

Земельный рынок

Н. Шагайда

1. Общие положения

В российской терминологии различают земли сельскохозяйственного назначения и земли, которые используют предприятия, организации, граждане, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции. Первая группа земель – земли, предоставленные, а также предназначенные для нужд сельского хозяйства за пределами населенных пунктов. В состав земель входят сельхозугодья, внутрихозяйственные дороги, древесно-кустарниковая растительность, предназначенная для защиты земель, замкнутые водоемы, земли под постройками и сооружениями, предназначенными для производства, хранения, и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Вторая группа земель – сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья, используемые землепользователями, занимающимися сельскохозяйственным производством. Эти земли входят в состав земель сельскохозяйственного назначения, а также земель запаса, транспорта, промышленности и других категорий земель. В состав сельскохозяйственных угодий входят – пашня, сенокосы, пастбища, залежи, многолетние насаждения. Площади этих земель приведены в Таблица 3.

ТАБЛИЦА 3. ПЛОЩАДЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ, МЛН. ГА

	На 1.01.2000
1. Земли сельскохозяйственного назначения	438,9
в т.ч. сельхозугодья	189,3
2. Земли землепользователей, занимающихся производством продукции	646,1
в т.ч. сельхозугодья	197,6
3. Всего сельхозугодий	220,1

Источник :Данные Госкомстата РФ

Под оборотом сельскохозяйственных земель понимается система перераспределения земель между собственниками и пользователями земельных участков, что включает в себя сделки: куплю-продажу, аренду, внесение в уставный капитал, передачу участков по договору ренты, пожизненного содержания с иждивением, мену, дарение, передачу по наследству, залог, а также правила совершения сделок, участников оборота, объекты оборота, регуляторы этого оборота.

Состояние накануне земельной реформы

Земельные отношения до начала реформы характеризовались государственной монополией на землю, бесплатностью землепользования. Земли перераспределялись только по решению государственных органов. При таком положении вещей могло показаться, что земельный рынок не существовал. Однако имел место рынок продаж в завуалированной форме части земли, на которой находились строения или многолетние насаждения. Формально договор купли-продажи участка осуществлялся в форме договора купли-продажи имущества, неразрывно связанного с землей. Вместе с имуществом покупателю переходило право пользования государственным участком. Частные постройки, а фактически и участки, могли переходить новому собственнику по договору дарения, по наследству.

Риском такого перехода было отсутствие гарантий сохранения размеров участков, которые могли быть ограничены по решению властей в любой момент. Если на участке не было построек или они были построены совхозом или колхозом, то он не мог быть продан, подарен, передан по наследству.

Наделение граждан государственными участками в пользование, выбор местоположения участка, его размер определялись без привлечения пользователей.

Органы власти регулировали не только размеры участков, но домов и хозяйственных построек, тип строений. Это существенным образом предопределило размещение земельных участков, их размеры, рыночные цены, которые мы наблюдаем более чем через 10 лет после начала земельной реформы.

Другая часть земель – в пользовании сельскохозяйственных организаций – могла быть перераспределена между пользователями по решению органов власти. Случаи такого перераспределения, как правило, совпадали с массовыми акциями «укрупнения хозяйств», организацией межхозяйственных организаций.

Как землепользователи - юридические лица, так и землепользователи - физические лица могли быть поставлены перед фактом изъятия земель для других нужд и в пользу других пользователей без каких-либо компенсаций либо с компенсацией стоимости имущества на этих землях.

Землепользователи в такой ситуации не были заинтересованы в повышении плодородия земли, ответственном отношении к ней, что выразилось в низкой эффективности ее использования.

Характеристика земельных отношений

Общие подходы

В России, в отличие от стран Балтии и Восточной Европы, не был принят принцип реституции земель. В 1989 г. было введено право граждан на пожизненное наследуемое владение. С 1990 г. земля могла быть передана в собственность фактических и новых пользователей участков для ЛПХ, КФХ, коллективного садоводства и животноводства, жилищного и дачного строительства. Участки для выращивания овощных культур (огороды) могли быть переданы в собственность объединений граждан. Отдельные участки под индивидуальные огороды в собственность передавались только в отдельных случаях.

Участки для индивидуального животноводства, северного оленеводства и промыслов, казачьих обществ, общинных хозяйств в собственность не передавались.

Государство сохраняло за собой право собственности на земли, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий и организаций, занятых селекцией, семеноводством, племенным делом, другой научной работой и обучением.

Земли остальных сельхозорганизаций были разграничены на (1) земли, передаваемые в собственность коллектива работников и пенсионеров сельскохозяйственных организаций, работников социальной сферы, расположенной на территории хозяйства, и (2) остальные земли. В первую группу попадали только сельскохозяйственные угодья. Во вторую – часть сельскохозяйственных угодий и все другие земли, ранее закрепленные за сельскохозяйственными организациями. Эти остальные земли оставались государственными. Часть таких земель передавались сельским администрациям для нужд поселений, другая часть поступала в так называемый районный фонд перераспределения земель. Земля под постройками оставалась в пользовании собственников строений и могла быть приватизирована. Из фонда перераспределения в дальнейшем получали землю фермеры, другие землепользователи в собственность и пользование.

Земли, передаваемые в собственность коллективов работников и пенсионеров сельскохозяйственных организаций, работников социальной сферы, были разделены на земельные доли. Каждый член трудового коллектива получал земельную долю в общей собственности на земельный массив. Доли были равными для всех. Земельная доля – право каждого на часть земли, переданной всему трудовому коллективу.

Приватизация сельскохозяйственной земли была социально ориентированной.

Земельные доли получало все взрослое население, занятое в момент приватизации в сельхозпредприятиях, пенсионеры организации, работники сельской социальной сферы. Такое наделение землей позволило дать равные права большей части сельского

населения. В случае, если кто-либо из них хотел организовать свой бизнес, он мог получить в счет земельной доли землю.

Способ приватизации земли шел в несколько этапов. На одном из них права на участок получали многие. Однако было ясно, что обрабатывать участок самостоятельно сможет только часть из них – на момент приватизации доля пенсионеров составляла около 50% от числа собственников земельных долей. На следующем этапе тот, кто хотел вести сельскохозяйственное производство, мог использовать свои земельные доли, привлечь доли других собственников, выделить в счет них единый земельный массив. Иными словами, реализовалась схема – от консолидации долей многих к земельному массиву одного пользователя.

Такой путь (в отличие от наделения участками, а не долями) существенно сокращал издержки по проведению землеустройства, способствовал формированию крупных землепользований без дробления участков.

В ходе приватизации 11,9 млн. гражданам в счет земельных долей было передано 117,6 млн. га из 209,8 млн. га сельхозугодий, которые находились в пользовании сельхозорганизаций накануне реформы.

Таким образом, особый подход к приватизации земель, находящихся в пользовании бывших колхозов и совхозов predetermined возникновение оборота не только участков земли, но и земельных долей.

Права граждан – собственников земельных долей

Каждый собственник земельной доли имел право:

- Внести свою долю, или право пользования ею, в уставный капитал сельхозорганизации и стать ее участником;
- Передать ее (с выделением участка в натуре) в аренду любой сельхозорганизации, КФХ;
- Выделить участок в натуре для ведения КФХ, расширения ЛПХ;
- Продать, подарить, передать по наследству;
- Передать земельную долю на условиях ренты и пожизненного содержания.

Все сделки по распоряжению земельными долями регистрировались в районных земельных комитетах (до 1998 г.), регистрационных палатах (с 1998 г.).

Ограничения по размерам участков

Земельные участки передавались в собственность бесплатно и за плату. Бесплатно передавались:

- участки в общую собственность коллектива, исходя из нормы бесплатной передачи земли в районе на эти цели и количества членов коллектива. В среднем по стране размер доли составил 7-10 га. Норма устанавливалась решением властей каждого отдельного района страны. Если в пользовании организации до приватизации земли было больше земли, чем приходилось по расчету, то излишек передавался в районный фонд перераспределения земель. Если меньше, то доля каждого участника долевой собственности устанавливалась, исходя из наличия земель;
- крестьянским (фермерским) хозяйствам – в пределах норм передачи земли в собственность для КФХ. В одних областях норма устанавливалась в расчете на хозяйство, в других – на члена крестьянского хозяйства. В средней полосе России эта норма составляла – 30-50 га. Норма устанавливалась решением областных властей, была единой на территории всей области;
- личным подсобным хозяйствам – в пределах норм, установленных муниципальными образованияами в расчете на одно ЛПХ. Обычно – до 0,5 га в пределах населенного пункта, 1 га – за пределами села, в поле. Позднее

Указом Президента РФ (1996) было разрешено увеличить размер ЛПХ до размера земельной доли, если кто-либо из членов ЛПХ ее имел;

- для индивидуального жилищного строительства, садоводства – в пределах норм, установленных решением областных властей. Обычно она составляла 0,10 га для жилищного строительства и 0,06-0,08 га для садовых участков.

Как видно из предельных размеров, они устанавливались чаще всего в тех размерах, в которых происходило наделение участками граждан в дореформенный период. Участки сверх этих размеров могли быть переданы пользователю в аренду, или выкуплены им.

Способ формирования землепользования организаций

В ходе приватизации земли, которая сопровождалась приватизацией имущества бывших колхозов и совхозов, возникла особая ситуация. Земля под постройками, как было сказано выше, осталась государственной. Земли, которыми раньше пользовались колхозы и совхозы, была передана коллективам граждан, перешла в фонд перераспределения. Формально, эти сельскохозяйственные организации не имели ни одного гектара для своей деятельности. Они должны были привлечь земельные доли граждан и выделить в счет них земельный массив для работы, арендовать участки сельхозугодий, землю под объектами недвижимости у государства.

Негосударственные сельскохозяйственные организации могли получить участки сельскохозяйственных угодий в общей собственности граждан для своей работы в собственность различными путями:

- собственники вносили земельные доли в общей собственности на земельный участок и земельные участки в уставной капитал организации, в счет долей должен выделялся отдельный земельный участок;
- организация могла купить земельные доли, заключить договор ренты или пожизненного содержания на земельную долю. В счет таких долей также выделялся земельный участок.

Сельскохозяйственные организации могли получить земельные участки в пользование в собственности граждан для своей работы через:

- аренду земельных долей, взнос права пользования земельной долей в уставной капитал организации с выделением участка в счет таких долей;
- аренду земельных участков в общей собственности граждан;
- пользование земельным участком в счет не востребуемых земельных долей;

Государственные сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья могли быть получены организацией по договорам аренды, купли-продажи. До сих пор за многими сельхозорганизациями продолжает числиться государственная земля без всякого оформления.

