних дел России (письмо № 1/1425 от 11.04.1994 г.) свидетельствуют о возрастании количества преступлений, совершаемых в области земельных отношений, что дискредитирует проведение аграрной реформы. Органами внутренних дел в 1993 г. выявлено в этой отрасли 15 тысяч преступлений экономической направленности (взяточничество и хищения, совершаемые должностными и материально ответственными лицами). При этом около 90% разоблаченных взяточников получали вознаграждения за выделение земельных участков, кредитных и материальных ресурсов.

Имеют место многочисленные факты непропорционального отказа в предоставлении земельных участков, занижения положенных норм при их выделении. Администрация Озинского района Саратовской области, например, издала распоряжение «О приостановлении выделения земельных наделов и имущественных паев в районе для образования крестьянских хозяйств».

Правительство Российской Федерации поручением № ВЧ-П1-10615 от 20.04.1994 г. обязало Минсельхозпрод России, Минфин России, Центробанк России, Роскомзем и МВД России организовать комплексные

проверки использования земли, государственных средств и ресурсов, выделенных для сельхозпроизводителей в 1993 и 1994 гг.

Во исполнение данного поручения правительства России и решения коллегии Роскомзема № 6 от 18.04.1994 г. «Об итогах осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в 1993 г. и мерах по его усилению» приказываю:

1. Государственным инспекторам по использованию и охране земель субъектов Российской Федерации выйти с предложением в местные органы исполнительной власти об образовании комиссий по организации в июне–августе проверок использования и охраны земель, предоставленных для производства сельскохозяйственной продукции.

В состав комиссий по проведению проверок использования и охраны земель рекомендуется включить работников специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих госземконтроль, представителей общественных организаций, административных, правоохранительных органов, органов управления сельского хозяйства, средств массовой информации.

2. Одновременно с утверждением состава комиссий по организации проверок использования и охраны земель определить объекты проверки. В каждом районе проверить использование земель в сельскохозяйственных предприятиях, предприятиях, проводящих работу с нарушением почвенного покрова, крестьянских хозяйствах, садоводческих и огороднических товариществах, а также земель, переданных в ведение сельских и поселковых органов местного самоуправления.

3. В ходе проверок особое внимание обратить на законность предоставления земельных участков теми должностными лицами, которые привлечены к ответственности за взяточничество при выделении земель.

4. Госкомземам республик в составе Российской Федерации, комземресурсам областей, краев, автономных образований итоги проверок рассмотреть на коллегиях и представить их до 01.10.1994 г. в Роскомзем вместе с пояснительной запиской.

5. Управлению государственного контроля за использованием и охраной земель (Н.И. Калинин) обобщить итоговые материалы проверки использования и охраны земель и представить их на рассмотрение коллегии в декабре 1994 г.

6. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя председателя комитета С.Л. Громова.

Первый заместитель
председателя комитета –
заместитель главного
государственного
инспектора по контролю
за использованием
и охраной земель
Российской Федерации
В.В. Алаков

Приложение 2.2

**Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам
и землеустройству**

**Указание
№ 3 от 27 января 1994 г.**

**Об усилении государственного контроля за соблюдением
земельного законодательства при выделении земельных
участков для организации крестьянских
(фермерских) хозяйств**

Проведенные в 1993 г. Роскомземом и Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки выявили многочисленные и серьезные нарушения законов и указов президента Российской Федерации, регулирующих вопросы предоставления земельных участков для создания крестьянских (фермерских) хозяйств.

В Ставропольском крае, Волгоградской, Курганской, Челябинской областях и ряде других регионов распространена практика искусственного создания дефицита земель специального фонда путем передачи их прежним реорганизованным хозяйствам в долгосрочную аренду без оформления договоров. По этой причине в Ставропольском крае было отказано в выделении земельных участков для организации крестьянских хозяйств 197 гражданам.

В этом же крае выявлено 140 случаев предоставления фермерам непригодных для сельскохозяйственного использования подтопленных земель, что вынудило их обращаться в суд для их замены.

Допускаются факты незаконного изъятия земель у фермеров. В результате неправомερных действий директора совхоза «Казанищенский» Салаватова (Республика Дагестан) у 38 фермеров были изъятые земельные участки под предлогом, что их отвод оформлен с нарушением установленного порядка.

В республиках Башкортостан, Дагестан, в Курганской, Орловской, Пермской областях и других регионах нередко процесс создания фермерских хозяйств затягивается на несколько месяцев из-за несоблюдения должностными лицами сроков рассмотрения заявлений граждан о выделении земель.

В совхозе «Минеральный» Приморского края в нарушение указа президента Российской Федерации «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» № 323 от 27.12.1991 г. чинились препятствия в выделении земельных долей и имущественных паев 30 работникам, пожелавшим вести самостоятельное крестьянское хозяйство. Директор совхоза «Васильевский» Пермской области длительное время не рассматривал заявления 42 работников о выходе из совхоза для организации крестьянских хозяйств.

Несмотря на указание Роскомзема № 23 от 15.12.1992 г. «О соблюдении правовых нормативных актов Российской Федерации при регистрации крестьянских хозяйств», продолжают иметь место случаи их организации с нарушением требований ст. 4 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Указа президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» № 361 от 04.04.1992 г.

Например, 250 жителям г. Челябинска и городов области, не имеющим опыта работы в сельском хозяйстве и по сельскохозяйственной специальности, было выделено более 2 тыс. гектаров земель, которые в 1993 г. не обрабатывались. Аналогичные нарушения выявлены в Тверской области.

В Рязанской области глава администрации Пронского района Соболев выделил фермерские участки начальнику управления сельского хозяйства области Амелину (57,4 гектаров), заведующему кафедрой Рязанского сельхозинститута Кузнецову, директору МП «Птицепром» Асельбору.

