

**Разработка проекта территориального землеустройства как
экономический и правовой механизм оборота земель
сельскохозяйственного назначения**

В статье представлены основные подходы к практической реализации Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», устраняющие социально-экономические противоречия в сельской местности. Предлагается проект территориального землеустройства, позволяющий в новых экономических условиях эффективно использовать и сохранить земельные ресурсы, организовать производство и территорию сельскохозяйственных предприятий.

Земельная реформа, начавшаяся в 1991 году, ставила основной целью: осуществление перехода к многообразию форм собственности на землю; обеспечение социально - справедливого и экономически обоснованного перераспределения земель и создания равных условий для всех форм хозяйствования; создание экономического механизма регулирования земельных отношений, стимулирующих рациональное использование и охрану земель.

Историко-экономический анализ процесса реформирования аграрного сектора страны свидетельствует о значительных результатах, достигнутых в сфере земельных преобразований: демонополизации государственной собственности на землю, массовом наделении земельными участками рядовых граждан, создании рыночных основ землепользования.

Сформирована качественно новая среда для работы с земельными ресурсами, начали функционировать инфраструктура и механизмы рыночного регулирования земельных отношений, возросла экономическая роль земли в системе хозяйствования и бюджетной политики. Однако наряду с этим прогрессом, земельную реформу сопровождали глубоко негативные явления и в значительной мере обесценили ее позитивные достижения. Это относится, прежде всего, к обороту сельскохозяйственных угодий. Главный деструктивный результат реализованной модели земельной реформы состоял в том, что она не стала инструментом активизации и развития новых производственных отношений в деревне, социального возрождения села.

Принят и вступил в силу федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который при определенных достоинствах не позволяет ответить на ряд вопросов практического характера.

Земельные доли, сформированные в процессе реорганизации колхозов и совхозов, стали новой формой в отечественном землепользовании, однако за годы земельных преобразований существенно изменился состав собственников

земельных долей, в результате чего образовались значительные площади невос-
требованных земель.

В целях предотвращения негативных последствий бессистемного выделе-
ния в натуре земельных долей, необходимы новые приоритеты в научно - обос-
нованной организации территории сельскохозяйственных предприятий, созда-
ния условий для эффективного использования земельных ресурсов, практиче-
ских рекомендаций по реализации ряда законов.

При реализации закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назна-
чения» возникают следующие вопросы: как сохранить единство, компактность,
территориальную целостность сельскохозяйственных предприятий; как добить-
ся оптимальных размеров землепользования, с учетом сложившейся специали-
зации, объемов трудовых и материальных ресурсов; будут ли предложения по
продаже земли массовыми или проявятся в единичных случаях; как вести себя
хозяевам земельных долей, какой тип распоряжения выбрать; кто явится потен-
циальным покупателем земельных участков; какова действительная цена земли;
как произвести раздел земельных участков, не ущемляя интересов всех без ис-
ключения землевладельцев; каково будущее сельскохозяйственных предпри-
ятий: формы, виды, размеры. Кроме этого представляется, что бессистемное
выделение земельных участков приведет к возникновению ряда пространствен-
ных недостатков, таких как вклинивание, вкрапливание, чересполосица и даль-
ноземелье.

Ответы на большинство из этих вопросов можно получить при проведении
мероприятий по землеустройству, включающих в себя образование новых и
упорядочение существующих объектов землеустройства. Данные мероприятия
проводятся в случаях: изменения границ объектов землеустройства, в том числе
в целях устранения недостатков в их расположении; предоставления земельных
участков гражданам и юридическим лицам; совершения сделок с земельными
участками. При образовании новых и упорядочении существующих объектов
землеустройства определяются: местоположение границ объектов землеустрой-
ства, варианты использования земель с учетом размеров земельного участка,
целевого назначения. В новых социально – экономических условиях землеуст-
роительные мероприятия необходимы для правильной организации территории
сельскохозяйственных предприятий, перераспределения земель при изменении
условий хозяйствования, рационального использования земельных ресурсов

Следует учитывать, что не все владельцы земельных долей желают полу-
чить земельный участок в собственность немедленно. Коллективные сельско-
хозяйственные предприятия будут существовать еще неопределенное время,
при этом их землепользования состоят из земельных долей работников этих
предприятий. Поэтому, в тех случаях, когда собственники земельных долей не
собираются хозяйствовать самостоятельно, а планируют передать свою земель-
ную долю коллективному сельскохозяйственному предприятию, созданному на
основе общей долевой собственности, выдел земельной доли в натуре произво-
дить не следует по ряду причин.