Государственные земельные участки под объектами недвижимости могут быть получены организациями в аренду и собственность. Указ Президента РФ № 198 от 14.02.1996 г. "О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности" позволяют передавать эти участки юридическим лицам, возникшим в ходе реорганизации колхозов и совхозов, бесплатно".

Оформление документов на землю

Сельскохозяйственные организации в 1992-1993 гг. получали государственные акты на землю. В этих актах было отмечено, какая часть земель передается в долевую или совместную (с 1995 г. это называется общей) собственность коллектива, на каких основаниях может быть использована организацией государственная земля, за исключением земли из районного фонда перераспределения.

ГосАкты часто выдавались с ошибками из-за низкого уровня правовой культуры, ограниченных сроков, большого объема работы. Например, распространенной ошибкой было отсутствие списка сособственников земельного массива, который передавался в долевую или совместную собственность граждан. Это дало основание считать руководителям хозяйств, что земля передана организации, а не гражданам. Земли из районного фонда перераспределения должны были передаваться сельхозорганизациям в пользование на основе договора аренды. В большом числе случаев договоры не оформлялись.

Позднее, с 1994 г., члены коллектива, которому в ходе приватизации земля была передана в собственность, стали получать индивидуальные свидетельства о праве собственности на землю. В именном свидетельстве указывался размер в праве общей собственности – земельная доля. Всего в России насчитывалось 11,9 млн. собственников земельных долей. Только 10,9 млн. собственников, как считает официальная статистика, получили свидетельства. Однако на практике таких людей значительно меньше. На самом деле, это число свидетельств было оформлено и передано в сельскохозяйственные организации для передачи гражданам. Однако и по прошествии 10 лет многие из них не розданы.

ВСТАВКА 5

В Лодейнопольском районе Ленинградской области все свидетельства о праве собственности на землю оформлены, но 90% из них не выданы на руки людям.

Реальная картина может быть выявлена только при специальном обследовании. Передача земельных долей в организации на правах аренды, договорах ренты, купли-продажи должны быть оформлены договорами. Официальная статистика²⁰ говорит о том, что таких договоров было 7,1 млн., т.е. меньше 60% от числа собственников. Оформление договоров шло неравномерно по областям. Кроме того, существуют массовое искажение информации.

ВСТАВКА 6

Тамбовская область отчитывается, что 98% земельных долей переданы на условиях аренды. Один из районов – Никифоровский – также предоставляет такую информацию. Однако, как оказалось, существует просто такое мнение, но 90% договоров не заключено.

В собственности негосударственных сельскохозяйственных организаций числится 21,6 млн. га. Часть этой собственности сформирована за счет внесения земельных долей в уставный капитал. Однако свидетельства собственности на землю (выдавались до 1998 г.) и свидетельства о регистрации прав на недвижимость (выдавались после 1998 г.) юридическим лицам мало, где оформлены.²¹ Даже в тех организациях, где считается, что земля внесена в уставный капитал, нельзя говорить о том, что это реально сделано, т.к. отсутствуют признаки оформления:

- внесение земельных долей отражено в уставных документах;
- их стоимость участвует в формировании уставного капитала;
- в счет долей, внесенных в уставный капитал, купленных организацией, выделен участок;

²⁰ Требуется дополнительное исследование этого вопроса.

²¹ Требуется дополнительное исследование этого вопроса.

- организация имеет документ – свидетельство на право собственности на землю (до 1998 г.) или свидетельство о государственной регистрации прав (с 1998 г.);
- стоимость участка отражена на балансе организации.

Если принять во внимание отсутствие признаков правильного оформления внесения долей в уставные капиталы, наличие документов собственности на руках граждан, а также рассуждения о путанице в статистической отчетности по вопросу собственности граждан и юридических лиц, то ясно, что существует проблема подтверждения прав собственности. Отсутствие ясности в этом является преградой на пути оборота земель.

ВСТАВКА 7

В Дмитровском районе Московской области в ходе приватизации совхоза было образовано АОЗТ "Борец". Площадь землепользования хозяйства составила 3764 га, в т.ч. 3717 га сельхозугодий. Все сельскохозяйственные угодья были переданы в собственность граждан. Всего собственников - 953 чел. На момент образования новой организации на месте совхоза собственники земельных долей подписали учредительный договор, где было оговорено внесение земельных долей в уставный капитал. Само внесение не состоялось. Позднее, работники получили свидетельства о праве собственности на землю. Тем не менее, организация от своего лица передает землю в аренду с правом выкупа. За 2000-2001 гг. передано более 260 га. Районная регистрационная палата выдала на эти участки свидетельства государственной регистрации права на участок АОЗТ "Борец". На все остальные земли – 3450 га - свидетельства регистрации нет. Покупатели, не уверенные в том, что земля принадлежит организации, параллельно выкупили земельные доли у граждан на эту же площадь.

Оформление документов под объектами недвижимости – договора аренды и свидетельства собственности осуществлено в единицах организаций.²²

Правовые ограничения на оборот земель

В Российской Конституции закреплено статьями 9 и 36 право частной собственности на землю.

В то же время земли могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. В пределах, установленных законом, распоряжение земельными участками осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (п. 3 ст. 209 ГК РФ). Статья 260 ГК РФ подтверждает права лица, имеющего в собственности земельный участок, продавать, дарить, отдавать в залог или аренду, поскольку эти земли не исключены из оборота и не ограничены в обороте. Российское законодательство вводит принцип особой охраны земель сельскохозяйственного назначения – обеспечение целевого назначения. Ст. 260 17 главы ГК гласит, что использование земель сельскохозяйственного назначения "для других целей не допускается или ограничивается".

В России, так исторически сложилось, вопрос о земле, ее обороте является предметом широких общественных и политических дискуссий. Несмотря на то, что сейчас широко обсуждается вопрос о возможности или невозможности купли-продажи земли, по мнению юристов, такая постановка вопроса не имеет под собой основания. Купля-продажа земельных участков уже введена.

²² Требуется дополнительное исследование для полной картины.

Закон № 45 ФЗ от 16 апреля 2001 г. вводит нормы главы 17 ГК - "Право собственности и другие вещные права на землю". В части сделок с земельными участками сельскохозяйственных угодий нормы главы 17 вводятся со дня введения в действие Земельного Кодекса и Закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Однако эти отсылки к более поздним законам не означают запрета оборота земель, а говорят о том, что будут введены условия оборота. Тем более, что последние проекты Земельного Кодекса вообще не рассматривают вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения, которые находятся в собственности юридических и физических лиц.

Разработанные Концепции Закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", также не содержат запрета на оборот земель, а определяют его порядок.

Обсуждение вопроса на самом высоком уровне имеет следующую историю:

- левое большинство прежней Думы не пропустило Земельный Кодекс, прямо провозглашавший куплю-продажу сельхозземель;
- Совет Федерации 5 лет назад отклонил проект Земельного Кодекса, запрещающий куплю-продажу сельхозземель;
- в начале 2001 г. Президент РФ В.В. Путин на заседании Госсовета заявил, что разные варианты для разных регионов – это один из возможных подходов к решению земельного вопроса". Тем самым Президент РФ переложил решение вопросов на региональных лидеров, предоставив им самим взять на себя ответственность и разбираться с левыми.

Практика также подтверждает, что реальных ограничений по переходу земель, которые используются сельхозорганизациями, нет. Есть только мнение властей субъектов федерации, которые, если выступают против идеи купли-продажи сельхозземель, могут сослаться на отсутствие закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Даже в этом случае оборот участков не прекращается, а продолжается иным образом.

На практике известны случаи купли-продажи участков сельхозземель, этой группы хозяйств:

- находящихся в собственности юридических лиц (в дальнейшем будет дано описание случаев по Московской области);
- купли-продажи части земель, находящихся в общей собственности граждан (в дальнейшем будет дано описание сделки в Нижегородской области);
- купли государственных земель из фонда перераспределения;
- продажи земель сельхозназначения с объектами недвижимости на них.

Получение земельных участков в собственность иным образом:

гражданами и юридическими лицами -покупка земельных долей и выделение в счет них земельного участка;

юридическими лицами - внесение земельных долей в уставной капитал, выделение участка в счет долей. Собственники земельных долей получают акции взамен долей, которые затем выкупаются организацией. То есть реализуется схема земельная доля – участок; земельная доля – акции – деньги.

Аренда земельных участков, земельных долей не имеет ограничений. В случае, если в субаренду предлагается участок в счет земельных долей граждан, то арендатор должен иметь на это согласие собственников.

Особые проблемы оборота земель, находящихся в общей собственности

Эти проблемы связаны только с землей, находящейся в долевой (общей) собственности граждан.

Выдел участка в счет долей. Процедура выдела регулируется ГК РФ (глава 16). Для выдела участка в натуре требуется согласие всех других собственников земельного массива. Обычно число собственников участков, переданных гражданам в ходе приватизации земли, находящейся в пользовании колхозов и совхозов, составляет несколько сотен человек. Невозможно не только получить единогласное решение о местоположении участка, но и просто собрать всех собственников в одном месте. На момент приватизации земли среди собственников земельных долей было не менее 50% пенсионеров. Через 10 лет наследники многих из них не вступили в права.

В общем случае, если единогласное согласие собственников о местоположении участка в счет земельных долей одного или нескольких земельных долей не принято, то нужно обратиться в суд. Истцом выступают те, кто хочет выделить участок в счет долей. Ответчиками – все остальные несколько сотен собственников.

Технически провести такое слушание очень сложно - каждому суд должен послать повестку, заслушать в суде. У суда нет средств на такое число извещений и почтовых расходов, нет помещений, где могло собраться такое количество ответчиков, ответчики живут на расстоянии от районного центра и не всегда имеют силы и средства, чтобы добраться до суда.

Для упрощения процедуры выдела участка в счет долей были разработаны упрощенные процедуры. Они были отражены в Указах Президента № 1176 (1993 г.) и 337 (1996 г.).

С 1998 г. регистрацией земельных участков занимаются органы юстиции, которые ставят под сомнение законность упрощенной процедуры выдела.

Вторая проблема – размеры регистрационных платежей. Эти размеры устанавливаются субъектами федераций и часто не учитывают большое число собственников участка. Например, в Ленинградской области до 1999 г. регистрационные платежи взимались с каждого собственника. После был установлен один платеж на всех собственников участка. В Московской области за регистрацию участка в собственности нескольких лиц устанавливается сбор от 1 до 3 МРОТ за одну долю. Даже если участок находится в собственности 10 лиц, платеж за регистрацию права на объект недвижимости возрастает до 10 МРОТ (1000 руб.), кроме этого регистрация сделки потребует еще 3 МРОТ.