Аналогичные нарушения имели место в Краснодарском крае, Курганской, Ростовской, Нижегородской, Челябинской, Омской, Тюменской областях.

При имеющихся многочисленных фактах нарушений действующего законодательства комитеты по земельным ресурсам и землеустройству не принимают своевременных мер по их устранению и наказанию нарушителей.

Учитывая изложенное, обязываю:

1. В месячный срок внести в органы исполнительной власти предложения по приостановке неправомερных решений органов местной администрации по вопросам изъятия и предоставления земельных участков крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также по их регистрации, принятых с нарушением Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22.03.1991 г. и Указа президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» № 361 от 04.04.1992 г.

2. Принять в соответствии со ст. ст. 10 и 13 Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета министров – правительства Российской Федерации № 1362 от 23.12.1993 г., оперативные меры за нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков и сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда, а также за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами органов, осуществляющих госземконтроль, предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

3. О проведенной работе доложить Роскомзему до 1 апреля 1994 г.

Председатель Роскомзема
Н.В. Комов

Приложение к разделу 3

Приложение 3.1.1

(фрагмент)

Глава администрации гагаринского района
14 декабря 1992 г. № 469
<...>

Постановляю:

Передать коллективному с.-х. предприятию «Старо-Осиновский» в коллективно-долевую собственность 3110 га сельхозугодий, из которых 1839 га пашни, расположенных на основном массиве землепользования согласно прилагаемому планово-картографическому материалу.

<...>

Глава администрации

Е.И. Новохатский

Приложение 3.1.2

Форма № 2

Утверждена постановлением
Совета министров РСФСР № 493
от 17 сентября 1991 г.

Государственный акт
на право собственности на землю,
пожизненного наследуемого владения,
бессрочного (постоянного) пользования землей

№ МО 2-000000

На с. 2 формы государственного акта воспроизводится текст с. 3 на национальном языке, принятом в данной республике, автономной области, автономном округе.

Государственный акт выдан _____
(наименование или Ф.И.О. собственника, владельца, пользователя земли,

его местонахождение или адрес)

(наименование Совета народных депутатов, выдавшего акт)

Оборот сельскохозяйственных земель...

в том, что указанному собственнику, владельцу, пользователю земли решением от _____ № _____

(наименование Совета народных депутатов)

предоставляется всего _____ гектаров земель, в том числе в собственности _____ гектаров, коллективную совместную собственность _____ гектаров, коллективно-долевую собственность _____ гектаров, из них бесплатно _____ гектаров, пожизненное наследуемое владение _____ гектаров, бессрочное (постоянное) пользование _____ гектаров в границах, указанных на чертеже, для _____

(целевое назначение использования предоставляемой земли)

Настоящий государственный акт составлен в двух экземплярах, из которых первый выдан _____

(наименование или Ф.И.О. собственника, владельца, пользователя земли)

второй хранится в _____
(наименование совета народных депутатов)

Акт зарегистрирован в Книге записей государственных актов на право собственности, владения, пользования землей за № _____ .

Приложения:

1. _____
2. _____

М.П.

Председатель _____
(подпись)

(Ф.И.О.) _____

(наименование Совета народных депутатов)

Приложение 3.1.3

Форма
утверждена постановлением правительства
Российской Федерации № 177
от 19 марта 1992 г.

Свидетельство
о праве собственности на землю

Свидетельство выдано _____
(фамилия, имя, отчество гражданина, наименование предприятия,
Акционерному обществу закрытого типа «Волховское», Волхов-
ский район Ленинградской области _____
учреждения, организации, которым предоставлен земельный участок, его
местонахождение или адрес)
в том, что ему (ей) решением **главы администрации Волховского**
района Ленинградской области _____
(наименование органа местной администрации)
от 14 июля 1993 года № 394 для **сельхозиспользования** _____
(целевое назначение использования
земель)

предоставлено:

Вид пре- доставле- ния земли	Всего, га	В том числе с.-х. угодий	Из них				Прочих угодий	
			паш- ни	много летни х наса- жде- ний	зале- жей	сено- косов		паст- бищ
Собствен- ность	4983	4807	2 944			852	1 011	176
Пользова- ние	1597							1597
Итого	6580	4807	2944			852	1011	1793

Оборот сельскохозяйственных земель...

Свидетельство составлено в двух экземплярах, из которых первый выдан акционерному обществу закрытого типа

«Волховское» _____,

(Ф. И. О. гражданина, наименование предприятия, учреждения,
организации)

второй хранится в Волховском райкомземе _____

(наименование органа, выдавшего свидетельство)

Свидетельство является временным документом и действует до выдачи соответствующего государственного акта установленной формы.

Свидетельство № 286 выдано 27.08.1993 г.

(дата выдачи)

М.П. _____

(должность лица, выдавшего свидетельство)

_____ Н. Аникин _____

Приложение 3.1.4

Утверждено
Указом президента
Российской Федерации № 1767
от 27 октября 1993 г.

Российская Федерация
республика, край, область, автономная область,
автономный округ, город, район

Свидетельство
на право собственности на землю

Серия

(для территории) № 00.000.000

Выдано (дата – число, месяц, год) _____ на основа-
нии Указа Президента Российской Федерации от _____ 1993 г.
№ _____ «О регулировании земельных отношений и развитии
аграрной реформы в России» и

*(договора купли-продажи земли, решения органов местной администрации,
иных предусмотренных законом документов)*

*(номер, дата выдачи документа, наименование органа регистрации
и номер регистрации)*

(Ф.И.О. гражданина, год рождения, паспортные данные)

(название предприятия, учреждения, организации, юридический адрес)
приобретают право _____ собственности на землю
*(частной, общей, совместной,
общей долевой)*

по адресу: _____
общей площадью _____

Описание собственности _____
(земельный участок или земельная доля)

(указать категорию земель, цель использования и виды угодий)

Оборот сельскохозяйственных земель...

