

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

© 2013 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник  
Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова  
105064, г. Москва, Б. Харитоньевский пер., 21/6, стр. 1  
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассмотрены проблемы регулирования рынка земель сельскохозяйственного назначения. Основной проблемой земельного рынка является частая смена норм регулирования, создающая значительные риски для инвестирования. Анализируются проблемы рынка земельных долей и земельных участков. Обосновываются целесообразность отказа от ряда ограничений оборота земель сельскохозяйственного назначения и упрощение процедур изменения разрешенного использования категории земель.

*Ключевые слова:* сельскохозяйственные земли, структура, проблемы регулирования, земельные рынки.

### **1. Структура рынка сельскохозяйственных земель и основная проблема их регулирования**

В Российской Федерации рынок земель сельскохозяйственного назначения можно разделить (см. рисунок):

- на рынок земельных долей, уникальное российское явление, имеет особое регулирование;
- рынок частных земельных участков из состава сельскохозяйственных угодий, по своей природе и регулированию близок к зарубежным рынкам;
- рынок частных земельных участков, имеющих разрешенное использование для садоводства, овощеводства и дачного строительства; этот рынок не регулируется Законом № 101-ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, но оказывает значительное ценовое влияние на рынок земельных участков из состава сельскохозяйственных угодий;
- рынок земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

На указанные рынки влияют рынки прав аренды земельных участков и рынки земель населенных пунктов и промышленности.

Следует отметить, что соотношение цен на аренду земельных участков и прав собственности в России значительно отличается от подобного соотношения в развитых зарубежных странах. В будущем можно ожидать повышения цен на права аренды до характерного для развитых стран уровня.

Рынок земель сельскохозяйственного назначения по внешним характеристикам регулируется чрезвычайно жестко. Однако, как будет показано в этой статье, большинство механизмов регулирования фактически не работают и с самого начала вводились в бутафорских целях для успокоения населения, не желавшего в основной массе введения купли-продажи земли.

Основной проблемой регулирования рынка земель сельскохозяйственного назначения является, по нашему мнению, быстрая и кардинальная



**Рис. Взаимосвязи земельных рынков**

смена правил регулирования, создающая чрезмерные риски для инвестиций в землю. При этом большинство новаций не улучшают условия функционирования земельного рынка, а делают их принципиально другими, часто ухудшая положение инвесторов, уже вложивших средства в землю по действовавшим на момент вложений правилам<sup>1</sup>.

Решением данной важнейшей проблемы мог бы стать закон, запрещающий введение новых правил регулирования земельного рынка, создающих дополнительные ограничения, которые могут нанести ущерб частным, государственным или муниципальным инвесторам, начавшим инвестирование, исходя из действовавшего на тот момент законодательства. Практически хорошо было бы ввести мораторий на ужесточение регулирования этого рынка.

## **2. Рынок земельных долей и проблемы регулирования этого рынка**

Земельная доля - уникальное российское явление, не характерное для земельных отношений развитых стран. Оно возникло в результате приватизации государственных земель в 90-е гг. прошлого века.

В настоящее время в общей доле собственности все еще находится около 100 млн га земли, включая около 23 млн га не востребовавшихся земельных долей. Старейшей и до сих пор наиболее острой проблемой этого сегмента земельного рынка является возникшая еще в 1990-е гг. правовая неопределенность внесения земельных долей в уставные капиталы сельскохозяйственных предприятий.

Напомним, что в 1992 г. большинство колхозов и совхозов были преобразованы в ТОО и ЗАСХО. По указаниям сверху работники многих сельскохозяйственных предприятий написали заявления о передаче своего имущественного пая и земельной доли в уставный капитал предприятий.

Поскольку в Московской и Ленинградской областях земли сельскохозяйственного назначения приобрели большую рыночную стоимость, ожесточенная борьба начала вестись по поводу внесения земельных долей в уставные капиталы сельскохозяйственных организаций. В конце 1990-х - начале 2000-х гг. многочисленные инвесторы приобрели большинство сельскохозяйственных предприятий в Московской и Ленинградской областях. Их основной целью при этом было получение в собственность сельскохозяйственных угодий. Указанные инвесторы обладали огромным финансовым ресурсом и приложили все возможные

усилия для того, чтобы суды приняли нужные им решения о том, что земельные доли были якобы внесены в уставные капиталы хозяйств. Решения многих судов были приняты под воздействием не только юридических факторов. Таким образом, складывалась судебная практика, которая оказывала существенное влияние на последующие судебные решения.

На сегодня более или менее четко оформились два подхода к решению вопроса о праве собственности на земельные доли<sup>2</sup>.