- Третья проблема – оборот долей внутри участков, находящихся в общей собственности коллективов граждан. Закон «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предлагает очень громоздкий механизм их регистрации. Например, при регистрации права на земельную долю, полученную по наследству, нужно предоставить нотариально заверенное согласие всех других собственников. Или другой пример – требуют предоставить план участка, где доля находится (а это карта земельного массива в несколько тысяч гектар, существует только 3 экземпляра карт, копии могут быть изготовлены в ограниченном числе мест, готовятся долго и дорого),

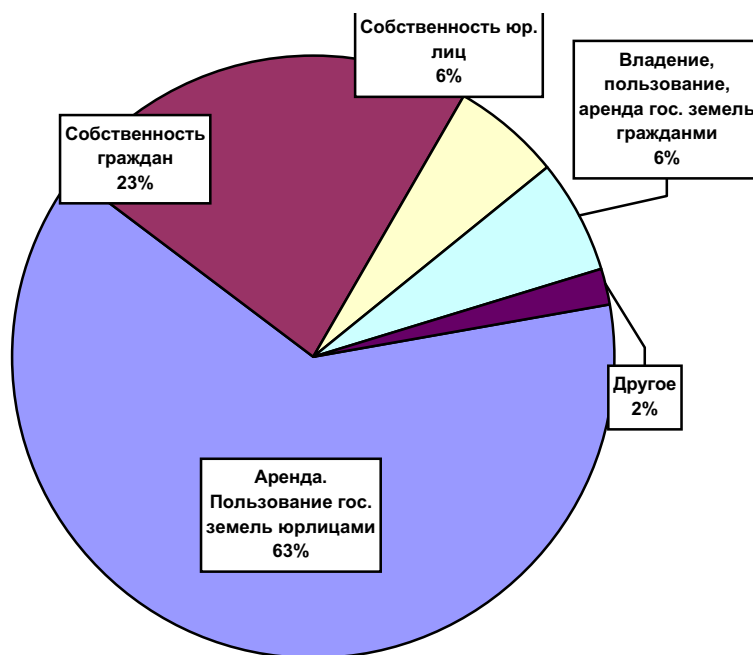
Таким образом, выдел участков из общей собственности и регистрация их как отдельный объект недвижимости затруднен, что существенным образом ограничивает оборот участков.

Результаты приватизации

Перераспределение государственной собственности

В результате приватизации земли в общей площади земель сельскохозяйственного назначения доля государства и муниципалитетов снизилась до 71%. Собственность граждан составила 23%, юридических лиц – 6% (Рисунок 5).

РИСУНОК 5. СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, 2000



Источник: Данные Госкомзема РФ

В структуре всех земель землепользователей, занятых производством сельскохозяйственной продукции (Таблица 4), доля государства остается также очень высокой – 80% (по оценке автора). Однако в сельскохозяйственных угодьях эта доля много меньше. В сельскохозяйственных негосударственных организациях доля граждан и организаций, образованных такими гражданами (т.е. негосударственная собственность), достигает 83%:

ТАБЛИЦА 4. ДОЛЯ НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, %, 2000

Землепользователи	Доля негосударственной собственности		
	во всех землях	В сельхозугодьях*	в сельхозугодьях этой группы
Всего	20	68	100
в т.ч. негосударственные организации	41	83	67
Гос. Организации и учреждения	Менее 1	5	9
прочие предприятия	5	19	3
КФХ	57		7
ЛПХ	65		3
Садоводы (граждане и их объединения)	65		1
Огородники (граждане и их объедин.)	6		Менее 1
Животноводы (граждане и их объедин.)	1		2
Прочие	Менее 1		8

Источник:

Всего в негосударственной собственности находится (по оценке автора) более 134 млн. сельхозугодий. Структура собственности по землепользователям приведена в Таблица 5:

ТАБЛИЦА 5. СТРУКТУРА ЗЕМЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ, % (2000 Г.)

Землепользователи	Всего	в т.ч. в собственности		
		граждан	юр. лиц	государственной и муниципальной
Негосударственные организации:	100	33	8	59
Хозяйственные товарищества и общества	100	34	11	55

Сельскохозяйственные производственные кооперативы	100	31	5	64
Колхозы	100	35	8	57
Государственные и муниципальные сельскохозяйственные предприятия	100	менее 1	менее 1	100
Прочие предприятия	100	4	1	95
КФХ	100	46	11	43
ЛПХ	100	65	-	35
Садоводы (граждане и их объединения)	100	60	5	35

Источник:

Эти данные, в части распределения земель между физическими и юридическими лицами, нельзя считать достоверными. Официальная статистика дает противоречивую информацию: формы Госкомзема РФ "О наличии и распределении земли по категориям и формам собственности" позволяют выявить цифру в собственности юридических лиц в размере 21 млн. га. Эта информация положена в основу 2-х предыдущих таблиц. Эта же организация дает другую информацию о сделках с земельными долями²³, где указано, что в уставные капиталы внесено 2,5 млн. га (которые становятся собственностью юридического лица, в т.ч. с фиксацией в учредительных документах – 1,0 млн. га. Сопоставление двух чисел 21 и 2,5, разница между ними должна дать информацию о выкупленных участках, земельных долях самими организациями. Такого размера покупок явно не могло быть. Очевидно, что идет искажение информации – завышена доля юридических лиц.

Этот же вывод можно сделать, если сопоставить эти два источника информации по областям. Например, в Краснодарском крае (по данным Российского статистического агентства²⁴) в пользовании сельхозорганизаций нет земель граждан. В тоже время из 4,3 млн. га земель 3,1 млн. находится в собственности юридических лиц. В Ростовской области, соответственно из 7 млн. га земель – 5 млн. га находится в собственности юридических лиц и только 0,2 млн. га в собственности граждан.

В другом источнике приведены абсолютно другие цифры – в Краснодарском крае в уставные капиталы организаций было передано земельных долей общей площадью только 67,1 тыс. га, в т.ч. с фиксацией в учредительных документах 8,5 тыс. га. в Ростовской области, соответственно 0,6 и 0,4 тыс. га.

В России остаются регионы, где земельные угодья сельскохозяйственных организаций не были приватизированы. Это – республики Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия, Тыва, Ичкерия (Чечня); автономные области – Ненецкий, Таймырский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.

Как видно из перечня, это национальные образования, которые имеют компетенцию не вводить на своей территории общие для России подходы к приватизации. Очевидно, что если такая возможность была у других субъектов федерации – областей, то по личным политическим мотивам руководства отдельных областей перечисленный список был бы значительно шире.

Земли, находящиеся в пользовании негосударственных сельскохозяйственных организациях

Численность организаций – 27,5 тыс. В них сосредоточено 244,9 млн. земель, в т.ч. 133,2 млн. га сельскохозяйственных угодий, из них - 88,2 млн. га пашни. В процессе приватизации гражданам было передано 110 млн. га сельхозугодий²⁵. За государством остались земли следующих категорий: леса и кустарники – 55,2 млн. га; водные

²³ Государственный доклад "О состоянии и использовании земель Российской Федерации" за 1999 г. Приложение 13-14.

²⁴ Земельный фонд Российской Федерации на 1.01.1999 г.

²⁵ оценка автора

объекты и болота – 14,2 млн. га; дороги – 1,7 млн. га; строения – 0,8 млн. га; земли, пригодные под оленьи пастбища – 34,8 млн. га; прочие несельскохозяйственные угодья – 5 млн. га; сельскохозяйственные угодья – 23,2 млн. га.

В число государственных сельскохозяйственных угодий вошли угодья, занятые до приватизации под опытные поля и участки. На них в условиях сельхозорганизаций проводились работы по семеноводству, ставились опыты. Другая часть сельхозугодий – земли, находящиеся в пользовании сельхозорганизаций до приватизации, сверх земель, переданных в долевую собственность граждан в ходе приватизации. Эта часть перешла в государственный фонд перераспределения, затем из фонда перераспределения могла быть передана сельхозорганизациям во временное пользование.

Эти организации используют в основном сельхозугодья, принадлежащие частным лицам.

Земли, находящиеся в пользовании негосударственных сельхозорганизаций являются (или могут являться) предметом операций купли-продажи участков сельхозугодий и участков под объектами недвижимости у государства; купли-продажи участков сельхозугодий в собственности юридических лиц; купли-продажи участков сельскохозяйственных угодий, находящихся в общей собственности граждан; аренды земельных участков у государства, граждан, юридических лиц; купли-продажи земельных долей в праве общей собственности.

Характеристика земель, находящихся в пользовании государственных и муниципальных унитарных организаций

Общее число организаций – чуть более 6,0 тыс., за ними закреплено 213,3 млн. га земель, в том числе 17,6 млн. га сельхозугодий; 72,7 млн. га под лесами и кустарниками; 24,7 млн. га под водными объектами; 55,4 млн. га земель пригодных под оленьи пастбища; 42,9 млн. га – прочие земли.

Эти организации функционируют на государственной земле. Единственный вид оборота земель – аренда земельных участков у государства и муниципалитетов, граждан. Субаренда допускается по разрешению собственника имущества организации, которому оно передано на условиях хозяйственного ведения.

Организациям земля предоставлена по государственному акту в пользование,²⁶ или по договору аренды.

Характеристика земель, находящихся в пользовании прочих сельхозпроизводителей – предприятий, учреждений, организаций

Всего таких субъектов права пользования на землю – 16079. Общая площадь земель – 21,4 млн. га, в том числе: 6,4 млн. га сельхозугодий; 7 млн. га лесов и кустарников; 1,5 млн. га под водными объектами, болотами; 0,3 млн. га под застройкой; 2,2 млн. га земли, пригодные под оленьи пастбища; 4 млн. га прочие земли.

Большая часть земель -95% всех земель этой категории является государственными. Используются также земли в общей собственности граждан (4%). Часть земельных долей в общей собственности граждан внесена в уставные капиталы организаций – в собственности юридических лиц находится 1% земель.

Предметом оборота в этой группе землепользователей, таким образом, являются земельные участки в общей собственности граждан; земельные участки в собственности юридических лиц; земельные доли в праве общей собственности на землю; право аренды земельных участков в государственной собственности.

Характеристика земель граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции

²⁶ Информация требует обновления

Крестьянские (фермерские) хозяйства

Крестьянское (фермерское) хозяйство - организационно-правовая форма предпринимательской деятельности на семейной или мелкогрупповой основе.

