

НЕВОСТРЕБОВАННЫЕ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ДОЛИ КАК ПАРАДОКСАЛЬНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ 1990-Х ГОДОВ

UNCLAIMED LAND SHARES AS PARADOXICAL RESULT OF THE
AGRARIAN REFORM OF THE 1990-S

УДК 332.2

Липски С. А., доктор экономических наук, доцент декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»

Lipski S. A., lipski-sa@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируется, в какой мере реализуемый с 2011 г. механизм перехода невостребованных земельных долей в собственность муниципалитетов соответствует новым приоритетам в сфере продовольственной безопасности, предусмотренным новым вариантом соответствующей Доктрины, утвержденной в 2020 г. Раскрыты причины возникновения феномена невостребованных земельных долей, основные проблемы, связанные с современной общей долевой собственностью на сельскохозяйственные угодья, дана отличающаяся от прежних данных оценка общей площади сельскохозяйственных угодий, приходящихся на невостребованные земельные доли (максимальной она была в 2011-2012 гг. - 34 млн. га), а также охарактеризован процесс признания таких долей муниципальной собственностью и их последующего предоставления сельскохозяйственным организациям и фермерам.

Annotation

The article analyses to what extent the mechanism of transfer of unclaimed land shares to the ownership of municipalities, implemented since 2011, corresponds to the new priorities in the field of food security, provided for by the new version of the relevant Doctrine, approved in 2020. The author reveals the causes of the phenomenon of unclaimed land shares, the main problems associated with modern shared ownership of agricultural land, gives a dissimilar estimate of the total area of agricultural land that accounts for unclaimed land shares (it was the maximum in 2011-2012 - 34 million hectares), and also describes the process of recognizing such shares as municipal property and their subsequent provision to agricultural organizations and farmers.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, сельскохозяйственные угодья, приватизация, не востребованные земельные доли, полномочия муниципальных органов.

Keywords: food security, agricultural land, privatization, unclaimed land shares, powers of municipal authorities

В 2010 г. была осуществлена формализация целей, задач и основных направлений государственной политики российского государства в сфере продовольственной безопасности – при утверждении соответствующей Доктрины [7] (далее – Доктрина-2010). В момент ее разработки и утверждения основная проблема заключалась не просто в насыщении продовольственными товарами внутреннего рынка, а в том, чтобы снизить зависимость от их поставок по импорту [12]. Минувшее десятилетие российский АПК продемонстрировал уверенное развитие, а Госпрограмма развития сельского хозяйства России на 2013-2025 гг. [5] сориентирована на дальнейший рост агропромышленного производства – к 2025 г. он должен превысить уровень 2017 г. на 11,6%.

По мере достижения требуемого уровня самообеспеченности основными продуктами (во всяком случае – растениеводства) приобретает актуальность вопрос об ориентации, как конкретных агрохозяйств и агротрейдеров, так и аграрной отрасли в целом на экспорт той части произведенной в стране продовольственной продукции, которая превышает внутренние потребности. Поэтому Госпрограмма [5] (действующая сейчас ее редакция) предусматривает более чем 2-кратное увеличение к 2025 г. экспорта сельскохозяйственной продукции.

Позитивными тенденциями в аграрном секторе страны была обусловлена целесообразность пересмотра первой редакции Доктрины продовольственной безопасности [7]. В новой Доктрине [8] (Доктрина-2020) уточнен целый ряд положений прежней, в том числе целевые показатели обеспечения продовольственной безопасности, риски и угрозы ее достижения, и меры государственной политики в данной сфере.

Кроме того, Доктрина-2020 содержит и совершенно новые положения об экспорте сельскохозяйственной продукции (в прежней версии говорилось только о необходимости рационализации соотношения экспорт/импорт, что подразумевало лишь защитные меры при растущем импорте в Россию, в том числе в условиях возможного демпинга и субсидирования экспорта такой продукции зарубежными странами). Теперь же речь идет о реализации экспортного потенциала российского АПК (с условием полного самообеспечения внутренних потребностей страны), в том числе в целях преодоления сложившегося за последние годы отрицательного сальдо страны во внешней торговле.