Ограничения в использовании и обременения участка земли: _____

(указать)

Свидетельство составлено в двух экземплярах, из которых первый выдан _____

(Ф.И.О. гражданина, наименование предприятия, учреждения, организации),

второй хранится в _____

(наименование органа, выдавшего свидетельство, подпись Ф.И.О. регистратора)

Регистрационная запись № _____ от _____ г.

М.П.

Свидетельство на право собственности на землю является документом, удостоверяющим с момента регистрации право собственности на земельный участок и земельную долю при совершении сделок купли-продажи, залога, аренды, а также осуществлении иных действий по распоряжению земельными участками в соответствии с действующим законодательством. В случае изъятия или выкупа земельного участка или земельной доли собственник имеет право получить его стоимость и возмещение причиненных убытков, включая упущенную выгоду.

Собственники земельных участков или земельных долей должны использовать их строго по целевому назначению.

Совершение сделок и иных действий по распоряжению земельным участком

Номер документа	Название документа	Дата выдачи	Дата регистрации документа	Сумма сделки	Сторона, в пользу которой осуществлены данные действия	Подпись регистратора

При оформлении документов по сделкам либо иным действиям в отношении участка, право собственности на который удостоверяется настоящим свидетельством, наименование сторон и описание участка должны строго соответствовать данным, указанным в свидетельстве.

Приложение 3.2

Федеральная служба земельного кадастра России

Письмо

№ сс/765 от 10 сентября 2003 г.

О предоставлении сведений
для государственной регистрации
прав на земельную долю

В связи с поступающими запросами территориальных органов о правомерности требований органами юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним расчета размера земельной доли в праве в виде правильной простой дроби Росземкадастр сообщает.

Предоставление сведений государственного земельного кадастра осуществляется на основании статьи 22 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» и постановления правительства Российской Федерации № 918 от 2.12.2000 г. «Об утверждении правил предоставления сведений государственного земельного кадастра», согласно которым сведения предоставляются в виде выписок, содержащих данные об определенном земельном участке, в то время, как земельная доля земельным участком не является.

Согласно пункту 9 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ от 25.10.2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Кроме того, статьей 18 Федерального закона N 101-ФЗ от 24.07.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено, что свидетельства о праве на земельные доли, выданные до вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ от 21.07.1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а при их отсутствии – выписки из принятых до вступления в

силу указанного федерального закона решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющие права на земельную долю, имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Таким образом, признано, что в Единый государственный реестр прав вносится запись о праве в том виде, в каком она существует в свидетельстве о праве собственности на землю или решении органов местного самоуправления.

Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не установлены требования к виду выражения размера доли в праве, в котором должен быть указан размер доли в праве в правоустанавливающем или правоудостоверяющем документе, представленном для государственной регистрации.

Упоминание о виде выражения размера доли в праве имеется только в тексте Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных постановлением правительства Российской Федерации № 219 от 18.02.1998 г., и относится к форме записи в разделе реестра, а не в документах, представленных на регистрацию.

После вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и создания соответствующих учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним комитеты по земельным ресурсам и землеустройству лишены права выдачи документов, удостоверяющих права на земельные участки, следовательно, не имеют права вносить в них изменения и дополнения.

Руководитель
С.И. САЙ

Приложения к разделу 4

Приложение 4.1.1

Площадь сельскохозяйственных угодий, приходившихся на граждан, получивших землю при приватизации, га

А	Информация о ходе земельной реформы на 31.12.1998 г.			Общая площадь полученных земельных долей по сельскохозяйственной переписи 2006 г.
	Площадь на граждан в списках	Подготовлено документов на площадь	Выдано документов дольщикам на площадь	
1	2	3	4	
Российская Федерация	114832643	112206898	104189831	56056526
Центральный федеральный округ	22160220	21848653	21247316	9058902
Белгородская область	1582186	1467213	1429673	976772
Брянская область	1302092	1302092	1242835	480259
Владимирская область	544100	516299	483785	126223
Воронежская область	2605810	2605810	2605810	1479263
Ивановская область	495220	495220	495220	135203
Калужская область	843000	843000	843000	217599
Костромская область	580235	572657	546104	170240
Курская область	1801100	1801100	1801100	863629
Липецкая область	1396957	1396957	1317802	779751
Московская область	901400	857700	799000	143952
Орловская область	1372500	1372500	1372500	736615
Рязанская область	1749296	1742738	1593918	491721
Смоленская область	1329800	1329800	1273000	250454
Тамбовская область	1899694	1899694	1899694	1027720
Тверская область	1652020	1611063	1527065	474067
Тульская область	1314810	1314810	1314810	476846
Ярославская область	790000	720000	702000	228586
Северо-Западный федеральный округ	3592302	3477913	3335140	969698
Республика Карелия	37444	36752	31154	3281
Республика Коми	23420	18027	11681	14178

Оборот сельскохозяйственных земель...