Крестьянские (фермерские) хозяйства стали возникать с конца 80-х годов. На 1.01.2000 г. всего в стране числилось 264,6 тыс. хозяйств на площади 14,5 млн. га.

До 1995 г. крестьянское хозяйство регистрировалось как юридические лица. С 1995 г. регистрация крестьянского хозяйства²⁷ автоматически влечет за собой признания главы КФХ предпринимателей, т.е. юридическое лицо не образуется.

Средние размеры КФХ по стране 54,7 га. За последние 5-7 лет средние размеры увеличились на более чем на 10 га. Размеры существенно различаются по регионам страны (Таблица 6).

ТАБЛИЦА 6. СРЕДНИЕ РАЗМЕРЫ УЧАСТКОВ ДЛЯ КФХ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОБЛАСТЯМ, ГА, 2000

Область	площадь
Ленинградская область	8
Московская область	11
Ростовская область	83
Омская область	97
Псковская область	46
Нижегородская область	28

Источник

Размеры хозяйств зависят от специализации, природно-климатической зоны, ограничений по размерам, установленных в области, развития сельскохозяйственных организаций и многого другого.

Земельные участки для ведения хозяйства предоставляются в собственность, в пожизненное наследуемое владение, аренду.

Земельные участки в собственность КФХ до 1995 г. предоставлялись в собственность юридических лиц. С 1995 г. – в собственность членов КФХ – индивидуальную (если КФХ состояло только из 1 лица) или общую (если число членов КФХ более 1) собственность .

В собственность крестьянских хозяйств (юридических лиц и членов КФХ) находится 6,9 млн. га. Остальная часть земель предоставлена КФХ государством во владение (2,3 млн. га) и аренду (3,9 млн. га), а также коллективами граждан в аренду (1,4 млн. га).

Приватизация земель, находящихся в пользовании бывших колхозов и совхозов, позволила существенно расширить земли КФХ за счет земельных долей членов КФХ было получено в собственность 3,1 млн. га и за счет аренды у собственников земельных долей сельхозугодий площадью 1,4 млн. га.

Увеличение размеров земельных участков КФХ за счет земельных долей по разным областям шло неравномерно, несмотря на то, что законодательные условия для этого были равными. Причина этого – в разных областях работа по приватизации земли шла разными темпами.

ТАБЛИЦА 7. УВЕЛИЧЕНИЕ РАЗМЕРОВ ПЛОЩАДЕЙ КФХ ЗА СЧЕТ ПРИОБРЕТЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ, 2000

Области	Земли в КФХ тыс. га	в т.ч. полученные за счет приобретения	%
---------	---------------------	--	---

²⁷ Порядок регистрации КФХ отличается от регистрации организаций, определяется законом «О крестьянском фермерском хозяйстве».

		земельных долей	
Ленинградская область	55,2	12,4	22
Московская область	71,3	12,1	17
Ростовская область	129,4	88,4	68
Омская область	669,0	234	35
Псковская область	104,2	23	22
Нижегородская область	89,7	28	31

Источник: Рассчитано с использованием информации Госкомзем «Информация о ходе земельной реформы на 1.01.2000 г.», «Распоряжение земельными долями», «Земельный фонд Российской Федерации»

Данные таблицы позволяют сделать заключение, что 83% земель, которыми пользуются сейчас крестьянские хозяйства, получены в Московской области из фондов перераспределения земель. Здесь земли бывших колхозов и совхозов в незначительной степени были перераспределены в пользу КФХ. В Псковской и Ленинградской областях каждый пятый гектар крестьянских хозяйств получен в счет земельных долей. Несмотря на то, что в Омской и Ростовской областях сопоставимые по размерам и специализации КФХ, они сформированы по-разному. Подавляющая часть земель в Ростовской области получена в счет земельных долей, там намного активнее идет процесс перераспределения земель в КФХ от бывших колхозов и совхозов.

Способ формирования землепользования КФХ позволяет определить объекты оборота:

- земельные участки в государственной собственности. Они могут передаваться КФХ в аренду, быть проданы;
- земельные участки в государственной собственности, которые переданы КФХ в пожизненное наследуемое владение. КФХ могут передавать их в аренду, по наследству;
- земельные участки в общей собственности граждан-собственников земельных долей. Эти участки могут быть выкуплены КФХ, взяты ими в аренду. Возможно также, если это оговорено договором с собственником, КФХ смогут их передавать в субаренду;
- земельные доли в участках, находящихся в собственности граждан-собственников земельных долей. Они могут быть выкуплены КФХ или его членами. В дальнейшем – в счет них будет выделен участок;
- земельные участки в собственности КФХ или его членов. Часть их может быть продана, передана в аренду.

Эта категория пользователей имеет самые большие ограничения на оборот. Законом определяется требования к гражданину, который хочет получить участок для КФХ – он должен быть дееспособен, достигать 18-летнего возраста, иметь опыт работы в сельском хозяйстве. Существует также ограничение по максимальным размерам земли в собственности КФХ или его членов. Эти размеры различаются по субъектам федерации. В одних случаях максимальный размер устанавливается на крестьянское хозяйство или члена крестьянского хозяйства или даже работающего в крестьянском хозяйстве.

В некоторых областях (например, в Воронежской) установлены ограничения на участок в собственности или аренде, что противоречит действующему Земельному Кодексу.

Другим ограничением служит запрет на раздел земельного участка, находящегося в собственности КФХ его членов при выходе одного из членов из КФХ.

Дискуссионным остается вопрос о возможности продажи земель КФХ. Напрямую этот вопрос не урегулирован, но и нет прямого запрета на продажу. То есть, юридических

запретов нет. Есть, по мнению юристов²⁸, стереотипы общественного сознания, мешающие купле-продаже участков КФХ. Тем более, что на практике сложились способы ухода от прямой купли-продажи, но, по сути, реализующие ее.

Крестьянское (фермерское) хозяйство или члены КФХ владеющие участком на праве собственности или пожизненного наследуемого владения вправе передать участок в аренду на время болезни или службы в армии единственного члена КФХ.

Не ясен вопрос о вступлении в наследство на земельный участок наследников – не членов КФХ.

Залог сельскохозяйственных земель КФХ запрещен на основании ст. 62 ФЗ от 16.07.1998 г. «Об ипотеке (залоге недвижимости)». В залог могут быть переданы участки под строениями. Если принять во внимание, что площадь под постройками в КФХ занимает 0,1% от площади земель в КФХ, то можно оценить эту возможность привлечения средств в хозяйство, как несущественную.

В принципе, земля КФХ или его членов может быть подарена. Однако одаряемый должен будет зарегистрировать новое КФХ на свое имя.

Характеристика участков для личного подсобного хозяйства (ЛПХ)

Участки для личного подсобного хозяйства (ЛПХ) используются для производства сельскохозяйственной продукции для личного потребления семьи и продаже излишков. Доход от реализации продукции идет не на предпринимательские цели, а на потребление семьи.

Участки для ЛПХ предоставляются в черте поселений (они входят в состав земель с регламентом и «земли сельскохозяйственного использования»), и за их пределами (они входят в состав земель сельскохозяйственного назначения).

Всего на 1.01.2000 г. в России насчитывалось 15,4 млн. ЛПХ, которые использовали 6,1 млн. га земли в приусадебных наделах, в т.ч. 5,5 млн. га сельхозугодий. Характеристика земли ЛПХ приведена в Таблица 8.

ТАБЛИЦА 8. СТРУКТУРА ЗЕМЕЛЬ В ЛПХ (2000 Г.)

	Млн.га	%
Общая площадь	6,1	100
в т.ч. сельхозугодья	5,5	90
Пашня	3,9	64
многолетние насаждения	0,2	3
кормовые угодья	1,4	23
леса и кустарники	0,6	10

Источник

На землях для ЛПХ разрешается возводить жилые и хозяйственные постройки.

В ЛПХ производится уже более половины всего объема сельхозпродукции России. Доля производства картофеля – 92%, овощей – 77%. Средний размер ЛПХ – 0,39 га. Сопоставление размеров площадей в ЛПХ и выхода продукции свидетельствует о том, что статистика не указывает реальных участков, которые используются в ЛПХ. Официальная статистика учитывает, что граждане пользуются какими-то участками (без названия), размер которых в среднем по стране превышает 10 га. Это участки не для садоводства, огородничества, животноводства и промыслов. Вопрос с выявление реальных размеров ЛПХ может являться предметом дальнейшего изучения.

²⁸ В.В. Устюкова. Правовое положение крестьянского (фермерского) хозяйства в условиях аграрной реформы. М., 2000 г., стр. 98.

Во всех муниципальных образованиях установлены максимальные размеры участков для ЛПХ, предоставляемых в собственность. Указ Президента РФ № 337 (1996 г.) разрешил гражданам-собственникам земельных долей увеличивать участок для ЛПХ до размера земельной доли. Для этого нужно было, чтобы органы местного самоуправления приняли решение об увеличении предельных размеров участков для ЛПХ. Такие решения были приняты в 851 из 1927 районов России²⁹ (утверждение требует проверки в ходе дальнейшего исследования).

Если учесть, что размер земельной доли составляет от 5 до 49 га, то такие хозяйства становятся сопоставимыми с фермерскими. Иногда местные органы власти принимают решение об увеличении предельных размеров участка до размера земельной доли на ЛПХ. Иногда – до размера всех долей членов ЛПХ (пример – Лодейнопольский район Ленинградской области).

Участки для ЛПХ предоставляются гражданам в собственность, аренду, пожизненное наследуемое владение.

В целом по стране около 65% земли, занятой официально в ЛПХ, находится в собственности граждан. Информация по отдельным областям приведена в Таблица 9.

ТАБЛИЦА 9. ДОЛЯ ЗЕМЛИ ЛПХ В СОБСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН

	Средний размер, га	в т.ч. в собственность	%
Ленинградская область	0,18	0,17	94
Московская область	0,17	0,17	100
Ростовская область	0,30	0,28	93
Омская область	0,59	0,39	66
Псковская область	1,20	1,05	88
Нижегородская область	0,26	0,26	100

Источник: По информации Госкомзема «Информация о ходе земельной реформы по состоянию на 1.01.2000 г.»

Площадь участков сверх установленных максимальных размеров ЛПХ может быть передана в аренду. Размер ставок арендной платы за участки для ЛПХ устанавливается на практически уровне земельного налога.

На большинство участков ЛПХ, переданных в собственность, выданы до сих пор только временные свидетельства собственности. Выдача постоянных свидетельств тормозится тем, что не готовы кадастровые планы участков. Эта работа осуществляется за счет средств граждан и требует больших их затрат.

