

ИЗЪЯТИЕ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ: ПОПЫТКА НОМЕР 2



Н. И. ШАГАЙДА, доктор экономических наук, директор

(Центр агропродовольственной политики РАНХ и ГС)

В настоящее время обсуждается проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации. Это уже не первая попытка обеспечить изъятие неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Как и предыдущие попытки, этой можно предсказать фиаско и рост коррупционной составляющей, поскольку при наличии «кнотов» не ясно, как, когда и зачем их нужно применять. Да и можно ли применить. Так всегда бывает, когда в явном виде не называется цель разработки того или иного законодательного акта.

В тексте законопроекта и в пояснительной записке к нему содержатся нормы, демонстрирующие, что ситуация, на исправление которой направлен законопроект, не совсем ясна для его авторов. Не ясны ни масштаб явления, против которого надо бороться, ни его участники, ни причины, чтобы стараться решить какую-либо проблему земельного оборота.

Так, в Пояснительной записке сказано, что, по данным органов субъектов РФ, на 1 января 2014 г. общая площадь сельхозугодий из земель сельскохозяйственного назначения составила 196,1 млн га. Вместе с тем за сельхозпроизводителями закреплено – по последней официальной и публикуемой статистике Росреестра («Земельный фонд РФ на 1 января 2013 г.») – всего 191,1 млн га сельхозугодий. Эти 191,1 млн га преимущественно формируются из земель сельскохозяйственного назначения, но не только. Так, в 191,1 млн га входят 7,1 млн га сельхозугодий, которые, как правило, находятся в категории «земли населенных пунктов» – участки для личного подсобного хозяйства населения (ЛПХ). То есть, из земель сельскохозяйственного назначения сельхозпроизводителям предоставлено максимум 184 млн га (191,1 – 7,1).

Если учесть, что площадь сельхозугодий из земель сельскохозяйственного назначения равна 196,1 млн га, а сельхозпроизводители за пределами населенных пунктов используют только 184 млн га, и все они из земель сельскохозяйственного назначения, то как минимум

12 млн га сельхозугодий остаются не предоставленными кому-либо. Если они не предоставлены, то не могут быть и используемы. Они находятся в этом случае в государственной собственности. Кроме 12 млн га есть еще сельхозугодия в государственной собственности, которые государство передало в пользование сельхозпроизводителям. Площадь таких земель, по экспертным оценкам (точной статистики в разрезе сельхозугодий нет), составила 58,7 млн га без учета участков ЛПХ – примерно 56,7 млн га. То есть, в землях сельхозназначения государству принадлежит около 68,7 млн га сельхозугодий (12 + 56,7) как переданных, так и не переданных сельхозпроизводителям.

В Пояснительной записке также сказано, что, по данным органов исполнительной власти, не используется по целевому назначению более 56 млн га земель сельхозназначения. Субъекты РФ отмечают, что 19,4 млн га из 56 млн га неиспользуемых – частные земли. Исходя из технологии приватизации, можно с определенностью говорить, что практически все из 19,4 млн га – сельхозугодия. Если считать, что и все неиспользуемые 56 млн га – сельхозугодия, то площадь государственных неиспользуемых сельхозугодий из земель сельхозназначения становится равной 36,6 млн га (56 – 19,4).

Даже если принять, что в этих 36,6 млн га числятся и не предоставленные кому-либо государственные 12 млн га, то доля неиспользуемых сельхозугодий из земель в государственной собственности составляет 0,53 (36,6/68,7). Если допустить, что субъекты РФ считали неиспользуемую площадь только среди государственных участков, предоставленных сельхозпроизводителям, то доля неиспользуемых сельхозугодий в государственной собственности вырастает уже до 0,64 (36,6/56,7). Для частных сельхозугодий из земель сельхозназначения этот показатель составляет 0,15 (19,4/(132,2 – 5,6)).

Получается, что проблема неиспользования стоит перед государством, которое не в состоянии наладить вовлечение своих сельскохозяйственных угодий в сельхозоборот. Однако этот аспект авторами законопроекта не рассматривается, наоборот, в результате всех усилий, предусмотренных в законопроекте, площадь земель в государственной собственности должна прирастать.