<i>Продолжение таблицы</i>				
А	1	2	3	4
Архангельская область	409957	379636	329750	86190
Вологодская область	872700	840500	792900	301726
Калининградская область	452991	439059	423440	232307
Ленинградская область	376229	362053	355412	43698
Мурманская область	5100	5100	4400	319
Новгородская область	448061	430386	420003	109420
Псковская область	966400	966400	966400	178578
Южный федеральный округ	20146253	19585917	19152205	11999590
Республика Адыгея	169588	166841	158685	104056
Карачаево-Черкесская Республика	203186	67345	53960	40584
Краснодарский край	2980446	2799198	2799198	1752182
Ставропольский край	3821800	3606100	3366800	2460743
Астраханская область	823400	806300	784400	263979
Волгоградская область	6471400	6463700	6384600	3441697
Ростовская область	5676433	5676433	5604562	3739941
	20146253	19585917	19152205	11999590
Приволжский федеральный округ	30054476	29435243	28435041	15196921
Республика Башкортостан	0	0	0	862
Республика Марий Эл	444206	104000	28295	92142
Республика Мордовия	1060927	1050643	1017201	564439
Республика Татарстан	2557700	2557700	2557700	1973147
Удмуртская Республика	1160541	1142441	1018130	481775
Чувашская Республика	525625	492923	426161	279926
Пермский край	1444652	1443352	1405369	377050
Кировская область	2120891	2074058	2047133	767948
Нижегородская область	2077000	2077000	1945300	559137
Оренбургская область	7249700	7249700	6982100	4127576
Пензенская область	1829400	1803100	1803100	842108
Самарская область	2553300	2547600	2431800	1432531
Саратовская область	5513487	5505759	5395493	3035701
Ульяновская область	1517047	1480567	1377259	662579

Продолжение таблицы

А	1	2	3	4
Уральский федеральный округ	8776650	8647426	5643372	4269676
Курганская область	3015700	2966800	284100	1455792
Свердловская область	1286770	1225546	1104642	420135
Тюменская область	1623700	1604600	1525300	973010
Челябинская область	2850480	2850480	2728330	1420739
Сибирский федеральный округ	27791310	27057195	24383614	13889036
Республика Алтай	348766	1	1	414557
Республика Бурятия	1138793	1120067	1102720	371969
Республика Тыва	0	0	0	208467
Республика Хакасия	951238	951238	710808	225937
Алтайский край	6176046	6176046	5017617	3295809
Красноярский край	3009900	2743300	2402100	1212659
Иркутская область	949800	948900	932800	608748
Кемеровская область	1252318	1252318	1072805	612090
Новосибирская область	5235500	5235500	4831700	2340507
Омская область	4831649	4760325	4696163	2427760
Томская область	669900	669900	603600	243070
Читинская область	3227400	3199600	3013300	1927463
Дальневосточный федеральный округ	2311432	2154551	1993143	672703
Республика Саха (Якутия)	0	0	0	7312
Приморский край	770450	620695	518321	180307
Хабаровский край	91156	88290	82490	3261
Амурская область	1211153	1211153	1185741	420706
Камчатская область	39400	36300	29200	7990
Магаданская область				
Сахалинская область	46173	45013	33191	2392
Еврейская автономная область	153100	153100	144200	50735
Чукотский автономный округ				

Источник: Информация о ходе земельной реформы на 31.12.1998 г. М.: Госкомзем, 1999 г.

Материалы Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г.
Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

Приложение 4.1.2

**Потери площади сельскохозяйственных угодий, приходящейся
на собственников земельных долей на разных этапах оформления
и выдачи документов на землю, %**

1	Потери на стадии от утверждения списков дольщиков до:		
	заполнения документов на право собственности, %	выдачи документов руководителям сельхозорганизаций, %	получения документов гражданами (по переписи)
2	3	4	
Российская Федерация	2,3	9,3	51,2
Центральный ФО	1,4	4,1	59,1
Белгородская область	7,3	9,6	38,3
Брянская область	0,0	4,6	63,1
Владимирская область	5,1	11,1	76,8
Воронежская область	0,0	0,0	43,2
Ивановская область	0,0	0,0	72,7
Калужская область	0,0	0,0	74,2
Костромская область	1,3	5,9	70,7
Курская область	0,0	0,0	52,0
Липецкая область	0,0	5,7	44,2
Московская область	4,8	11,4	84,0
Орловская область	0,0	0,0	46,3
Рязанская область	0,4	8,9	71,9
Смоленская область	0,0	4,3	81,2
Тамбовская область	0,0	0,0	45,9
Тверская область	2,5	7,6	71,3
Тульская область	0,0	0,0	63,7
Ярославская область	8,9	11,1	71,1
Северо-Западный ФО	3,2	7,2	73,0
Республика Карелия	1,8	16,8	91,2

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Республика Коми	23,0	50,1	39,5
Архангельская область	7,4	19,6	79,0
Вологодская область	3,7	9,1	65,4
Калининградская область	3,1	6,5	48,7
Ленинградская область	3,8	5,5	88,4
Мурманская область	0,0	13,7	93,7
Новгородская область	3,9	6,3	75,6
Псковская область	0,0	0,0	81,5
Южный ФО	2,8	4,9	40,4
Республика Адыгея	1,6	6,4	38,6
Карачаево-Черкесская Республика	66,9	73,4	80,0
Краснодарский край	6,1	6,1	41,2
Ставропольский край	5,6	11,9	35,6
Астраханская область	2,1	4,7	67,9
Волгоградская область	0,1	1,3	46,8
Ростовская область	0,0	1,3	34,1
Приволжский ФО	2,1	5,4	49,4
Республика Башкортостан			
Республика Марий Эл	76,6	93,6	79,3
Республика Мордовия	1,0	4,1	46,8
Республика Татарстан	0,0	0,0	22,9
Удмуртская Республика	1,6	12,3	58,5
Чувашская Республика	6,2	18,9	46,7
Пермский край	0,1	2,7	73,9
Кировская область	2,2	3,5	63,8
Нижегородская область	0,0	6,3	73,1
Оренбургская область	0,0	3,7	43,1
Пензенская область	1,4	1,4	54,0
Самарская область	0,2	4,8	43,9

Оборот сельскохозяйственных земель...