Для этого важно нарастить производство, а одним из лимитирующих факторов при этом становится наличие пригодных для ведения аграрного производства земельных угодий, причем речь идет об их физической и

правовой (наличие легальной возможности) пригодности для сельскохозяйственных нужд [16].

Поэтому, в Доктрине-2020 указано, на то, что нерациональность в сельхозземлепользования (снижение плодородия почв, неиспользование и деградация земель) следует воспринимать как явную агроэкологическую угрозу обеспечению продовольственной безопасности. Одной из существенных помех рациональному землепользованию является наличие значительных площадей плодородных земель (на разных этапах различные исследователи оценивали их в 22-25 млн. га и более), приходящихся на невостребованные земельные доли. Последние 7-8 лет в отношении таких долей проводится целенаправленная работа по их признанию собственностью сельских муниципалитетов и последующей передаче более эффективным сельхозтоваропроизводителям.

В определенной мере то, что определенная часть долей окажется невостребованными, было неизбежным следствием тех особенностей, которыми характеризовалась осуществленная в начале 1990-х гг. приватизация сельскохозяйственных угодий (далее – сельхозугодья):

- огромный масштаб этого процесса – в течение 1-2 лет более 114 млн. га перешли в частную собственность 12 млн. человек – это площадь составляла большую часть сельхозугодий, используемых тогда колхозами и совхозами, – 61,8%;

- ее безвозмездность, т.е. без обоснованного решения новым собственником о том, нужна ли ему эта доля, как он будет впоследствии распоряжаться ею или выделенным в счет нее земельным участком, каковы его риски;

- приватизируемые земли не были индивидуализированы, для них не были установлены границы (даже на картах) – как известно, тогда передавался в виде долей новым частным собственникам не весь закрепленный за

агрохозяйством земельный участок (участки), у которого такие границы имелись, а только сельхозугодья, которые никак не были отделены от остальных угодий хозяйства (лесные земли, овраги и прочие неудобья, болота и т.п. приватизации не подлежали и на доли не делились). Поэтому для того, чтобы затем поставить общий участок на кадастровый учет от собственников долей требовались определенные усилия и траты (чего они не реализовали);

- значительную часть новых частных собственников составили занятые в социальной сфере села и пенсионеры агрохозяйств. Затем же, с развитием демографических процессов (выход работников на пенсию, наследование долей лицами, переехавшими в город) удельный вес таких лиц, которые никак не были связаны с сельскохозяйственным производством, только возрастал [17]. Поэтому, как ранее отметили Узун В.Я. и Шагайда Н.И., важно было сразу же создать механизм последующего перехода таких долей к более эффективным собственникам, и снизить связанные с этим транзакционные издержки [21, с. 30], однако этого не было сделано.

Наоборот, с 2005 г. возможности распорядиться долями (в частности, продать их такому агрохозяйству или фермеру, которые предложат наиболее выгодные условия) ограничены в интересах конкретных агрохозяйств [15]. Это стабилизировало процесс землепользования и даже создало условия для процесса концентрации угодий. Тогда как для проблемы невостребованных долей ограничение возможностей собственников долей стало дополнительным фактором ее усугубления – невостребованными стали теперь и такие доли, у которых был бесспорный гражданин-собственник, но распорядиться ею он не смог. И с 2011 г. такие доли, распоряжения которыми не было в течение 3 лет, стали признаваться невостребованными (наряду с долями, которые никто не унаследовал после смерти собственника, или лицо ошибочно считалось собственником, хотя в приватизационных документах оно не упоминалось).

Следует отметить, что не востребованность – это лишь одна из проблем, связанных с современной общей долевой собственностью на сельхозугодья (другое дело, что именно эта проблема в настоящее время наиболее активно решается) [1, 13, 14].

Хотя невостребованные земельные доли уже почти 25 лет, как упоминаются в законодательстве, достоверные отчетные данные об их наличии (количестве и площади) найти весьма непросто. Да и различные исследователи этого вопроса оперируют оценочными показателями. Так, по мнению Н.В. Гаранькина и акад. Н.В. Комова к концу 1990-х гг. такими были порядка 27 млн. га [3, с. 54-55], по истечении 10 лет акад. В.Н. Хлыстун оценивал их площадь в 22-25 млн. га [22, с. 79], а Н.К. Долгушкин – в 26,6 млн. га [9, с 8]; спустя еще 10 лет С.Г. Гордейко – в 17 млн. га [4, с. 21].