Авторы законопроекта не пытаются проанализировать и ликвидировать причины неиспользования государственных сельхозугодий. Между тем очевидные причины лежат на поверхности. Во-первых, не везде земля пользуется спросом. Если нет желающих, то зачем изымать? Во-вторых, в России масса земли, но нет сформированных для предложения участков. В-третьих, процедуры предоставления участков непрозрачны, на просителя возложе-

ны работы по формированию участков, стоимость которых высока, а гарантии получения участка или возврата потраченных средств нет.

Точно такие же проблемы есть и у собственников участков в общей собственности, на которые нет пользователей со стороны сельхозорганизаций и фермеров: сами собственники участков в общей собственности, получившие землю в ходе приватизации 90-х, не могут ее выделить в индивидуальные участки. Они бы использовали в счет доли свой участок или его часть, если бы смогли вынести все высокие транзакционные издержки формирования и регистрации участка по процедурам, которые само государство и создало дорогими и долгими. Однако в соответствии с законопроектом у государства землю отнять нельзя, а у граждан – участников общей собственности, у любого частного собственника – можно. Собственно, на это и направлен законопроект. Такой подход является дискриминационным, доказывающим неравноправие разных форм собственности.

Законопроект предлагает новую норму – отражение в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) отметки о том, что участок признан неиспользуемым, что в отношении него выдано предписание, подтверждающее факт неиспользования. Вместе с тем есть много вопросов по реализации этого нововведения. Ни существующее законодательство, ни предлагаемый законопроект не определяют процедуры, как нужно доводить предписание до собственников, если участок находится в общей долевой собственности. Разработчики законопроекта абстрагировались от того, что из 132,9 млн га сельхозугодий, закрепленных за всеми сельхозпроизводителями, в долевой собственности остается 96 млн га или более 72% (2013 г.).

Кому будет представитель Россельхознадзора выдавать предписание? Как он будет извещать сотни дольщиков, где он найдет их адреса и деньги на почтовые расходы? Если собственники не будут извещены, то какие гарантии будет иметь новый собственник, получивший такой участок через аукцион? Среди коллектива сособственников всегда найдется хотя бы один, который лежал в больнице и не мог проконтролировать использование участка. Он оспорит утверждение, что его вовремя известили о неиспользовании. В этой связи выдача предписания пользователю – сельхозорганизации, например, не означает выдачи предписания собственнику. Новые поправки в этой части реальных проблем не решают. Разработчики только заменили в действующем законе «предупреждение» на «предписание».

Предполагается, что целевое и надлежащее использование проверяется по всем землям сельхозназначения. Однако критерии неиспользования в действующем законодательстве установлены только для сельхозугодий (51% в землях сельхозназначения). Законопроект не поправляет нормы действующего закона в части уточнения, что могут быть изъяты по причинам неиспользования только сельскохозяйственные угодья. Если этого нет, то возможны поползновения проверяющих в части лишения участков частных собственников несельскохозяйственных угодий из земель сельхозназначения. На практике это уже происходит. Если сильные сельхозор-

ганизации могут нанять юриста и отменить штрафы за неиспользование участков, не входящих в сельскохозяйственные угодья, то обычные сельхозорганизации или фермеры могут незаслуженно пострадать от ретивых проверяющих.

Законопроект предполагает, что отметка о неиспользовании будет внесена в ЕГРН. Эта новация могла бы заслужить положительной оценки, если бы:

- этот реестр был бы создан. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» принят, но начинает действие с 1 января 2017 г. до того, как будет введен рассматриваемый законопроект;

- ни формы действующего ЕГРН, ни формат нового реестра не предусматривают такой отметки. При этом рассматриваемый законопроект не предполагает внесения изменений в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ.