ВСТАВКА 8

Например в Лодейнопольском районе Ленинградской области затраты на обмер участка и подготовку плана участка размером до 0,5 га стоит 500 руб., что составляет 50-70% от средней зарплаты сельского жителя.

Расценки на подготовку документации устанавливаются по старым рекомендациям начала 90-х годов с индексацией по коэффициентам. Как правило, в районе есть одна организация, которая готовит такие планы. Все это - монополия на этот вид работ, искусственно установленные расценки - ведут к завышенным ценам.

В целом по России подготовлено менее 2% кадастровых планов от общего числа участков для ЛПХ. По закону «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней» отсутствие кадастрового плана не является основанием в отказе в регистрации участков. Однако внутренние инструкции земельных комитетов,

²⁹ И.И. Калинин. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе. // Государство и право, 1997, № 3, с. 34.

регистрационных палат включают кадастровые планы в обязательный перечень документов, представляемых в регистрационный орган.

Участки для ЛПХ в собственности могут быть проданы, переданы по наследству, подарены, сданы в аренду, заложены. Собственники участков могут распорядиться ими любым допустимым законом, способом.

Если участок имеет постройки, но не был оформлен в собственность, то разрешена купля-продажа имущества. Затем новый собственник может заключить новый договор с администрацией на аренду участка под постройкой. В этом случае администрация не обязана заключать договора аренды на остальную часть участка. Но на практике, как правило, такие договора заключаются.

Характеристика других участков

Характеристика участков приведена в Таблица 10.

ТАБЛИЦА 10. КОЛИЧЕСТВО И РАЗМЕР УЧАСТКОВ В ПОЛЬЗОВАНИИ ГРАЖДАН, 2000 Г.

Участок для:	Кол-во, тыс.	Площадь, млн. га	в т.ч. сельхозугодья	Доля госсобственности в общей площади, %
Садоводства:				
- в объединениях		1,25	1,0	35
В т.ч. граждане в объединениях	12932,5			
Объединения	69,2			
-граждане-индивидуалы	1176,3	0,1	0,1	34
Огородничества:				
- в объединениях		0,2	0,2	92
В т.ч. граждане в объединениях	2369,3			
объединения	9,4			
-граждане-индивидуалы	2764,9	0,3	0,3	93
Животноводства:				
- в объединениях		1,9	1,8	99,8
В т.ч. граждане в объединениях	803,6			
объединения	5,5			
-граждане-индивидуалы	967,7	2,9	2,7	98
Прочие участки	5153,4	23,5	0,5	100

Источник

По закону участки для коллективного садоводства, огородничества, животноводства (объединений граждан) состоят из земель, находящихся в пользовании объединений граждан и из земель в собственности членов этих объединений (ст. 67 ЗК РФ). Однако на практике большая часть земель (около 35%) остается государственной. Можно предположить, что такой высокий процент госсобственности получен за счет тех регионов, где не была введена частная собственность. Однако, процент участков этих регионов незначителен. Причины этого требуют дополнительного исследования.

ВСТАВКА 9

Например, более 91% земель граждан не приватизировано в Оренбургской области, 76% в Пермской, 64 в Свердловской, 75% - в Ростовской областях.

По закону (ст. 67 ЗК РФ) земля в объединениях граждан по садоводству не может быть передана в аренду, а только в собственность. На практике, здесь сохраняется доля госсобственности на уровне 34-35%.

Положение ст. 67 ЗК РФ - о возможности передачи земель в собственность граждан - в отношении огородников и животноводов распространяется только на их объединения. В отдельных случаях – на отдельных граждан. На практике – фактически вся земля в объединениях граждан для этих целей находится в государственной собственности.

Другая статья ЗК РФ – 69 разрешает гражданам, занимающихся индивидуальным огородничеством и животноводством иметь участки только на правах аренды. Такой подход был реализован на практике.

Оборот этих участков может быть осуществлен

- всеми способами для участков, находящихся в собственности граждан;
- посредством купли-продажи, дарения, передачи по наследству недвижимого имущества – жилых и хозяйственных построек, многолетних насаждений на участках для садоводства, не переданных в собственность. Земля под объектами, связанными с землей, также перейдет к покупателю. При этом, если в уставах объединений граждан допускается прием в члены нового собственника имущества, это означает, что собственник имущества получит право пользования всем участком;
- аренды государственных участков для огородничества и животноводства. Так как на этих участках не разрешено возводить капитальных построек, то оборот участков иным образом - через оборот имущества - не может быть реализован.

Среди других участков, занимающих незначительную площадь, есть участки для жилищного строительства. Эти участки (число 5 млн. участков на площади 517,9 тыс. га) находятся в частной собственности и их оборот не ограничен.

Оленеводческо-промысловые и родовые (общинные) хозяйства, граждане, занимающиеся северным оленеводством и промыслом используют государственные земли на условиях аренды и пользования.

Характеристика оборота сельхозземель

Выводы о возможностях оборота участков

Изучение всех видов земельных участков показало, что существуют объективные условия оборота:

Земельных участков, принадлежащих юридическим лицам, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции. Участки – не из числа сельхозугодий в собственности юридических лиц могут обращаться без ограничения. Участки сельскохозяйственных угодий могут оборачиваться с ограничением – сохранением целевое использование сельскохозяйственных земель. Запрещен залог таких земель. Ограничитель оборота – неясный статус земель в собственности юридических лиц.

Участки сельскохозяйственных угодий в общей собственности граждан Участки могут участвовать в обороте только по единогласному решению всех собственников. Это служит серьезным ограничением оборота участков. Требование к новым пользователям и собственникам – сохранение целевого использования земли. Другие ограничения оборота – запрет на залог таких участков, большое число собственников, большое число не востребовавшихся земельных долей в общей собственности, что затрудняет принятие решений, труднореализуемая и дорогая процедура регистрации участков и сделок с ними.

Земельные доли в сельскохозяйственных землях, принадлежащих коллективам граждан на праве общей собственности. Ограничение оборота:

- в части сделок купли-продажи, мены, ренты и пожизненного содержания преимущественное право имеют другие собственники земельных долей.
- громоздкая, труднореализуемая процедура регистрации прав на земельную долю и сделок с ней;
- некоторые сделки требуют выдела участка в натуре (например, аренда земельных долей). Отсутствует узаконенная простая процедура определения местоположения участка;

- система регистрационных платежей в некоторых регионах чрезвычайно удорожает процесс;
- существуют ограничения по выделу участков в счет доли. Эту процедуру можно реализовать только при передаче земельной доли в аренду, получения участка для ведения КФХ и ЛПХ. Нельзя выделить и зарегистрировать участок для продажи, дарения, передачи по наследству.
- регистрационные палаты не имеют практики регистрации сделок с земельными долями, прав на них, что приводит к выставлению требований, которые не может выполнить собственник земельной доли.

Участки КФХ. Они смогут быть проданы вместе со всем имуществом фермера, может быть продана часть участка. Участок для КФХ может быть продан гражданину для организации КФХ, если он отвечает признакам, указанным в законе "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". При выходе из КФХ член КФХ не может получить части участка. Участок для КФХ не может быть заложен, кроме случаев залога участка под строением.

Общее ограничение оборота участков 1-4, сформированное общественное убеждение и личное убеждение местных властей создает огромные помехи и даже отказы в регистрации сделок.

Участки для ЛПХ, садоводства, огородничества, животноводства, жилищного строительства, находящиеся в собственности граждан. С этими участками разрешены все сделки. Ограничение - высокая доля государственной собственности, отсутствие постоянных документов собственности у большей части собственников, отсутствие кадастровых планов, высокие издержки на проведение землеустроительных работ. Участки для ведения ЛПХ, садоводства, находящиеся в пользовании граждан и в собственности государства могут быть предметом оборота через продажу связанных с землей объектов – строений, многолетних насаждений.

Участки в государственной и муниципальной собственности. Эти участки являются предметом аренды и субаренды по согласию с собственником.

Фнализ фактического оборота земель.

Несмотря на ограничение оборота земли, в России существуют объективные условия для его осуществления:

- действующее законодательство позволяет собственникам земельных долей и участков осуществлять основные сделки;
- большая часть земель находится в частной собственности;
- собственность на землю раздроблена между огромным числом собственников;
- существует спрос на часть земельных участков.

На практике идет оборот земель, среди разных типов участков и регионов - по-разному. Часть этого оборота фиксирует официальная статистика.

Сводная информация о сделках с землей (Таблица 11) позволяет сделать вывод об активизации оборота земли год от года:

ТАБЛИЦА 11. СДЕЛКИ С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ

	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Число сделок, млн.	4,0	4,4	5,2
Площадь, по которой были осуществлены сделки, млн. га	23,5	24,6	72,2

Источник

В число этих сделок не входят сделки с земельными долями. Как было сказано выше, процедура регистрации сделок с земельными долями практически была остановлена после введения Федерального Закона "О регистрации прав на недвижимость и сделок с ней" (1998 г.). Подавляющая часть сделок с земельными долями была произведена до введения этого закона.

Основная часть этих сделок – сделки с несельскохозяйственными участками (Таблица 12).

ТАБЛИЦА 12. СТРУКТУРА СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, %

	Количество			Площадь		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Всего сделок	100 (4043)*	100 (4415)*	100 (5227)*	100	100	100
в т.ч. аренда государственных и муниципальных земель	88,09 (3561)*	90,49 (3995)*	90,56 (4733)*	99,47	99,57	99,83
продажа прав аренды			0,16 (8)*			0,01
продажа государственных и муниципальных земель	0,52 (21)*	0,26 (11)*	0,43 (22)*	0,03	0,03	0,02
продажа гражданам и организациям	6,57 (266)*	5,31 (235)*	5,58 (292)*	0,25	0,17	0,06
дарение	0,83 (34)*	0,60 (26)*	0,43 (23)*	0,03	0,03	0,01
наследование	3,92 (158)*	3,28 (145)*	2,82 (148)*	0,21	0,19	0,01
залог	0,07 (3)*	0,06 (3)*	0,02 (1)*	0,01	0,01	0

* - в скобках дано количество сделок в тыс.

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель РФ» за 1999 г.

Практически все, регистрируемые земельным комитетом сделки - аренды участков государственных и муниципальных земель. Другие сделки с государственными и муниципальными землями составляют менее одной десятой процента. Сделки, участниками которых являются граждане и организации, составляют 5-6% по числу сделок (по площади - десятые процента). Ниже будет приведен анализ сделок по землям, которые (исходя из форм официальной статистики) можно отнести к сельхозугодиям. Далее в таблицах сделана попытка выделить из всей массы сделок сделки с сельхозземлями.