Первая причина. Работы по межеванию земельного участка и установлению их границ на местности, достаточно дорогостоящие, например, в Пермском крае, в зависимости от размера земельной доли, могут составить 10 - 20 тыс. рублей. При этом в отдельных административно-территориальных образованиях, не только рыночная, но и кадастровая стоимость земли значительно ниже. Выдел земельной доли в натуре, с последующей её продажей, собственнику экономически невыгоден.

Вторая причина. Собственник земельной доли планирует сдать ее в аренду коллективному предприятию, тогда такие затраты технического и экономического плана, совершенно не оправданы.

Для коллективного предприятия не имеет значения, где находится земельная доля каждого собственника: его интересует насколько размер землепользования будет постоянный, а конфигурация удобной для осуществления сельскохозяйственной обработки. Если на местности будут стоять опознавательные знаки по каждой земельной доле, работа сельскохозяйственной техники будет затруднена, кроме того, необходимо выбрать время, когда геодезическим службам можно будет провести необходимые измерения. В отдельных случаях это может помешать выполнению необходимых сельскохозяйственных работ, может сорвать посевные или уборочные работы, привести к порче посевов.

Вместе с тем, коллективная форма хозяйствования является одной из оптимальных, так как устраняет противоречие между крупнотоварным характером производства при централизованном руководстве, с одной стороны, и мелкой собственностью с другой.

В этом случае необходимо разработать проект территориального землеустройства, который позволит правильно организовать производство и территорию сельскохозяйственных предприятий, произвести перераспределение земель, в случае изменения условий хозяйствования, рационально и эффективно использовать и сохранить земельные ресурсы.

Проект территориального землеустройства является технико-правовым документом по установлению, восстановлению и закреплению на местности границ землепользований, их обоснованию, с определением при этом местоположения, площади и внутренней структуры.

Целью проекта является:

- формирование рациональной и устойчивой системы землевладения и землепользования;
- создание условий для объединения земельных долей;
- улучшение использования и охраны земель;
- организация сельскохозяйственного производства и территории;
- рациональное использование имеющихся объектов производственной и социальной инфраструктуры.
- разграничение полномочий между участниками земельных отношений;
- определение площади и границ земельных участков различных форм собственности и хозяйствования;

- развитие рынка земель сельскохозяйственного назначения;

Задачи проекта территориального землеустройства:

- уточнение списка собственников земельных долей;
- определение размера земельной доли;
- уточнение (упорядочение) границ земель фонда перераспределения, земель в собственности или в пользовании сельскохозяйственного предприятия, земель в совместной долевой собственности;
- установление форм распоряжения земельной долей;
- проведение оценки сельскохозяйственных угодий;
- формирование земельных массивов различных форм хозяйствования по материалам оценки сельскохозяйственных угодий;
- установление границ и площади земельных массивов различных форм хозяйствования;
- юридическое закрепление определенных массивов сельскохозяйственных угодий за определенными группами собственников земельных долей;
- установление последовательности предоставления в счет земельных долей, запроектированных земельных участков в массивах сельскохозяйственных угодий.

Проект территориального землеустройства необходим для обеспечения рационального и эффективного использования земель, предотвращения бессистемного выдела земельных долей. Он является основой для постановки земельных массивов с входящими в них земельными долями на кадастровый учет, регистрации в кадастровой и регистрационной палатах.

Одной из составных частей проекта территориального землеустройства является расчет количества собственников и уточнение размеров их земельных долей. По проекту всех собственников следует объединить в группы:

1 Собственники - потенциальные арендодатели: работники сельскохозяйственного предприятия, пенсионеры, работники социальной сферы; дольщики, не работающие в хозяйстве, но проживающие на его территории; дольщики, получившие долю по наследству, уехавшие, чье местоположение известно.

2 Собственники, желающие выделить свою земельную долю в натуре для создания личного подсобного либо крестьянского (фермерского) хозяйства, для иных целей.

3 Собственники, чьи доли остались невостребованными, то есть умершие, не оформившие наследство, уехавшие, чье местоположение не известно.