Между тем, с 2011 г. идет процесс признания таких долей муниципальной собственностью. Анализ этого процесса отчетности позволяет определить изначальный масштаб данной проблемы. При этом суммарную площадь таких долей (на максимуме – рубеж «нулевых-десятых») мы оцениваем почти в 34 млн. га, что составляет более трети земель, находящихся в долевой собственности. Эти цифры только на первый взгляд могут показаться завышенными – суммарная оценочная площадь невостребованных долей в «нулевые» годы оценивалась в 22-27 млн. га. Но ведь после этого, во-первых с 2005 г. было затруднено распоряжение долями, а к этому же времени стали истекать сроки договоров аренды (заключенных еще в 1990-е гг.), то есть в «нулевые» такие доли были «востребованы», а теперь уже оказались «невостребованными». Во-вторых, идет естественный процесс ухода из жизни собственников долей старшего поколения, а в права на их доли никто не вступает.

Что касается общей ситуации с земельными долями, то она медленно, но постепенно решается тремя способами: 1) идет оформление границ

находящихся в долевой собственности граждан и используемых агрохозяйствами участков; 2) граждане-собственники долей выделяют в счет них участки из общего массива (например, под фермерство); 3) постепенно сокращаются как число долей, так и площадь находящейся в долевой собственности приватизированной земли в результате: а) «работы» муниципалитетов с не востребованными долями (см. – далее), б) приобретения долей у граждан агрохозяйствами. Так, за два с половиной десятилетия площадь земель, находящихся в долевой собственности, сократилась на четверть с 114,4 до 84,8 млн. га.

При этом число и суммарная площадь долей, находящихся в списках не востребованных, меняются (в 2014 г. это было 792,4 тыс. и 15,8 млн. га, а к 2019 г. стало 1736,7 тыс. и 16,9 млн. га), поскольку их включение в такие списки и исключение из них представляет собой непрерывный процесс – с течением времени ОМС выявляют новые доли, примерно половина от которых в конечном итоге переходит в муниципальную собственность..

В отношении последующего распоряжения ОМС бывшими не востребованными долями важно понимать, что процедура последующего предоставления образованных в счет таких долей участков (или, реже, – непосредственно долей) сельскохозяйственным организациям и фермерам в достаточной мере урегулирована [16. 21]. Однако в отношении льготных условий предоставления участков, образованных за счет не востребованных долей, имеется сложность. Дело в том, что претендовать на такое – льготное предоставление (15% от кадастровой стоимости участка) могут только такие сельскохозяйственные организации или фермеры, которые уже его используют. Факт использования они подтверждают разными документами, например, договорами аренды (в т.ч. и заключенными всего за несколько недель до подачи заявки на предоставление участка), копиями платежных поручений, подтверждающих уплату ими налога за этот участок, учетными листами

трактористов, обрабатывавших испрашиваемый участок и др. Но так как ни основания такого использования, ни перечень подтверждающих это доказательств, ни срок и иные обстоятельства такого использования законом не установлены, то ОМС в схожих ситуациях, в одних случаях предоставляют участок на льготных условиях, а в других – отказывают в этом. Поэтому следовало бы конкретизировать положения законодательства, определяющие основания для льготного предоставления таких участков и состав необходимых при этом документов.

Другим недостатком на этом этапе является то, что предоставление участков проходит без землеустроительного сопровождения, что уже привело к тому, что в аграрном землепользовании стали возникать казалось уже навсегда забытые недостатки – мозаичное расположение сельхозугодий, чересполосица, необоснованная изломанность границ и т.д. [16]. Поэтому надо ускорить работу над новой редакцией Федерального закона «О землеустройстве».

В целом реализуемый с 2011 г. механизм перехода не востребованных долей к муниципалитетам в полной мере соответствует тем уточнениям в системе обеспечения продовольственной безопасности страны, которые предусмотрены Доктриной-2020, в частности – указанию на необходимость рационального использования сельскохозяйственных земель.