В законопроекте предложено сокращение срока (с пяти до трех лет), по истечении которого земельный участок может быть изъят у собственника. Во-первых, не сказано, что эта норма изъятия действует только в отношении частных собственников. Во-вторых, срок в три года неиспользования был установлен и ранее. В существующей версии закона он может быть расширен на 2 года освоения участка, если собственник хотел его вовлечь в использование. Законопроект это расширение отменяет. Законопроект содержит норму, по которой получателю участка, в отношении которого в ЕГРН внесена отметка о неиспользовании, дается год на освоение участка.

Новации с отметкой о неиспользовании участка и ограничение срока, в течение которого должно быть проведено освоение участка приобретателем – это попытка ограничить распространение практики, когда лицо, которое не хочет использовать участок для сельского хозяйства, но и не хочет его терять, перепродает его каждые три года аффилированным с ним лицам. Однако законопроект такую практику не прекращает. Теперь перепродажа будет производиться через год. Каждый новый приобретатель должен в течение года начать использование. При неиспользовании – он его продаст. Через год – его продаст новый собственник и т.д.

Было бы целесообразно изменить подход. Во-первых, внести поправку в п. 3 ст. 8 Федерального закона №218-ФЗ, где прямо предусмотреть возможность отметки о факте неиспользования и дате выдачи предписания. Пока такой прямой записи не предусмотрено. Было бы целесообразно внести норму об отметке в ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Во-вторых, признать, что подготовка к использованию участка, ранее признанного неиспользуемым (раскорчевка, выравнивание, культивация и т.п.), не противоречит целевому использованию участка из земель сельхозназначения. То есть, участок из земель сельскохозяйственного назначения (а точнее – сельхозугодия из состава земель сельскохозяйственного назначения) признаются используемыми по назначению в двух случаях: если идет подготовка ранее неиспользуемого участка к использованию в сельскохозяйственных целях, и в случае, когда на нем осуществляется сама сельскохозяйственная деятельность. При этом целесо-

образно ограничить срок проведения работ по возвращению участка в сельскохозяйственное использование двумя годами. В этом случае использование (сельскохозяйственное) или подготовка к нему внутри или за пределами трехлетнего срока не повлечет за собой нарушения.

Таким образом, если признать, что отметка о неиспользовании является обременением, если установлено, что участок не используется 2 года, то собственник может еще не использовать его год, рискуя потом его лишиться. Если он продаст такой участок, то и получатель должен в течение года начинать работу по его возвращению в сельхозпроизводство. Если установлено, что участок не используется 3 года, то получатель участка сразу должен начинать возвращать участок в состояние, позволяющее его использовать. Если при этом он его продаст через год, то новый собственник должен сразу на нем работать, подготавливая к использованию, но не более одного года, так как 1 год такой подготовки был истрачен предыдущим собственником.

Стоимость обремененного участка будет тем ниже, чем меньше времени остается до начала работы на нем – сельскохозяйственного производства или подготовки к сельскохозяйственному производству. В этом случае нерадивый старый собственник будет наказан рублем, а новый собственник купит его дешево и потратит свои деньги на подготовку участка для сельхозработ.

Законопроектом предполагается выставлять участок на аукцион. При этом сказано, что его цена может быть рыночной или кадастровой. Сказано, что начальная цена уменьшается на величину расходов на культуртехнические работы, но не более чем на 20% от начальной.

Эта норма указывает на то, что разработчики не совсем понимают механизм формирования рыночной цены, либо знают, что методики определения рыночной цены настолько несовершенны, что не позволяют ее определить. В противном случае рыночная цена должна учитывать состояние участка. Рыночная цена участка, готового к сельхозиспользованию, не может быть равной цене участка, который нужно еще окультурить. В этой связи необходимо было бы сделать оговорку, что уменьшение цены допускается только в случае, если начальная цена устанавливается на основе кадастровой.

Ограничение скидки с начальной цены максимум на 20% для компенсации затрат на культуртехнические работы вряд ли является обоснованным, если иметь в виду ущербный механизм определения самой кадастровой цены и невозможность оценки реальных затрат на восстановление заброшенных участков. В этой связи это ограничение целесообразно снять.