Аренда государственных и муниципальных земель.

Эти сделки регулируются Гражданским кодексом, Федеральным Законом «О плате за землю», правовыми актами субъектов Федерации и муниципальных образований. Количество сделок по аренде государственных и муниципальных земель, которые можно отнести к сельскохозяйственным, приведены в Таблица 13

ТАБЛИЦА 13. АРЕНДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ

	1997		1998		1999	
	Кол-во	Площадь	Кол-во	Площадь	Кол-во	Площадь
Всего, тыс.	2985,4	21,7	3169,4	21,9	3696,1	60,4
В %	100	100	100	100	100	100
В т.ч.: 1. Земли городов и поселков – аренда гражданами и их объединениями для ЛПХ, садоводства, огородничества, жилищного строительства	23	0	25	1	25	0

2. Земли сельских населенных пунктов – аренда гражданами и их объединениями для ЛПХ, садоводства, огородничества, жилищного строительства	39	5	36	3	32	1
– сельскохозяйственными предприятиями	0	6	0	2	0	0
3. Земли вне населенных пунктов – аренда гражданами и их объединениями для ЛПХ, садоводства, огородничества, жилищного строительства	36	7	35	7	41	4
– сельскохозяйственными организациями, КФХ	2	82	4	87	2	95

Источник

В общем числе сделок по аренде государственных и муниципальных земель в 1999 г., доля сельхозземель составила около 60% (в 1997 г. – 67%), по площади – 85% (в 1997 г. – 93%).

За рассматриваемый период число сделок аренды увеличилось с 2,4 до 2,9 млн., общая площадь – почти в 3 раза. Почти в 2 раза уменьшилась площадь по сделкам аренды государственных и муниципальных земель гражданами, организациями в сельских населенных пунктах. Причинами может быть оформление арендуемых участков в собственность, а также возможность аренды больших по площади участков за пределами сельских населенных пунктов. Подтверждение этого – арендуемая площадь возросла в большей степени (в 2 раза), чем число сделок с участками за пределами населенных пунктов (в 1,5 раза), т.е. увеличились средние размеры арендуемых гражданами участков.

За три года незначительно увеличилось число сделок по аренде земельных участков для ЛПХ, садоводства, огородничества, жилищного строительства. Количество сделок составило около 9% от числа участков для этих целей.

За этот период сократилось число сделок, но увеличилась (почти в 3 раза) площадь аренды государственных и муниципальных земель сельскохозяйственными организациями за пределами населенных пунктов. Общая площадь таких земель составляет 11 % от площади сельхозугодий в пользовании сельхозорганизаций.

Средние размеры арендной платы за участки вне населенных пунктов для сельхозорганизаций составили 40 рублей (1,48 доллара по курсу на май 2001 г.) за гектар, граждан – 90 руб. Размер арендной платы незначительно превышал размер земельного налога. Различия в арендной плате объясняются (требуется дополнительное исследование) тем, что граждане обычно арендуют землю за пределами сел, но в ведении сельской администрации, а сельхозорганизации – в ведении районной администрации. Размер земельного налога установлен, как правило, различным для этих земель в разном ведении.

Размер арендной платы для сельхозпроизводителей – граждан и организаций значительно меньше, чем для других землепользователей. Так, торговые сервисные организации в сельской местности платят от 0,7 до 3,5 руб./м², предприниматели – от 3,9 до 18 руб./м².

Средний размер арендуемых участков по регионам сельхозорганизациями и КФХ указывает на то, что основные арендаторы – фермеры. Так, в Краснодарском крае – 89 га, других областях Северо-Кавказского района – около 200 га (исключение – Дагестан – 500 га).

ТАБЛИЦА 14. СРЕДНИЙ РАЗМЕР АРЕНДУЕМЫХ УЧАСТКОВ ВНЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОБЛАСТЯМ

Области	Площадь, га
---------	-------------

Ленинградская	197
Московская	200
Ростовская	191
Нижегородская	224
Омская	150

Источник

Продажа государственных и муниципальных земель. В целом по стране за 1999 г. было продано 22191 земельный участок общей площадью 15,8 тыс. га. В это число попали:

- участки для жилищного строительства, ЛПХ, садоводства и животноводства – 19988 участков (менее 1% от общего числа участков для этих целей);
- КФХ – 108 участков (0,04 % от числа КФХ).

На конкурсах и аукционах было продано 30 участков вне населенных пунктов общей площадью 1648 га сельскохозяйственного назначения. В Саратовской области было продано из них 25 участков. Средние цены реализации 0,03 руб./м². Более подробная информация приведена в Таблица 15.

ТАБЛИЦА 15. ПРОДАЖА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ В 1999 Г. ВНЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ НА АУКЦИОНАХ*

Назначение участка	Количество сделок	Площадь, га	Цена 1 м ² , руб.
Для ЛПХ	2	0,20	0,10
- садоводства	3	0,45	0,11
- сельхозорганизациям и КФХ	25	1647,68	0,03

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель РФ за 1999 г.» Госкомитет РФ по земельной политике

Анализ сделок свидетельствует о полной неразвитости рынка таких участков.

Продажа земельных участков гражданами и юридическими лицами.

В 1999 г. было зарегистрировано 291,8 тыс. договоров, общая площадь участков 45,4 тыс. га купли-продажи застроенных и незастроенных участков. Из этого числа доля договоров купли-продажи участков для ЛПХ составляет 42%, садоводства - 30% (Таблица 16).

ТАБЛИЦА 16. СДЕЛКИ КУПЛИ-ПРОДАЖИ УЧАСТКОВ ПОД ЛПХ И САДОВОДСТВА*

Назначение участков	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	Кол-во сделок	Площадь, га	Кол-во сделок	Площадь, га	Кол-во сделок	Площадь, га
Для ЛПХ						
вне населенных пунктов	1557	329	1452	851,8	2361	1385
в сельских населенных пунктах	85329	22790	81828	19371	106006	21486
Для садоводства						
вне населенных пунктов	59790	4363,2	43486	3365	51950	3691
в сельских населенных пунктах	5600	567	5398	532	6640	829

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель РФ за 1999 г.» Госкомитет РФ по земельной политике

Количество сделок после кризиса 1998 г. в 1999 г. выросло. Уровень сделок 1999 г. превысил (за исключением участков для садоводства вне населенных пунктов) уровень 1997 г.

С учетом сделок по купле-продаже участков ЛПХ в городах и поселках (13122 сделки), доля проданных участков к общему числу участков для ЛПХ составила 0,8%.

То есть оборот незначителен.

По садовым участкам (в т.ч. и в населенных пунктах) доля проданных участков к общему числу садовых участков (индивидуальных участков и в товариществах) составляет 0,6%.

Цены участков для ЛПХ варьируют от 0,13 руб./м² в Брянской области и Хакасии до 18 руб./м² в Московской области. Нижняя граница цен на садовые участки сложилась в Орловской области – 0,15 руб./м² до 21,8 руб./м² в Иркутской области. Низкие цены в Орле объясняются политикой местной власти, предоставившей всем гражданам участки, кто хотел получить, в ходе аграрной реформы бесплатно.

Прочие сделки с земельными участками между гражданами. В 1999 г. было зарегистрировано 22,4 тыс. договоров дарения участков общей площадью 5,8 тыс. га. Это составило 0,05% от общей площади участков в индивидуальной собственности граждан.

За 1999 г. было передано по наследству 147,5 тыс. земельных участков общей площадью 47,6 тыс. га это составило 0,4% от общей площади участков в индивидуальной собственности граждан.

Сделки с земельными участками бывших колхозов и совхозов в собственности юридических и физических лиц.

Здесь существует 3 типа сделок – с земельными долями, с земельными участками в общей собственности граждан (т.е. участками в счет земельных долей группы граждан), с земельными участками в собственности сельскохозяйственных организаций.

Официальная статистика не выделяет сделки с этими землями из общего числа сделок между юридическими и физическими лицами. Выявление таких сделок, условия совершения должно стать объектом будущего монографического обследования отдельных территорий.

Сделки с земельными участками

На практике сделки с участками в собственности юридических лиц, групп граждан происходят достаточно часто.

Это могут быть сделки, связанные с отчуждением земель в собственности юридических лиц, в общей собственности граждан (Вставка 10).

ВСТАВКА 10

АОЗТ "Борец" Дмитровского района Московской области (60 км от Москвы) осуществляет продажу земли: за 2000 г. осуществлено 8 сделок на площадь в 267 га. Вид сделок – аренда с правом выкупа – 7 договоров на срок 49 лет, один договор – 10 лет. Цена участка в 218 га (аренда с правом выкупа с течение 10 лет) составила около 3 млн. руб. или 103 тыс. долл. США. Покупатели – коммерческие организации, одна собирается строить горнолыжную трассу, центр развлечений, другая – устроители парка "Русь–Сафари". Сделки уже зарегистрированы в регистрационной палате. Это означает, что сделки по продаже участков сельхозугодий, вывод сельхозугодий из оборота и использовании на несельскохозяйственные цели признаны законными.

ООО "Центральное", расположенное в Балахнинском районе Нижегородской области (25 км от г. Нижний Новгород) использует землю, находящуюся в общей собственности граждан. Граждане-собственники земли приняли решение о продаже части участка под строительство автомобильной заправки. Так как должно было быть изменено целевое использование земли, участок сельхозугодий был первоначально обременен на участок другого назначения

В областях с высоким уровнем развития сельского хозяйства сделки с земельными участками в собственности граждан и организаций очень распространены. По мнению экспертов, в Ростовской области уже около 20% земель обрабатывается сторонними организациями (не традиционными сельхозорганизациями), которые арендуют участки у сельскохозяйственных организаций, граждан. Часть из них получает земельные участки, привлекая земельные доли в свои уставные капиталы.

Сделки с земельными долями

Кроме сделок с земельными участками в общей собственности, происходит активное движение долей в участках, находящихся в общей собственности коллективов граждан. В случае, когда официальные власти препятствуют обороту участков, оборот долей позволяет обходить эти препятствия. Покупатели, другие получатели земельных долей в собственность (договоры дарения, ренты, и пожизненного содержания, наследники), арендаторы земельных долей могут в счет долей выделить участки. Тем самым происходит перераспределение участков между новыми пользователями и собственниками.

Официальная статистика Госкомзема дает представление только о том, сколько земельных долей передано в аренду, в уставные капиталы, в счет скольких долей были выделены участки для КФХ и расширены участки для ЛПХ (Таблица 17).