При этом работу, проводимую ОМС в отношении таких долей, следует признать достаточно эффективной, позволившей найти хозяев для половины долей, оставшихся не востребованными, и способствующей упорядочению земельно-имущественных отношений в АПК.

Литература

1. Волков С.Н. Липски С.А. О мерах по обеспечению рационального использования земель в сельскохозяйственном производстве и воспроизводства

их плодородия. // Международный сельскохозяйственный журнал 2017, № 6, С. 10-13.

2. Goncharov V.D. and Rau V.V. (2018) Export potential of russian food industry // Studies on Russian Economic Development Vol. 29 No 5 pp.544-550.

3. Гаранькин Н.В., Комов Н.В. Аренда – продвинутый сегмент гражданского оборота земли. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2005. № 12, С. 54-56 (С. 54-55).

4. Гордейко С.Г. Как оценить перспективы расширения ипотечного бизнеса на сельскохозяйственную ипотеку. // Банковское кредитование, 2019 № 6 (88). С. 17-29.

5. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 8 февраля 2019 г.) // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2012 – № 32 – ст. 4549.

6. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2017 году. – М.: Росинформагротех, 2019. – 328 с.

7. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2010 – № 5 – ст. 502.

8. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации 20 января 2020 г. № 20 // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2020 – № 4 – ст. 345.

9. Долгушкин Н.К. Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения. // Правовые и экономические проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения: мат-лы выездного заседания Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу (совместно с бюро Отделения экономики и

земельных отношений Российской академии сельскохозяйственных наук) 27—28 ноября 2008 г., г. Рязань. – М.: Совет Федерации. 2009. – 86 с. С. 5-10. (С. 8).

10. Kireycheva L.V. Evaluation of efficiency of land reclamation in Russia. // Journal of Agriculture and Environment. 2018. No 3 (7). P. 1.

11. «Круглый стол» Совета Федерации. Выпуск 13 Аграрная реформа: вопросы теории и практики. 17 января 2001 г. - М.: Совет Федерации, "АС Плюс", 2001. - 135 с.

12. Ксенофонтов М.Ю., Ползиков Д.А., Мельникова Я.С. Основные аспекты концепции региональной продовольственной безопасности в России. // Проблемы прогнозирования. 2019. № 4 (175). С. 40-49.

13. Lerman Z., Shagaida N. Land policies and agricultural land markets in Russia. // Land Use Policy. 2007. No 24(1), pp. 14-23.

14. Lipski S.A. Joint Shared Ownership of Land as a Condition and Factor of the Agricultural Sector in Post-Soviet Russia // Studies on Russian Economic Development, 2019, Vol. 26, No. 1, pp. 74–78.

15. Липски С.А. Правовые аспекты оборота земель сельскохозяйственного назначения в постсоветской России. // Журнал российского права. 2014. № 4 (208). С. 12-19.

16. Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу: Монография. / Под ред. Волкова С.Н. – М.: ГУЗ, 2018. – 344 с.

17. Палладина М.И. О правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. - М.: Манускрипт, 2001, № 39. - С. 100-104.

18. Полуниин Г.А. Инновационная модель мониторинга оптимальной отдачи сельскохозяйственных угодий. // Прикладные экономические исследования, 2017 (S1) Специальный выпуск: «Инновации в АПК: стимулы и барьеры», С. 5-10.

19. Полуниин Г.А. Экономическое и правовое стимулирование сельскохозяйственного землепользования. // Прикладные экономические исследования, 2016, №2 (12), С. 4-8.

20. Prishchepov A.V., Muller D., Dubinin M., Baumann M., Radeloff V.C. Determinants of agricultural land abandonment in post-Soviet European Russia. // Land Use Policy, 2013, No. 30(1). pp. 873-884.

21. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Механизмы и результаты аграрной реформы в постсоветской России. – М.: РАНХиГС, 2015, – 99 с.

22. Хлыстун В.Н. Земельные отношения в российском агросекторе. // Отечественные записки, 2012, № 6, с. 78-84. (С. 79).

Literature

1. Volkov S.N. Lipski S.A. On measures to ensure the rational use of land in agricultural production and reproduction of their fertility. // International Agricultural Journal 2017, No. 6, pp. 10-13.