В законопроекте сказано, что Порядок определения стоимости культур-технических работ устанавливает федеральный орган. Однако не сказано, кто на основе этого Порядка будет определять стоимость работ для установления скидки. В этой связи требуется уточнить, что расчеты проводятся органом управления сельского хозяйства муниципального района по месту расположения участка. В штате этих органов всегда есть экономисты, имеющие профильное образование, которые могут непредвзя-

то определить стоимость работ. Тем более, что возможно получение субсидий на проведение таких работ, что предполагает оценку реальности расходов.

В законопроекте указано, что при отсутствии покупателей на повторных торгах участок обязан выкупить субъект РФ по цене, равной 50% от цены повторных торгов. В этой связи возникают два вопроса. Первый: зачем забирать участок, который не используется, если на него нет спроса? Ведь собственник должен был платить повышенный земельный налог. Часто и платил. В случае изъятия сократятся перечисления в местный бюджет. Второй вопрос: передача субъектам РФ обязательств по выкупу с уровня Федерации должна была бы сопровождаться обязательством Федерации по трансферу средств на покупку участков, если в субъекте РФ не будет для этой цели денег. Но этого законопроект не предусматривает.

Кроме того в отдельных регионах земля была изъята у первичных собственников, получивших ее в ходе приватизации либо бесплатно, либо за бесценок. Земля – как ограниченный ресурс – концентрировалась в руках лиц, которые планировали получать доходы от сдачи в аренду или продажи. При отсутствии спроса на землю для аренды или покупки эти лица могут быть заинтересованы получить хоть какие-то доходы и избавиться от земли, полученной за бесценок. В этом им поможет законопроект, обязывающий выкупить в собственность субъекта РФ не нужные кому-либо земли. При этом субъект РФ еще и оплатит работы по формированию участков для выставления их на аукцион. Отсутствуют экономические обоснования необходимости и целесообразности обременения бюджетов РФ обязательствами выкупа. Это положение нужно снять. Субъект РФ может, а не обязан приобрести участок.

В законопроекте пропущены нормы, которые бы регулировали извещение собственников участка в долевой собственности о торгах, а также порядок распределения полученных средств между ними, если участок находится в общей собственности. Как было указано выше, подавляющая часть сельхозугодий находится в долевой собственности. Этого факта представленный законопроект не учитывает. В этой связи законопроект должен быть дополнен такими нормами.

В заключение надо заметить, что предложенный законопроект подготовлен в русле сложившейся практики репрессивного управления земельным оборотом. Он не учитывает, что неиспользование земель в ряде случаев происходит по экономическим причинам, проявившимся, в частности, в том, что произошло кардинальное сокращение поголовья крупного рогатого скота, что повлекло за собой аналогичное сокращение посевов кормовых культур. В других случаях издержки производства не покрываются выручкой от произведенной продукции. Нередки и такие ситуации, когда нет желающих заняться сельхозпроизводством в силу банкротства сельхозорганизаций и слабости фермерства на данной территории.

В немалой степени вопрос неиспользования земель связан с проблемами и дороговизной выделения индивидуальных участков в счет земельных долей для использования в интересах сельской семьи,

что позволило бы сократить площадь неиспользуемых земель. Законопроект также не учитывает ранее отмеченного факта, что само государство является собственником, значительная часть земель которого не используется. В этой связи обязанность субъекта РФ по выкупу неиспользуемых земель, в отношении которых не нашлось заинтересованных лиц, вряд ли экономически и политически обоснованна.

Здравым предложением было бы изменить подход к тотальным проверкам, предписаниям, изъятию земель, если на них нет спроса. Целесообразнее было бы начинать процедуру, если в проверяющий орган есть обращения по поводу наличия неиспользуемого участка для того, чтобы его арендовать или выкупать. Только в этом случае можно было бы проводить все вышеописанные действия. Такой порядок приведет:

- к необходимости сокращения штата лиц, проводящих проверки, и как следствие – к экономии бюджетных средств;

- к отказу от практики изъятия участков, на которые нет спроса;

- к экономии бюджета субъекта РФ, который не должен будет выкупать не нужные кому-либо земли.