Первый подход, сформировавшийся в практике ФАС Московского округа и ФАС Северо-Кавказского округа, где рассматриваются споры в отношении наиболее дорогостоящей земли в России, основан либо на распространении норм ГК РФ на отношения, возникшие до его принятия (в 1991-1994 гг.), либо на казуистичном (несистемном) толковании отдельных норм законодательства, действовавшего в период земельной реформы. Суть его состоит в том, что право собственности учредителей на земельные доли, внесенные в уставный капитал, в подавляющем большинстве судебных актов не признается.

Второй подход оформился в судебной практике ФАС Северо-Западного округа; он основан на применении действующего законодательства. Однако, в отличие от практики ФАС Северо-Кавказского округа и ФАС Московского округа, для решения вопроса об установлении права собственности на земельные доли от дольщиков и сельскохозяйственных организаций суд требует представить доказательства соблюдения процедуры внесения долей в уставный капитал. При рассмотрении дел учитываются:

- наличие заявления о внесении земельной доли в уставный капитал, договора о передаче земельной доли, акта приема-передачи между юридическим лицом и каждым его учредителем;
- наличие оценки вносимых в уставный капитал земельных долей;
- наличие регистрации эмиссии акций;
- факт регистрации перехода права на земельную долю (до 1998 г. в земельном комитете муниципального района, с 1998 г. в территориальных отделах ФРС);
- бухгалтерские документы, подтверждающие постановку внесенных долей на баланс организации;
- отсутствие положений о возможности выдела земельной доли в учредительных документах.

Как правило, ФАС Северо-Западного округа отказывает сельскохозяйственным организациям

в признании права собственности на земельные доли по причине отсутствия достаточных доказательств внесения их в уставные капиталы.

*Мы считаем правильным и обоснованным подход ФАС Северо-Западного округа.* По нашему мнению, судебные органы Московской области своими решениями создали судебную практику, нарушающую права владельцев земельных долей. *Предлагается просить ВАС провести по этому вопросу Пленум Высшего арбитражного суда и четко высказаться по вопросу правомерности указанных решений.*

Другой важный вопрос, касающийся распоряжения земельными долями, связан с правом приобретения земельных долей. В 2005 г. приняты значимые изменения и дополнения в закон “Об обороте земель...”. Статья 12 редакции закона от 2005 г. гласит: “Без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление, а также продать или подарить ее сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли”.

Фактически граждане - собственники земельных долей лишаются значительной части полученных в результате реформ прав. С начала 1990-х гг. они имели право практически свободно продавать, дарить, сдавать в аренду или вносить в уставные капиталы предприятий свои земельные доли.

Кроме того, неясно, что означает часто повторяющаяся в законе формулировка “сельскохозяйственная организация, использующая земельный участок, находящийся в долевой собственности”. На самом деле организацией, использующей земельный участок, в соответствии с действующим законодательством может считаться организация, получившая это право от собственников земельных долей, оформившая договор аренды. Лица, претендующие на приобретение земельных долей, например, в процессе оформления невостребованных долей, должны иметь “документ, подтверждающий право покупателя земельной доли на использование земельного участка, в составе которого имеется приобретаемая земельная

доля”<sup>3</sup>. Таким документом может быть только договор аренды, заключенный с собственниками земельных долей или с лицом, уполномоченным собранием собственников долей.

### **3. Проблемы регулирования рынка частных земельных участков**

Проблемы регулирования рынка земельных участков связаны с ограничениями их оборота. Рассмотрим эти ограничения и их целесообразность.

*1. Ограничения предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам.*

Статья 3 Закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” (далее Закон) устанавливает следующую норму: “Иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды”.

Многолетний опыт свидетельствует, что данное ограничение практически не работает. Для его обхода иностранная компания учреждает в России дочернее предприятие, которое, в свою очередь, учреждает “дочку”, 100 %-ную “внучку” иностранной компании. Эта “внучка” является уже полноценной российской компанией со 100 %-ным капиталом “дочки” - также российской компании<sup>4</sup>. Так что обход этого ограничения можно осуществить быстро и с небольшими затратами. Возможно, на начальном этапе это ограничение имело определенное моральное значение и воздействие, но в настоящее время оно потеряло актуальность и его целесообразно отменить.

*2. Преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования.*

Опыт показывает, что данное ограничение также практически не работает. Имеется, как минимум, три отработанных способа обхода этого ограничения.

Во-первых, можно внести земельный участок, который планируется продать, в уставный капитал ООО или компании в другой форме (последнее время часто используется форма товарищества на вере). После этого покупателю продаются доли участия или акции данной компании, что эквивалентно продаже участка и не запрещено законом.