ТАБЛИЦА 17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ

	Земельные доли		Площадь в счет земельных долей	
	Кол-во, тыс.	%	Млн. га	%
Всего	7669	100	75,8	100
1. Передано в аренду	5426,2	70,8	55,1	72,6
2. Передано право пользования в уставный капитал	1699,3	22,2	14,6	19,3
3. Передано в уставный капитал	254,3	3,3	2,5	3,3
в т.ч. оформлено внесение в уставных документах	83,2	1,1	1,0	1,3
4. Выделен земельный участок для организации КФХ	218,1	2,8	3,1	4,1
5. Выделен земельный участок для расширения ЛПХ	70,6	0,9	0,5	0,7

Источник:

Если учесть, что количество земельных долей (и, соответственно, собственников) на момент приватизации составило 11,9 млн., то становится ясным, что эта информация не полная. Кроме того, вообще не ведется учета сделок купли-продажи земельных долей, дарения, вступления в наследство.

В России проводились такие обследования, целью которых было выявление всего движения земельных долей. В рамках проекта ИФС "Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России", было изучено движение около 221 тыс. земельных долей (Таблица 18).

ТАБЛИЦА 18. ОТДЕЛЬНЫЕ СДЕЛКИ С ЗЕМЕЛЬНЫМИ ДОЛЯМИ*

	Количество, шт.	% от общего числа
Всего свидетельств	220996	100
Всего продано	696	0,3
в т.ч. предприятиям	148	0,1
КФХ	499	0,2
Другим собственникам земельных долей	49	0,0
Подарено	401	0,2

Источник:

Как видно из таблицы, сделки купли-продажи, дарения носят единичный характер. Стоимость земельной доли складывается стихийно и нельзя говорить о каком-либо сложившемся уровне.

ВСТАВКА 11

Так, в 60 км от Нижнего Новгорода в разгар земельных преобразований (1994 г.) земельная доля в 5 га стоила 1 тыс. долл. США. В 2000 г. в Ленинградской области (около 200 км от Санкт-Петербурга) земельная доля аналогичной

* Социально-экономический анализ результатов реорганизации сельскохозяйственных предприятий. М., 1999, "Энциклопедия российских деревень". – 187, с. 32, 33.

площади предлагалась к продаже менее, чем за 10 долл. США. В 2000 г. в Московской области в 40 км от Москвы было много предложений на продажу земельных долей площадью 3,6 га по цене 310 долларов от имени физических лиц. Здесь же продажу осуществляло юридическое лицо (см. пример АОЗТ "Борец"). Покупатель приобрел участок в 218 га по цене около 500 долл. за 1 га. Такие разные цены сложились на одной местности, в одно и то же время. Причем интересно, чем жарче становилась дискуссия о запрете купли-продажи земли в Думе, тем больше становилась очередь граждан, которые хотели продать долю.

Как видно из таблицы, основным способом распоряжения земельных долей является аренда – более 70% земельных долей переданы в аренду, что соответствует 55 млн. га земли. Механизм аренды долей заключался в следующем:

- арендатор заключает один договор с несколькими арендодателями или несколько индивидуальных договоров;
- срок договора не может быть менее 3-х лет (установлено законодательно);
- в счет всех, переданных в аренду долей арендатор выделяет конкретный участок.

Это право арендатору дано арендодателями.

Таким образом, договор неопределенных долей преобразуется в договор аренды земельного участка.

Анализ размеров арендной платы по областям и районам свидетельствует о более сложившемся уровне, чем цены купли-продажи земельных долей. Размер арендной платы зависит от конкуренции арендаторов, специализации района, природно-климатической зоны. Минимальный размер – уровень земельного налога.

Максимальный – 10% от урожая с площади, равной площади доли.

ВСТАВКА 12

В Лодейнопольском районе Ленинградской области было проанализировано 633 договора аренды.

Район находится в 200 км от Санкт-Петербурга, специализация – молочное животноводство. Район характеризуется низким уровнем развития сельского хозяйства. Уровень арендной платы за долю в 5,3 – 5,6 га следующий:

114 земельных долей – 500 руб./долю в год;

344 земельные доли – земельный налог – 100 руб./долю в год;

175 земельных долей – 200 – 300 руб./долю в год

В Ростовской области плата за земельную долю в 7 га там, где у собственника доли было право выбора арендатора, составляла 1500-2000 руб. (50-70\$).

В некоторых областях России власти пытаются устанавливать размер арендной платы централизованно (например, Белгород, где установлена арендная плата в размере 5% от стоимости урожая).

Способ выплаты арендной платы. Как правило, арендная плата выплачивается продукцией с этой площади, услугами пользователя. Обычно арендатор берет на себя обязанность по уплате земельного налога.

Доля сделок аренды в общем числе сделок колеблется по субъектам Федерации. В 31 субъекте РФ доля такой сделки более 80%, в т.ч. в 20 – более 90%.

Сделка – внесение права пользования в Уставной капитал организации была осуществлена в отношении 22,2% земельных долей, которыми распорядились собственники.

Суть такой сделки заключается в том, что собственники и потенциальный пользователь–юридическое лиц договариваются, что пользователь будет пользоваться участком в счет доли/долей нескольких собственников столько лет, на сколько передается право пользования; пользователи и собственники земельной доли оценивают право пользования на весь период взноса. Обычно оценка права принимается на уровне арендной платы за аналогичный период; оценка права пользования формирует уставный капитал организации, наряду с другими взносами; собственник земельной доли становится участником организации. Доля участия – доля оценки права пользования земельной долей в уставном капитале организации; в счет земельных долей, право пользования которыми передано в уставный капитал, выделяется земельный участок в общей собственности тех, кто передал право пользования; собственники земельных долей не имеют гарантированных выплат за пользование долей. Они становятся получателями дивидендов на долю в уставном капитале или акций, сформированных за счет оценки права пользования земельной долей. Дивиденды будут выплачиваться им на общих основаниях – если организация будет иметь прибыль; по истечении срока пользования, участок в счет переданных долей возвращается к собственникам. Их доля в уставном капитале сохраняется. Эта сделка является привлекательной для организации, т.к. похожа на сделку аренды, но организация не гарантирует выплат за пользование. Отрицательный момент – за счет собственников земельных долей увеличивается число участников организации; пользование участком в счет долей в дальнейшем не гарантируется.

Наибольшее число сделок внесения права пользования среди других сделок было совершено в Агинском Бурятском автономном округе, Краснодарском крае, Карелии, Калининградской и Иркутской областях (99,5 – 70,4%).

Внесение земельной доли в уставной капитал. Эта сделка была самой приемлемой для чиновников разного уровня. В Московской области, например, Министерство сельского хозяйства Московской области, рассылало письма с инструкциями, как оформить внесение земельной доли в уставной капитал.

Плюсом такой сделки для чиновников было то, что граждане теряли право на землю в счет земельной доли. Однако граждане и организации этим правом не воспользовались. В целом по стране число таких сделок – 3,3% от общего числа сделок. Области, где эта сделка имела наибольшую долю – Мурманская (75%), Московская (26%), Камчатская (23%), Курская (21%).

Однако в случае спора большинство этих сделок можно будет опротестовать. Среди 3,3% только 1,1% сделок оформлено документально. Остальные, можно считать, остаются в собственности физических лиц.

Одной из проблем оформления такой сделки является оценка земельной доли в отсутствии сформировавшегося рынка земельных долей. На практике часто использовали оценку по нормативной цене земли.

Однако в первые годы реформ эта оценка была занижена. В последующие годы в большинстве регионов были установлены очень высокие нормативные цены на землю, что сделало внесение земельных долей в уставной капитал невыгодным для других участников организации.

Проблемы функционирования рынка земли

В разделе 5 были выявлены проблемы, которые ограничивают оборот земель каждой группы землепользователей. Здесь будут рассмотрены общие для всех проблемы. Это проблемы неадекватного отражения реально проходящих процессов или реальные причины, которые сдерживают развитие рынка.

Официальная статистика

В ходе исследования было выявлено, что несмотря на предпосылки активного оборота земель, по официальной статистике сделки с землей не имеют массового

распространения. Земля в основном остается в руках тех, кому государство передало землю в процессе приватизации.

В ходе дальнейшего исследования эта информация будет уточнена, поскольку существует много отдельных фактов перераспределения земель бывших колхозов и совхозов не только в пользу экономически сильных хозяйств, но и к новым участникам сельскохозяйственного производства – новым компаниям, а также в несельскохозяйственный бизнес. Официальная статистика не отслеживает этот процесс перехода.

Большие площади земель не вовлечены в оборот

До сих пор большие площади земель не вовлечены в оборот. Это следующие земли:

- в счет земельных долей, которые используются, но их использование не оформлено юридически. Это означает, что собственник не реализовывали свои права, часто не знают, что они ими обладают. По официальной статистике это 41,8 млн. га. ;
- в счет земельных долей, которые не востребованы собственниками. Даже по официальной, явно заниженной статистике, таких земель 8,3 млн. га. Часть из них используется сельхозорганизациями, но они не могут быть переданы в аренду, проданы и т.п., если сами собственники или их наследники не сделают это. Сейчас нет механизма возврата таких земель государству, она не может быть перераспределена другим пользователям и собственникам.
- земли районных фондов перераспределения земель. Этот фонд был сформирован из земель, находящихся в пользовании колхозов и совхозов на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР № 1240-XI от 25.04.90 г. на начальном этапе приватизации. Он предназначался для передачи в собственность или в аренду земли фермерским хозяйствам, другим землепользователям. На 1.01.2000 г. площадь фонда перераспределения составляла 37,2 млн. га, в т.ч. 25 млн. га сельхозугодий. Из этого количества 15,5 млн. га передано в пользование. Однако 9,5 млн. га сельхозугодий остаются невостребованными;
- земли сельских населенных пунктов. В число таких земель попадает 1,7 млн. га не распределенных между пользователями муниципальных земель сельскохозяйственного использования. Как правило, они используются местными жителями без какого-либо оформления. Во многих сельских администрациях не налажен учет свободных земель, не проводится работа по передаче пользователям.

ВСТАВКА 13

Например, на территории волостей Лодейнопольского района Ленинградской области из 3,1 тыс. га сельхозугодий остается нераспределенным формально фонд в 1,7 тыс. га сельхозугодий. Однако фактически он используется сельскими жителями без уплаты земельного налога и арендной платы.