Для реализации нового подхода необходимо будет разработать положение (на уровне федерального органа – Минсельхоза РФ) о проведении проверок использования сельскохозяйственных земель на предмет выявления неиспользуемых для последующей реализации на аукционе. В нем следует предусмотреть, что проверка проводится по заявлению лица, которое заинтересовано в приобретении участка, и которое уже знает, где неиспользуе-

мый участок находится. Кроме этого в представленный законопроект нужно внести поправки, рассмотренные выше. В этом случае изъятие земель будет экономически обоснованным, а процедура будет учитывать особенности землевладения и землепользования в РФ.

Аннотация. В статье приведен анализ нового законопроекта, направленного на изъятие неиспользуемых земельных участков. Показано, что принятие этого законопроекта не решит проблемы вовлечения неиспользуемых земель в оборот, поскольку предложенные механизмы не учитывают особенности формирования и состава собственников неиспользуемых участков. Применение норм этого закона потребует расширения штата проверяющих органов, увеличит незапланированные расходы региональных бюджетов. Предложен новый подход к созданию механизма изъятия, учитывающий спрос на участки для целей сельхозпроизводства.

Ключевые слова: неиспользуемые сельскохозяйственные угодья; оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Abstract. The article presents analyzing the new bill, directed for removal of unused land plots. It is indicated that adopting that bill will not solve the problem of involving unused lands into the turnover, because supposed mechanisms do not take into accounting specific features of the formation and composition of unused plots owners. The application of those law norms requires expanding the staff of testing organs, increasing unplanned costs of regional budgets. The new approach is proposed for creating the mechanism of removal, taking into account the demand for plots with aims of agricultural production.

Key words: unused agricultural lands; agricultural purpose land rotation.

Контактная информация: **Шагайда Наталья Ивановна** (эл. почта: nshagaida@mail.ru).

ИНФОРМАЦИЯ

Александр Ткачев: за 5 лет молочная продуктивность коров увеличилась на 20%

29 февраля министр сельского хозяйства Российской Федерации **Александр Ткачев** принял участие в XIV Международном форуме «Молочная и мясная промышленность 2016» и выступил на пленарной сессии «Стратегия развития молочной и мясной отраслей в целях обеспечения продовольственной безопасности РФ и импортозамещения».

Глава федерального аграрного ведомства отметил, что в последние годы устойчиво растет молочная продуктивность коров. «За 5 лет надои молока на 1 корову выросли на 20%», - сообщил Александр Ткачев.

Улучшается породный состав, повышается эффективность производства, что позволило в 2015 году обеспечить рост производства молока в сельхозорганизациях на 2% и фермерских хозяйствах на 6%. Однако развитие молочной отрасли сдерживается сокращением поголовья в ЛПХ на 3% в год.

Министр уточнил, что государство в этом году направит 29 млрд рублей на поддержку молочного скотоводства, что на 80% больше уровня 2015 года.

При этом он заявил, что в министерстве обсуждается вопрос изменения подходов при распределении погектарной поддержки. «Хотим эту поддержку привязать к развитию мясного и молочного скотоводства», - заявил Александр Ткачев.

Глава Минсельхоза России также отметил, что для улучшения экономики проектов и повышения их инвестиционной привлекательности ведомство продолжает работу в части повышения размера компенсации капитальных затрат на создание и модернизацию молочных комплексов с 20% до 35%.

Говоря об импортозамещении в молочном и мясном скотоводстве, Александр Ткачев напомнил, что дефицит мяса крупного рогатого скота в России составляет 800 тыс. тонн. «Организация откорма молодняка и выбраковки фуражных коров может дополнительно обеспечить производство до 400 тыс. тонн мяса крупного рогатого скота ежегодно», -- заявил министр.

В мероприятии также приняли участие руководители Российского союза предприятий молочной отрасли, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Департамент животноводства и племенного дела Минсельхоза России и др.

Участники мероприятия обсудили современное состояние молочной отрасли, эффективность мер господдержки, меры по противодействию росту производства фальсифицированной молочной продукции, а также регулирование рынков на уровне стран Евразийского экономического сообщества.

Пресс-служба Минсельхоза России, Департамент животноводства и племенного дела