<i>Продолжение таблицы</i>			
1	2	3	4
Саратовская область	0,1	2,1	44,9
Ульяновская область	2,4	9,2	56,3
Уральский ФО	1,5	35,7	51,4
Курганская область	1,6	90,6	51,7
Свердловская область	4,8	14,2	67,3
Тюменская область	1,2	6,1	40,1
Челябинская область	0,0	4,3	50,2
Сибирский ФО	2,6	12,3	50,0
Республика Алтай	100,0	100,0	Н.д.
Республика Бурятия	1,6	3,2	67,3
Республика Тыва			
Республика Хакасия	0,0	25,3	76,2
Алтайский край	0,0	18,8	46,6
Красноярский край	8,9	20,2	59,7
Иркутская область	0,1	1,8	35,9
Кемеровская область	0,0	14,3	51,1
Новосибирская область	0,0	7,7	55,3
Омская область	1,5	2,8	49,8
Томская область	0,0	9,9	63,7
Читинская область	0,9	6,6	40,3
Дальневосточный ФО	6,8	13,8	70,9
Республика Саха (Якутия)			
Приморский край	19,4	32,7	76,6
Хабаровский край	3,1	9,5	96,4
Амурская область	0,0	2,1	65,3
Камчатская область	7,9	25,9	79,7
Магаданская область			
Сахалинская область	2,5	28,1	94,8
Еврейская автономная область	0,0	5,8	66,9
Чукотский автономный округ			

Источник: Информация о ходе земельной реформы на 31.12.1998 г. М.: Госкомзем, 1999 г.

Материалы Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

Приложение 4.2

Московская областная регистрационная палата

Информационное письмо
№ 55-1 от 13 января 2000 г.

Об особенностях возникновения и регистрации права собственности на земельные доли, предоставленные гражданам при реорганизации (приватизации) сельскохозяйственных предприятий, и сделок с ними

При оформлении и регистрации права собственности на земельные доли, в том числе предоставляемые гражданам при реорганизации (приватизации) сельскохозяйственных предприятий, и сделок с ними Московская областная регистрационная палата и Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Московской области предлагают руководствоваться следующим:

1. Право собственности на земельный участок (земельную долю) у работников колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий возникает при реорганизации таких предприятий в соответствии с Указом президента РФ № 323 от 27.12.1991 г., постановлениями правительства РФ № 86 от 29.12.1991 г. и № 708 от 04.09.1992 г.

2. Право собственности на землю, возникшее при передаче земель в общую долевую собственность участников сельскохозяйственной организации, может быть оформлено в двух вариантах:

- как доля в праве общей собственности на весь переданный земельный участок без выделения этой доли на местности (далее – земельная доля);
- как право собственности на земельный участок, соответствующий по площади и качеству земельной доле, но реально выделенный на местности (далее – земельный участок).

3. Собственник земельной доли в соответствии с Указом президента РФ № 337 от 07.03.1996 г. имеет право по своему усмотрению (ст. 246 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ) в установленном порядке:

- передать земельную долю по наследству;
- подарить земельную долю;

- продать земельную долю другим собственникам земельных долей данной организации, а также физическим и юридическим лицам для целей сельскохозяйственного производства;
- продать земельную долю органам местного самоуправления данного муниципального образования;
- обменять земельную долю на земельную долю в другом хозяйстве, на имущественный пай;
- передать земельную долю на условиях договора аренды и пожизненного содержания;
- внести земельную долю в уставный (складочный) капитал хозяйственного общества (товарищества) или в паевой фонд сельскохозяйственного кооператива.

4. Собственник земельной доли имеет право по соглашению с другими участниками долевой собственности (ст. 252 ГК РФ) зарегистрировать право собственности на земельный участок, то есть выделить свою долю из общего имущества.

При недостижении участниками долевой собственности соглашения о выделе доли решение принимается либо органами местного самоуправления при участии комитетов по земельным ресурсам и землеустройству (Указ президента РФ № 337 от 07.03.1996 г.), либо в судебном порядке в соответствии со ст. 252 ГК РФ.

5. Для сособственников земель, находящихся в пользовании сельскохозяйственных организаций, реорганизация которых проведена на особым условиям, предусмотренным пп. 20–23, 26 Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного постановлением правительства РФ № 708 от 04.09.1992 г., а также сельскохозяйственных организаций, производственная деятельность которых целесообразна как единое целое (постановление главы администрации Московской области № 466-ПГ от 24.09.1996 г.), выделение земельных участков в натуре (на местности) не производится.

6. При совершении сделок с земельными долями должно соблюдаться преимущественное право покупки (участия в обмене) остальных участников долевой собственности (ст. 250 ГК РФ).

7. При регистрации и отчуждении земельной доли не требуется составления передаточного акта, так как передача реального объекта отсутствует. В данном случае представляется общий план (план-схема) земель сельскохозяйственной организации (далее – общий земельный участок), удостоверенный соответствующим комитетом по земельным

ресурсам и землеустройству, с обозначением земель, находящихся в собственности.

8. Сделки по отчуждению земельных долей (земельных участков) подлежат государственной регистрации.

9. Внесение земельной доли в уставный (складочный) капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации:

9.1. При передаче земельной доли в уставный (складочный) капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации в ее учредительных документах должны быть определены условия передачи

земельной доли, порядок оценки земельной доли в стоимостном выражении, порядок и последствия выхода участника из состава сельскохозяйственной организации, порядок, условия и сроки компенсации доли участия (пая) при выходе из состава хозяйственного общества, хозяйственного товарищества, кооператива.