- земли унитарных государственных или муниципальных предприятий. Многие из них представляют собой обычные товарные хозяйства. В начальный момент приватизации они попали в, так называемый, особый список предприятий. Хотя большинство из этих предприятий могли быть приватизированы по общим или особым условиям приватизации, они, по воле чиновников остались государственными. Теперь в них не ведется племенная, селекционная прочая работа, наличие которой было условием сохранения в государственной или муниципальной собственности. Большие площади земель в них являются привлекательными для крупных новых сельхозпроизводителей, которые могут привлечь их земли на более выгодных для себя условиях, чем в случае заключения договоров с гражданами.

ВСТАВКА 14

Например, в Ростовской области организация "Юг Руси" обрабатывает или финансирует производство на территории 15 бывших совхозов. Для того, чтобы не иметь дело с многочисленными собственниками земельных долей, организация заключает договоры с унитарными государственными предприятиями об аренде их земли или целого предприятия. Эти организации работают на государственной земле. Для того, чтобы передать землю или имущественный комплекс "Югу Руси", унитарному предприятию нужно иметь разрешение государства в лице МСХ РФ. Такие разрешения получены. В аренду взяты либо только земля, либо имущественный комплекс предприятия в целом. Срок аренды 10 – 20 лет. Плата за использование такой земли – земельный налог.

Наличие таких площадей позволяет их использовать практически бесплатно – за уплату земельного налога или, в случае неформального использования, даже без этого. Это снижает спрос на другие земли, ограничивает оборот земли.

Низкий уровень земельного налога

Низкий уровень земельного налога, его сбора, отсутствие действенных санкций за неуплату земельного налога не стимулируют передачу неиспользуемых площадей, поиск новых, более эффективных пользователей.

Не вся та площадь, которая числится за сельхозорганизациями, используется ими. На эти площади продолжает начисляться земельный налог. Размер земельного налога для сельскохозяйственных организаций настолько мал (от 3 до 22 руб./га.)³⁰, что не всегда покрывает расходы по его сбору.

В целом по стране уровень сбора земельного налога составил в 1999 г. 60%. По сельскохозяйственным землям этот показатель существенно ниже (статистика не рассчитывает такой показатель по стране или регионам, он должен быть рассчитан в ходе дальнейшего исследования).

ВСТАВКА 15

Например, в Лодейнопольском районе Ленинградской области за сельхозпредприятиями района (6 сельхозорганизаций) числится 17,6 тыс. га сельхозугодий. Задолженность по налогу на 1.01.2001 г. составила: 1004 тыс. руб., что соответствует неуплате по предприятиям от 1,5 до 7 лет.

Основная часть земельного налога (88%) перечисляется в бюджеты субъекта Федерации и муниципалитетов. Они, как правило, не предпринимают мер к неплательщикам налога, т.к. это может привести к социальным проблемам, которые должны будут решать местные органы власти. Такая политика властей не стимулирует организации отказываться от неиспользуемой земли, что ограничивает ее оборот.

Высокий уровень нормативной цены на землю

Высокий уровень нормативной цены земли также ограничивает оборот земли.

Нормативная стоимость земли – важный инструмент земельного оборота. Она является показателем стоимости земельного участка. Размер нормативной цены вводится Постановлением правительства РФ. Субъектам Федерации и муниципальным образованиям дано право применять коэффициенты (понижающие и повышающие) к нормативной цене, установленной Правительством. Однако при этом, по законодательству, уровень нормативной цены не может превышать рыночной. На практике эти требования не выполняются, т.к. нет сложившихся рыночных цен на

³⁰ Национальный доклад «О состоянии и использовании земель РФ»

сельскохозяйственные земли, земельные доли. Нормативная цена устанавливается часто произвольно, иногда - в пропорции от земельного налога. По стране размер нормативной цены для личных подсобных хозяйств – от 0,002 до 82 руб./м², садоводства – от 0,002 до 60 руб./м², целей сельскохозяйственного производства – от 0,006 до 24,4 руб./м².

Произвольно установленная цена в дальнейшем используется при (1) оценке взноса земельной доли в уставный капитал; (2) исчислении налогов при продаже земельного участка и земельной доли, если цена сделки была ниже нормативной; (3) исчислении налога на имущество, перешедшее в порядке дарения, наследования.

Завышенная оценка земельной доли при вносе ее в уставной капитал не только ущемляет интересы других участников, но и создает мнимую стоимость имущество организации.

Налог на имущество, переходящее по наследству, устанавливается в размере 5 – 20% для наследников разных очередей с суммы, превышающей 850 МРОТ – 71 тыс. руб. Сюда входит все имущество, не только земля или земельная доля. Если нормативная цена доли завышена, то со всей суммы наследства берется повышенный налог. В результате этого собственник не будет оформлять наследство, а доля или участок не смогут перейти государству, если наследник только не откажется официально от вступления в наследство.

Налог на имущество, переходящее в порядке дарения составляет обычно 3 – 10% с суммы, превышающей 80 МРОТ – 6,7 тыс. руб.

ВСТАВКА 16

В Лодейнопольском районе Ленинградской области нормативная стоимость земельной доли 30 тыс. руб. Купить земельную долю можно за 1 тыс. руб. Если земельная доля будет подарена внуку, то внук должен заплатить налог 2,33 тыс. руб. Эта трата достаточно большая, т.к. 92% населения проживает ниже уровня бедности, тем более, что налог превышает реальную выручку от продажи доли.

Ограниченное число работников районных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, недостаточное финансирование

Ограниченное число работников районных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, недостаточное их финансирование также ограничивают оборот земли. Районные комитеты не заинтересованы в увеличении объемов работы. Их бюджеты невелики и не зависят от числа оформленных операций с землей, собранного земельного налога, арендной платы, сумм вырученных за продажу участков.

Аналогичным образом, сельские администрации, на которые возложен контроль за использованием земель сельской территории, также не заинтересованы в увеличении объемов работ.

В результате этого не проводится инвентаризация земель, выявление неформальных пользователей и неиспользуемых участков, заключение договоров, торги участков и прав их аренды, а также другие работы, направленные на активизацию оборота земель.

Заинтересованные стороны в обороте земельных долей и участков

Собственники земельных участков и земельных долей

Если первая категория собственников- граждан довольно устойчива, то вторая – потенциально очень активная часть. Только менее 5% собственников земельных долей хотят сами использовать участки в счет земельных долей. Остальные – потенциальные арендаторы и продавцы. Из них – не менее 50% сейчас уже пенсионеры, большая часть из них не имеют наследников или хотят продать земельные доли.

Из числа тех, кто передает земельные доли в аренду, большая часть свободна в выборе арендатора. К бывшим колхозам и совхозам они привязаны только тем, что

организации, созданные на их местах, оказывают социальное обслуживание (предоставляют услуги и продукты) или места работы. В случае, если такие гарантии будут предоставляться новыми пользователями, доли легко перейдут к новым пользователям и собственникам.

Муниципалитеты также являются заинтересованной стороной, т.к. могли бы за счет оборота муниципальных земель пополнить свои бюджеты.

Пользователи земельных участков

Заинтересованными лицами среди граждан выступают сельские жители, производящие на своих участках товарные объемы продукции. Сейчас многие из них используют земли неформально. Для гарантий им нужно фактическое оформление прав пользования участками.

Заинтересованной стороной выступают также традиционные пользователи – организации, созданные на месте колхозов и совхозов, а также КФХ. В последние 5 лет появились новые пользователи – сторонние организации. Степень распространения, способы внедрения в сельскохозяйственный бизнес, методы привлечения земли требуют отдельного изучения.

ВСТАВКА 17

В Дмитровском районе Московской области в АОЗТ "Борец" заинтересованными лицами в земле выступают организация "Сафари Парк", спортивная организация, (занимающаяся развлекательным бизнесом), "Сахарный дом" (заинтересованное в развитии картофельного и молочного бизнеса). Земля переходит к первым двум организациям через куплю-продажу земельных участков, принадлежащих АОЗТ "Борец", третьей – через аренду земельных участков "Борца".

В Лодейнопольском районе Ленинградской области заинтересованными лицами в сельскохозяйственной земле выступают успешно действующие КФХ, организации, занимающиеся производством молочных продуктов, владелец сети кафе Санкт-Петербурга. Земля переходит на основе договоров аренды участков в общей собственности граждан.

Активно действуют в сельскохозяйственном бизнесе организации Газпрома (газовая монополия), Лукойл (нефтяной бизнес, переработка нефти). Нетрадиционные сельхозпроизводители характеризуются активным внедрением, проведением единой и безальтернативной политики привлечения земель.

Заключение

На начальном этапе исследования выдвигалось несколько гипотез. После проведения начальной стадии исследования осталось две:

1. Уже созданы условия для земельного рынка – большая часть земли сейчас находится в руках многочисленных частных собственников. Рынок участков для личных подсобных, садовых, дачных участков успешно функционирует, как и участков под жилищное строительство. Развитие рынка в части земель бывших колхозов и совхозов тормозится из-за пробелов в законодательстве об общей собственности, несоответствия местного законодательства федеральному в ряде территорий, высоких транзакционных издержках при сделках с землей.
2. Земельный рынок функционирует, но из-за моратория на куплю-продажу земли находится в тени, что ведет к многочисленным злоупотреблениям, нарушениям прав собственников земельных долей и их наследников.

Для подтверждения одной из гипотез нужно дополнительное исследование.

Содержание

Вступительное слово		4
Б. Гарднер	Исследование рынка факторов и структуры сельского хозяйства в России	5
У. Лиферт	Комментарий к докладу Б. Гарднера	9
В.Я. Узун	Формы организации сельскохозяйственного производства в России	13
Ц. Лерман	Комментарий к докладу В.Я. Узуна	44
Д.Н. Рылько	Новые сельскохозяйственные операторы, рынок средств производства и вертикальная координация	49
С. Сотников	комментарий к докладу Д.Н. Рылько	79
Н. Шагайда	Земельный рынок	86
Л. Рольфс	Комментарий к докладу Н. Шагайды	11 7
Ц. Лерман	Комментарий к докладу Н. Шагайды	11 9
О.К. Ястребова	Кредит, финансы и инвестиции в сельское хозяйство	12 2
Г.Д. Педерсон	Комментарий к докладу О.К. Ястребовой	14 7
Е.В. Серова, Н.А. Карлова, В. Петриченко	Россия: Рынок покупок средств производства для сельского хозяйства	15 3
С. Осборн	Комментарий к докладу Е.В. Серовой и др.	19 3
Х. Литерс	Комментарий к докладу Е.В. Серовой и др.	19 6
С.В. Киселев	Макроэкономические структурные сдвиги в контексте развития рынка труда на селе	19 9
У. Лиферт	Комментарий к докладу С.В. Киселева	21 5
Х. Литерс	Комментарий к докладу С.В. Киселева	21 7