Во-вторых, можно воспользоваться юридической неопределенностью понятия “сельскохозяйственная организация, использующая земельный участок”. По действующему законодательству собственник земельной доли вправе внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или продать такой организации. При приобретении участка покупатель обычно платит деньги владельцам земельных долей и получает, в частности, доверенность на распоряжение долей продавца. Используя доверенности, покупатель может заключить договоры аренды с владельцами земельного участка сроком на 11 месяцев и без регистрации права (до года) формально стать “сельскохозяйственной организацией, использующей земельный участок”. Теперь он может приобрести все земельные доли владения этим участком, т.е. фактически купить этот участок. Данный способ является сейчас наиболее распространенным для приобретения участков в черноземных регионах страны.

В-третьих, можно использовать дарение земельного участка. Его обычно осуществляют при фактической продаже фермерских земель. Однако дарение - оспоримая сделка. Если кому-то захочется расторгнуть эту сделку, ему надо будет доказать в суде небезвозмездность данной сделки, предоставив доказательства взаиморасчетов (расписки, свидетели). Тем не менее это частая практика, законом такая сделка не запрещена. Налоги на дарение оплачивает одаряемый - 13 % от кадастровой стоимости.

Преимущественное право практически не используется в большинстве регионов. Его более или менее энергично использовали до кризиса 2007-2009 гг. только в Московской и Ленинградской областях. Отметим, что в этих областях имели место случаи использования преимущественного права региона в интересах продавца участка. Фактически продавец договаривался с представителями власти о приобретении участка за счет бюджетных средств.

Предлагается отказаться от преимущественного права государства на приобретение земельных участков и перейти к уведомительной процедуре извещения о продаже и цене продажи. Если продавец уведомил соответствующий орган о продаже участка по определенной цене с определенным покупателем, он получает право совершить сделку по этой цене с этим покупателем. Информация предоставляется уполномоченным органом в ФНС для исследования вопросов о за-

нижении цены в установленном Налоговым кодексом порядке.

### *3. Установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий.*

Закон декларирует: “Максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, устанавливается законом субъекта Российской Федерации равным не менее чем 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков”.

На практике данное ограничение легко обходится путем разделения земельных угодий несколькими компаниями, прямая аффилированность которых не прослеживается. Это требование следует отменить.

### *4. Сохранение целевого использования земельных участков.*

Закон (ст. 6) устанавливает два основных основания принудительного изъятия земельного участка.

1. Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

2. Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъек-

тах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В случае неустранения данных правонарушений в срок, установленный вынесенным одновременно с назначением административного наказания предупреждением, Росреестр направляет материалы об этом в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из названных оснований.

В течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении такого земельного участка обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и проводит публичные торги по его продаже в порядке, установленном гражданским законодательством.

Если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися. Средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

В настоящее время за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения введены административные наказания в форме штрафов: 2000-5000 руб. для физических лиц, 4000-6000 руб. для должностных лиц и 80 000-100 000 руб. для юридических лиц и др.

По нашему мнению, законодательно определенный порядок изъятия земельных участков является неэффективным. Эти нормы требуют дополнений или пересмотра. Целесообразно поэтапно существенно увеличивать ставки налогообложения на неиспользуемые земли<sup>5</sup>. Так, можно при неиспользовании земельного участка второй год подряд поднять ставку налога до четверти от ставки налога, взимаемого в этом поселении с дачных участков, на третий год - до половины и так далее до полной ставки. При этом изъятие будет вообще ненужным.

*5. Изменение разрешенного использования и категории земельного участка.*

Действующая законодательно-нормативная база регламентирует довольно сложные процедуры изменения разрешенного использования и категории земельного участка. Эти процедуры занимают от полугода (изменение разрешенного использования) до полутора лет (изменение категории земельного участка).

Изменение категории земель - сложная и довольно дорогая процедура. Она занимает около 8-10 месяцев, требует согласований примерно в 40 районных и областных организациях и стоит от 150 до 500 долл. за сотку в зависимости от района. При этом только около 100 долл. представляют собой обязательные платежи. Значительная часть расходуемых средств идет на взятки чиновникам.

На практике изменение границ населенных пунктов стало основным методом изменения категории сельскохозяйственных земель. В результате сельскохозяйственные угодья занимают около 50 % земель населенных пунктов во многих городах Центрального федерального округа (ЦФО). Земельный налог для данных участков уплачивается по минимальным ставкам. Это позволяет девелоперам консервировать для своих нужд большие земельные массивы на длительный срок.