2. Goncharov V.D. and Rau V.V. (2018) Export potential of Russian food industry // Studies on Russian Economic Development Vol. 29 No 5 pp. 544-550.

3. Garankin N.V., Komov N.V. Leasing is an advanced segment of civil land turnover. // Land management, cadastre and monitoring of lands, 2005. No. 12, pp. 54-56 (pp. 54-55).

4. Gordeyko S.G. How to assess the prospects for expanding the mortgage business to agricultural mortgages. // Bank lending, 2019 No. 6 (88). S. 17-29.

5. State program for the development of agriculture and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food, approved. Decree of the Government of the Russian Federation of July 14, 2012 No. 717 (as amended on February 8, 2019) // Sobr. legislate Grew up. Federation - 2012 –№ 32 –st. 4549.

6. Report on the state and use of agricultural land in 2017. - M.: Rosinformagroteh, 2019. -- 328 p.
7. Doctrine of food security of the Russian Federation, approved. By the Decree of the President of the Russian Federation on January 30, 2010 No. 120 // Collected. legislate Grew up. Federation - 2010 - No. 5 - Art. 502.
8. Doctrine of food security of the Russian Federation, approved. By the Decree of the President of the Russian Federation on January 20, 2020 No. 20 // Sobr. legislate Grew up. Federation - 2020 - No. 4 - Art. 345.
9. Dolgushkin N.K. Legal problems of agricultural land turnover. // Legal and economic problems of agricultural land turnover: materials of the visiting meeting of the Federation Council Committee on Agrarian and Food Policy and the Fisheries Complex (together with the Bureau of the Department of Economics and Land Relations of the Russian Academy of Agricultural Sciences) November 27-28, 2008, Ryazan. - M.: Council of Federation. 2009. -- 86 p. S. 5-10. (P. 8).
10. Kireycheva L.V. Evaluation of efficiency of land reclamation in Russia. // Journal of Agriculture and Environment. 2018.No 3 (7). R. 1.
11. "Round table" of the Federation Council. Issue 13 Agrarian reform: theory and practice. January 17, 2001 - Moscow: Federation Council, "AS Plus", 2001. - 135 p.
12. Ksenofontov M.Yu., Polzikov D.A., Melnikova Ya.S. The main aspects of the concept of regional food security in Russia. // Problems of forecasting. 2019. No. 4 (175). S. 40-49.
13. Lerman Z., Shagaida N. Land policies and agricultural land markets in Russia. // Land Use Policy. 2007.No 24 (1), pp. 14-23.
14. Lipski S.A. Joint Shared Ownership of Land as a Condition and Factor of the Agricultural Sector in Post-Soviet Russia // Studies on Russian Economic Development, 2019, Vol. 26, No. 1, pp. 74–78.

15. Lipsky S.A. Legal aspects of agricultural land turnover in post-Soviet Russia. // Journal of Russian Law. 2014. No. 4 (208). S. 12-19.
16. The main directions of the use of agricultural land in the Russian Federation for the future: Monograph. / Ed. Volkova S.N. - M.: GUZ, 2018. -- 344 p.
17. Palladina M.I. On the legal regime of agricultural land // Law and Life. Independent legal journal. - M.: Manuscript, 2001, No. 39. - S. 100-104.
18. Polunin G.A. An innovative model for monitoring the optimal yield of agricultural land. // Applied Economic Research, 2017 (S1) Special issue: "Innovations in the agro-industrial complex: incentives and barriers", pp. 5-10.
19. Polunin G.A. Economic and legal incentives for agricultural land use. // Applied Economic Research, 2016, No. 2 (12), pp. 4-8.
20. Prishchepov A.V., Muller D., Dubinin M., Baumann M., Radeloff V.C. Determinants of agricultural land abandonment in post-Soviet European Russia. // Land Use Policy, 2013, No. 30 (1). pp. 873-884.
21. Uzun V.Ya., Shagaida N.I. Mechanisms and results of agrarian reform in post-Soviet Russia. - M.: RANEPА, 2015, - 99 p.
22. Khlystun V.N. Land relations in the Russian agricultural sector. // Otechestvennye zapiski, 2012, no. 6, p. 78-84. (P. 79).