Правоустанавливающими документами для государственной регистрации права собственности юридического лица на земельную долю в данном случае являются учредительные документы сельскохозяйственной организации.

9.2. После регистрации в установленном порядке учредительных документов сельскохозяйственная организация как юридическое лицо может зарегистрировать право собственности на сумму земельных долей, внесенных в качестве вклада. Она также вправе ходатайствовать об установлении местоположения и выносе в натуру границ земельного участка, соответствующего по площади и качественной оценке сумме земельных долей, внесенных в качестве вклада.

9.3. Для регистрации права собственности юридического лица на выделенный в счет земельных долей земельный участок должно быть представлено решение собственников о выделе границ участка в натуре или соответствующее решение органов местного самоуправления (Указ президента РФ № 337 от 07.03.1996 г.) либо решение суда.

9.4. При передаче земельной доли в качестве вклада бывший собственник земельной доли становится участником (членом) хозяйственного общества (товарищества) и получает акцию (долю) в его уставном (складочном) капитале. Свидетельства на право собственности на земельную долю участников хозяйственного общества (товарищества), передавших земельную долю в качестве вклада, прекращают свое действие, изымаются у правообладателя, гасятся штампом «Изъято в связи с прекращением права» и передаются в соответствующий комитет по земельным ресурсам и землеустройству по описи, а земельная доля

(сумма земельных долей) становится собственностью хозяйственного общества как юридического лица.

9.5. При внесении земельной доли в качестве взноса в паевой фонд сельскохозяйственного кооператива по соглашению сторон может заключаться отдельный договор между кооперативом и собственником земельной доли. Земельная доля в качестве паевого взноса вносится с условием и без условия ее возврата в натуре в случае выхода члена из состава кооператива. Право собственности на земельную долю переходит к кооперативу как юридическому лицу.

10. Особенности регистрации прав собственности на земельные доли и сделок с ними:

10.1. При регистрации права собственности на земельную долю объектом собственности является общий земельный участок, состоящий из множества долей в праве, предоставленных гражданам в соответствии со списком, утвержденным документом о реорганизации сельскохозяйственного предприятия.

В реестр вносятся данные об общем земельном участке, предоставленном членам реорганизованного сельскохозяйственного предприятия.

Земельная доля в реестре в графе «Доля» выражается в виде простой дроби, в числителе которой указывается единица, а в знаменателе – число правообладателей, указанное в списке.

10.2. Для государственной регистрации права собственности на земельную долю представляются:

- заявление о государственной регистрации права собственности на земельную долю;
- документы, удостоверяющие личность заявителя;
- правоудостоверяющие – до 01.02.1998 г., правоустанавливающие документы (решение о реорганизации сельскохозяйственного предприятия со списком участников долевой собственности; решение органов местного самоуправления о передаче общего земельного участка в долевую собственность с планом (планом-схемой) общего земельного участка);
- подлинные платежные документы, подтверждающие внесение платы за регистрацию.

10.3. Для государственной регистрации права собственности на земельный участок представляются:

- заявление о государственной регистрации права собственности на земельный участок;
- документы, удостоверяющие личность заявителя;

- протокол соглашения участников долевой собственности о выделении земельного участка (либо соответствующее решение органа местного самоуправления, либо решение суда) с приложением плана участка, удостоверенного соответствующим комитетом по земельным ресурсам и землеустройству;
- подлинные платежные документы, подтверждающие внесение платы за регистрацию.

10.4. Для государственной регистрации права на наследуемую земельную долю дополнительно представляются:

- свидетельство о праве собственности наследодателя на земельную долю;
- свидетельство о праве на наследство;
- справка из сельскохозяйственной организации о том, что земельная доля не была внесена наследодателем в уставный (складочный) капитал или в паевой фонд;
- справка из местного комитета по земельным ресурсам и землеустройству о том, что наследодатель не распорядился своей земельной долей иным способом (до 01.02.1998 г.).

10.5. Для государственной регистрации права собственности на землю, земельную долю (сумму земельных долей) юридического лица, возникшего при передаче ему земельных долей, дополнительно представляются:

- учредительные документы (устав, учредительный договор, протокол собрания собственников) с приложением списка учредителей, внесших свои земельные доли в уставный (складочный) капитал или паевой фонд, либо личных заявлений о передаче земельных долей, либо договоров о передаче земельных долей;
- договоры купли-продажи, дарения и т.д., по которым земельные доли переходят в собственность юридического лица, либо решение суда.

Председатель
Московской областной
регистрационной палаты
В.В. Огородников

Руководитель
Комитета по земельным ресурсам
и землеустройству
Московской области
В.М. Трифонов

Источник: <http://lawru.info/base73/part2/d73ru2772.htm>; адрес действителен по состоянию на 26.08.2010 г.

Приложение 4.3.2

Структура использования земельных долей хозяйствами населения, %

	Общая площадь полученных долей	Используются в своем хозяйстве	Сданы в аренду или в пользование по договору	Внесены в уставный (складочный, паевой) капитал сельскохозяйственной организации	Проданы	Не воспользовались правами по распоряжению земельными долями
1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	100	4	75	3	4	14
Центральный федеральный округ	100	1	73	4	11	11
Белгородская область	100	0	61	11	26	1
Брянская область	100	1	87	1	0	10
Владимирская область	100	0	49	15	19	17
Воронежская область	100	0	97	0	0	2
Ивановская область	100	0	44	3	7	45

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7
Калужская область	100	1	14	4	53	28
Костромская область	100	0	53	4	18	25
Курская область	100	1	84	2	4	9
Липецкая область	100	1	82	0	16	1
Московская область	100	0	10	9	60	21
Орловская область	100	1	96	0	1	2
Рязанская область	100	0	56	11	5	28
Смоленская область	100	1	35	10	5	50
Тамбовская область	100	0	93	2	3	2
Тверская область	100	1	19	9	31	40
Тульская область	100	1	64	2	19	15
Ярославская область	100	1	48	6	11	34
Город Москва столица Российской Федерации город федерального значения						
Северо-Западный федеральный округ	100	5	41	3	18	34
Республика Карелия	100	15	15	16	5	48
Республика Коми	100	22	21	1	1	56
Архангельская область	100	8	15	9	1	66
Вологодская область	100	1	41	2	10	46
Калининградская область	100	7	37	1	49	6
Ленинградская область	100	2	9	6	45	38

Оборот сельскохозяйственных земель...