В настоящее время большинство земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения имеют вид разрешенного использования "для сельскохозяйственного производства". Изменение их разрешенного использования производят органы местного самоуправления (сельские администрации или главы муниципальных районов, если сельские администрации переданы им эти полномочия). Порядок изменения регламентирован местными или районными органами местного самоуправления. Процедура изменения включает в себя:

- топографическую съемку участка;
- предварительную градостроительную проработку с многочисленными согласованиями;
- публичные слушания;
- принятие постановления главы муниципального образования об изменении разрешенного использования;
- постановку земельного участка с новым разрешенным использованием на кадастровый учет;
- регистрацию земельного участка с новым разрешенным использованием в ЕГРП.

В Московской области и некоторых других областях сложились определенные "тарифы", ко-

торые берут за каждый из последних четырех пунктов перевода. Так, принятие постановления главы муниципального образования с организацией публичных слушаний стоят от 100 до 500 долл. за сотку в районах, лежащих от 20 до 70 км от МКАД. Кадастровый учет обойдется в 5-7 долл. за сотку. Столько же возьмут за регистрацию.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ после принятия Правил землепользования и застройки для земель сельскохозяйственного использования могут быть установлены две зоны использования:

- зона сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

- зона, занятая объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенная для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Если вид разрешенного использования "для дачного строительства" будет отнесен к основным видам разрешенного использования земельного участка, то изменение вида разрешенного использования на использование "для дачного строительства" может быть произведено по инициативе правообладателя участка без каких-либо дополнительных согласований и разрешений. При этом стоит учитывать, что и в этом случае изменение вида использования на "для дачного строительства" будет возможно только тогда, когда участок будет принадлежать надлежащему субъекту - гражданину либо некоммерческой организации. Коммерческая организация не сможет изменить вид использования участка на "для дачного строительства" в том числе и тогда, когда этот вид использования будет включен в состав основных видов разрешенного использования участка.

В общем, с 1 января 2013 г. центр тяжести постепенно сместится к разработке и корректировке указанных Правил или Проектов. При этом коррупционная составляющая сохранится почти без изменений<sup>6</sup>.

Относительно целесообразности перевода сельскохозяйственных земель в другие категории и другие виды разрешенного использования у многих ученых и чиновников сформировалась устойчивая отрицательная позиция. Данная точка зрения обосновывается необходимостью использования этих земель для обеспечения питания населения и продовольственной безопаснос-

ти страны. В такой позиции есть своя логика, однако, по нашему мнению, опасаться изменения категории земель сельскохозяйственного назначения и их разрешенного использования не нужно. Наша страна очень богата землями сельскохозяйственного назначения. В то же время участков, привлекательных для строительства, относительно немного. Если есть желающие купить участок и построить там многоэтажный дом, коттеджный поселок или другое сооружение, в принципе, это нужно приветствовать. В связи с этим предлагается упростить процедуру перевода земель из одной категории в другую и изменение их разрешенного использования.

Предлагается переводить участок на налог той категории или того разрешенного использования, к которому хочет его перевести правообладатель, с момента его заявления об этом. То есть сразу после подачи соответствующего заявления с заявителя взимается земельный налог в соответствии с кадастровой стоимостью земли, в которую осуществляется перевод. Заметим, что земельные участки с разрешенным использованием "под дачное строительство" или "для индивидуального жилищного строительства" имеют кадастровую стоимость в 100-1000 раз большую, чем сельскохозяйственные угодья. Зато после фиксированного времени перевода (например, 6 месяцев) правообладатель вообще освобождается от налога, если перевод не состоялся. Эта мера будет стимулировать государственные органы к проведению перевода земли в короткие сроки.

<sup>1</sup> Зельднер А.Г. Правовой режим функционирования особых экономических зон и зон территориального развития // Вопросы экономики и права. 2012. № 1. С. 12-15.

<sup>2</sup> Буров В.А. Сделки с земельными долями // Сделки: проблемы теории и практики : сб. ст. / под ред. М.А. Рожковой. М., 2008.

<sup>3</sup> О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Статья 24<sup>1</sup>. Особенности государственной регистрации права на земельную долю.

<sup>4</sup> Осипов В.С. Правовое положение акционерных обществ в современной России : монография. М., 2004. С. 96.

<sup>5</sup> Мещеров А.В. Рента: ретроспективный анализ и современность // Вестник Самарского финансово-экономического института. 2012. № 2. С. 4-10.

<sup>6</sup> Осипов В.С., Халтурин Р.А. Интенсивному развитию отечественной экономики - системный подход // Экономические науки. 2013. № 3 (100). С. 7-10.

Поступила в редакцию 04.07.2013 г.