<i>Продолжение таблицы</i>						
1	2	3	4	5	6	7
Мурманская область	100	21	16		10	54
Новгородская область	100	7	52	2	2	37
Псковская область	100	4	62	4	2	28
Город Санкт-Петербург						
город федерального значения						
Южный федеральный округ	100	1	90	2	4	3
Республика Калмыкия	100	47	51	0	2	0
Краснодарский край	100	0	93	3	3	1
Ставропольский край	100	0	96	1	1	1
Астраханская область	100	2	30	3	5	60
Волгоградская область	100	0	89	1	5	4
Ростовская область	100	1	93	2	4	0
Приволжский федеральный округ	100	0	77	3	3	16
Республика Башкортостан	100	57	41	2		
Республика Марий Эл	100	4	35	4	0	57
Республика Мордовия	100	1	60	0	7	33
Республика Татарстан	100	0	86	1	3	10
Удмуртская Республика	100	1	77	4	1	17
Чувашская Республика	100	0	55	3	0	41
Республика Пермский край	100	4	55	4	3	35
Кировская область	100	1	51	1	7	40
Нижегородская область	100	1	71	3	6	19

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7
Оренбургская область	100	0	85	3	3	9
Пензенская область	100	1	66	1	8	24
Самарская область	100	0	78	7	2	12
Саратовская область	100	0	82	5	2	11
Ульяновская область	100	0	66	2	2	31
Уральский федеральный округ	100	5	68	4	2	21
Курганская область	100	5	64	5	1	25
Свердловская область	100	5	41	9	8	37
Тюменская область	100	2	75	1	5	17
Челябинская область	100	6	75	4	1	15
Сибирский федеральный округ	100	11	67	3	1	18
Республика Алтай	100	68	14	9	0	8
Республика Бурятия	100	15	20	3	0	63
Республика Тыва	100	32	0	3	0	65
Республика Хакасия	100	3	11	1	1	84
Алтайский край	100	1	89	4	1	5
Красноярский край	100	2	72	2	1	23
Иркутская область	100	13	43	6	1	37
Кемеровская область	100	6	69	1	6	17
Новосибирская область	100	1	81	2	1	14
Омская область	100	3	76	6	3	13
Томская область	100	3	75	1	3	18

Оборот сельскохозяйственных земель...

<i>Продолжение таблицы</i>						
1	2	3	4	5	6	7
Читинская область	100	43	36	1	0	20
Дальневосточный федеральный округ	100	3	48	5	5	39
Республика Саха (Якутия)	100	64	1	34	0	1
Приморский край	100	7	45	6	15	27
Хабаровский край	100	11	12	6	11	59
Амурская область	100	0	54	4	2	40
Камчатская область	100	11	10	8	2	70
Магаданская область						
Сахалинская область	100	71	7		2	20
Еврейская автономная область	100	2	29	1	1	67
Чукотский автономный округ						

Источник: Материалы Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Росстат, МСХ РФ. Ограниченный доступ.

Приложение 4.3.3

**ДМИТРОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**29.04.2009№ 2602-П

г. Дмитров

О внесении изменения в постановление
Администрации Дмитровского района
Московской области от 26.03.1993 № 801
«О предоставлении земельного участка
садоводческому товариществу «Агрохимик»
в районе с.Орудьево Орудьевского сельского
Совета» в редакции постановлений от 06.11.1997
№ 1934 и от 26.12.2005 № 5912-П

Рассмотрев письмо председателя садоводческого некоммерческого товарищества «Агрохимик» от 03.02.2009 года, Свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц о юридическом лице, зарегистрированным до 1 июля 2002 года за основным государственным регистрационным номером 1035001600864, выписку из Единого государственного реестра юридических лиц от 18.03.2009 года, государственный акт на право пользования землей, зарегистрированный 02.02.1989 года в Книге записей государственных актов на право пользования землей за № 243, постановление Главы Администрации Дмитровского района Московской области от 26.03.1993 «О предоставлении земельного участка садоводческому товариществу «Агрохимик» в районе с.Орудьево Орудьевского сельского Совета», постановления Администрации Дмитровского района Московской области от 06.11.1997 № 1934 «О внесении изменения в постановление Главы Администрации Дмитровского района Московской области № 801 от 26.03.1993 «О предоставлении земельного участка садоводческому товариществу «Агрохимик» в районе с.Орудьево Орудьевского сельского Совета», от 26.12.2005 № 5912-П «О предоставлении земельных участков садоводческому некоммерческому товариществу «Агрохимик» в районе села Орудьево Орудьевского сельского округа», постановление Администрации Дмитровского муниципального района Московской области от 18.02.2008 № 670-П «Об утверждении проекта границ земельного участка садовому некоммерческому товариществу «Агрохимик» в районе деревни Очево Дмитровского района Московской области», руководствуясь статьями

Оборот сельскохозяйственных земель...

43,48 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

П о с т а н о в л я ю:

1. Внести изменения в пункт 2 постановления Главы Администрации Дмитровского района Московской области от 26.03.1993 № 801 «О предоставлении земельного участка садоводческому товариществу «Агрохимик» в районе с.Орудьево Орудьевского сельского Совета» в редакции постановления от 06.11.1997 № 1934 «О внесении изменения в постановление Главы Администрации Дмитровского района № 801 от 26.03.1993 «О предоставлении земельного участка садоводческому товариществу «Агрохимик» в районе с.Орудьево Орудьевского сельского Совета» с учетом изменений, внесенных постановлением от 26.12.2005 № 5912-П «О предоставлении земельных участков некоммерческому товариществу «Агрохимик» в районе села Орудьево Орудьевского сельского округа», изложив его в следующей редакции: «2. Предоставить из земель, расположенных на территории Дмитровского муниципального района, государственная собственность на которые не разграничена, садоводческому некоммерческому товариществу «Агрохимик» земельный участок общей площадью 5.095 га, в том числе:

- в постоянное (бессрочное) пользование садоводческого товарищества – 0.9312 га;
- в собственность членов товарищества бесплатно – 3.8887 га;
- в собственность членов товарищества за плату по нормативной стоимости земли – 0.2751 га, для садоводства.

Земельные участки расположены в районе села Орудьево Дмитровского района Московской области, в границах городского поселения Дмитров. Категория земель – земли сельскохозяйственного назначения.»

2. Считать утратившим силу пункты 2, 3 постановления Администрации Дмитровского района Московской области от 26.12.2005 № 5912-П «О предоставлении земельных участков садоводческому некоммерческому товариществу «Агрохимик» в районе села Орудьево Орудьевского сельского округа».

3.Рекомендовать садоводческому некоммерческому товариществу «Агрохимик» провести кадастровые работы в отношении земельных участков составляющих территорию товарищества.

4.Обязать садоводческое некоммерческое товарищество «Агрохимик» обратиться в Инспекцию Федеральной налоговой службы по городу Дмитрову Московской области для постановки на учет по уплате земельного налога.

5.Предложить отделу по Дмитровскому району Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области внести соответствующие изменения в сведения государственного кадастра недвижимости.

Глава Дмитровского муниципального района
Московской области



В.В.ГАВРИЛОВ
ОТДЕЛ

Приложение к разделу 6

Приложение 6.1

Информационный бюллетень № 9 (239) (извлечение)

Государственное специализированное учреждение Московской области «Фонд имущества Московской области» сообщает

о результатах аукциона по продаже земельных участков, принадлежащих Московской области на праве собственности и расположенных в Солнечногорском и Клинском районах Московской области

Аукцион состоялся 14 июня 2005 г.

Организатор торгов – Государственное специализированное учреждение Московской области «Фонд имущества Московской области».

Лот № 1

Основания проведения торгов – постановление правительства Московской области № 296/17 от 29.04.2005 г. «О проведении торгов по продаже земельного участка в районе деревни Бережки Солнечногорского района Московской области».

Свидетельство о государственной регистрации права на земельный участок от 21.06.2004 г. выдано Московской области Московской областной регистрационной палатой; вид права – собственность.

Характеристика земельного участка:

– площадь – 14500 кв. м;

– кадастровый номер – 50:09:0040211:0067;

– категория земель – «земли сельскохозяйственного назначения»;

– разрешенное использование – для дачного строительства (вид разрешенного использования с крестьянского хозяйства на дачное строительство изменен постановлением главы Солнечногорского района Московской области);

– обременение – обременен правами проезда на соседние участки и правами ремонтно-восстановительных работ отд. 6 ТЦМС 22;

– местоположение земельного участка – земельный участок расположен на территории Солнечногорского района Московской области в районе дер. Бережки Соколовского сельского округа; граничит с землями ЗАО «Лесные озера», с землями крестьянских хозяйств и землями, принадлежащими Московской области.

Начальная цена продажи земельного участка – 2 160 000 руб.

Победитель торгов – Горский Владимир Евгеньевич.

Цена проданного на аукционе земельного участка – 4 460 000 руб.

Источник: <http://www.fimo.ru/land.htm>; ссылка на 10.01.2006 г., в настоящее время объявление снято.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 100 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 141Р Стародубровская И., Миронова Н. *Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. 2010.*

№ 140Р Бобылев, Ю. *Налогообложение минерально-сырьевого сектора экономики. 2010.*

№ 139Р Дробышевский С., Худько Е., Великова Е. *Перспективы создания международного финансового центра в Российской Федерации. 2010.*

№ 138Р Идрисов Г. *Факторы спроса на импортные товары инвестиционного назначения в России. 2010.*

№ 137Р Идрисова В., Фрейнкман Л. *Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. 2010.*

№ 136Р Дробышевский С., Кузьмичева Г., Синельникова Е., Трунин П. *Моделирование спроса на деньги в российской экономике в 1999–2008 гг. 2010.*

№ 135Р Турунцева М., Киблицкая Т. *Качественные свойства различных подходов к прогнозированию социально-экономических показателей РФ. 2010.*

№ 134Р Казакова М., Кнобель А., Соколов И. *Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога. 2010.*

№ 133Р Трунин П., Князев Д., Сатдаров А. *Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. 2010.*

Для заметок

Шагайда Наталья Ивановна

**Оборот сельскохозяйственных земель
в России: трансформация институтов
и практика**

Редакторы: Н. Главацкая, А. Молдавский, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 01.10.2010

Тираж 300 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3-5, строение 1.

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

www.iер.ru

E-mail: wwwiet@iet.ru

ISBN 978-5-93255-295-7



9 785932 552957