Важной составной частью проекта землеустройства является определение стоимости сельскохозяйственных угодий предприятия, так как согласно статье 13 закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» собственник при выделе земельного участка должен выплатить компенсацию за качество выделяемого земельного участка. В законе говорится, что в случае, если рыночная стоимость выделяемого земельного участка в расчете на единицу его площади превышает рыночную стоимость оставшегося после выдела земельного участка в расчете на единицу площади, участник долевой собственности,

осуществляющий выдел земельного участка, обязан выплатить компенсацию остальным участникам долевой собственности после выдела земельного участка. Размер компенсации определяется как произведение площади выделяемого земельного участка и разницы в рыночной стоимости выделяемого земельного участка и оставшегося после выдела земельного участка в расчете на единицу их площадей. Однако установить рыночную стоимость земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время не представляется возможным, так как сделки совершаются в единичных случаях, поэтому нужно разработать вариант выплаты компенсации не в денежном, а в площадном выражении, то есть на земельных участках с лучшими оценочными характеристиками площадь будет меньше, чем на земельных участках с худшими характеристиками. Следовательно, в границах реорганизованного сельскохозяйственного предприятия необходимо определить стоимость всех земельных массивов с учетом их различия в качественных характеристиках, приняв кадастровую стоимость в качестве исходной.

Эффективность проекта оценивается в разных аспектах: экологическом, социальном и экономическом.

Экологическая эффективность проявляется, прежде всего, через влияние землеустроительных мероприятий и производства на окружающую природную среду и использование земли. Эта задача требует выполнения экологических и природоохранных норм: охраны природы, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов. Процесс разделения территории землепользования на участки и массивы достаточно сложен на равнинной местности и, особенно, в условиях мелкоконтурности, расчлененности рельефа, развития эрозионных процессов. При разделе территории должны соблюдаться следующие требования: земельные участки в массиве, предназначенном для первоочередного выдела, должны иметь форму близкую к квадрату или прямоугольнику, это уменьшает протяженность дорог и, следовательно, влияние автотранспорта на окружающую природную среду; земельные участки должны располагаться на едином элементе агроландшафта, а в условиях водной эрозии - на одной водосборной площади; при проектировании границ должны обеспечиваться нормальные условия для проведения технологических операций и предотвращения негативных природных процессов. Так, в районах с развитой водной эрозией границы необходимо размещать с учетом сброса осадков (под безопасным углом к горизонталям); земельные участки (доли) должны размещаться на одной градации уклона местности.

Социальная эффективность проекта, при условии его реализации, заключается в закреплении прав жителей села на землю. При выделе в натуре земельного участка не будет возникать споров по поводу денежной компенсации, так как в случае выдела земельной доли создаются одинаковые стартовые условия - все владельцы долей получают одинаковое количество земли в стоимостном выра-

жении. Площадь выбранных дольщиками участков рекомендуется пересчитать через стоимость конкретных земельных участков (контуров) по формуле:

$$S_b = C_{kad} * P / C_i$$

где: S_b - площадь выделяемого земельного участка;

C_{kad} – кадастровая стоимость одного гектара сельскохозяйственных угодий в конкретном предприятии, руб.

P - размер земельной доли, га;

C_i - стоимость одного гектара i -ой почвенной разновидности,

Помимо прочего, при реализации проекта землеустройства собственнику не нужно отказываться от своей земельной собственности из-за экономической обременительности (уплата налогов, обязательный выдел в натуре для последующей продажи, передачи в аренду и т.д.). Кроме того, снижается вероятность продажи земельных долей собственниками по низкой цене. В последнее время это положение становится особенно актуальным, так как заметно активизировался интерес городских жителей к земельным участкам из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в благоприятной для отдыха зоне.

Таким образом, при осуществлении проекта территориального землеустройства будут защищены права всех собственников земельных долей (в первую очередь пенсионеров, что очень важно), кроме того, земельная собственность будет приносить доход в виде арендной платы, которая может выплачиваться в денежном или в натуральном (продукцией, услугами) выражении.

Экономическую эффективность нужно рассматривать с позиции всех участников земельных отношений: собственников долей, сельскохозяйственных предприятий, органов государственной власти.

Собственникам для совершения сделок с землей, в том числе и для сдачи в аренду, необходимо поставить долю на кадастровый учет. Для этого нужно провести межевание, то есть закрепить границы участка на местности и определить координаты поворотных точек. Стоимость землеустроительного дела в межевой организации (при минимальной стоимости межевания одного гектара - 1000 рублей) составит 15 - 20 тысяч рублей. Эта стоимость будет включать: выезд геодезистов для горизонтальной съемки и закрепления земельного участка межевыми знаками, оформление землеустроительного дела, согласование дела по инстанциям. Например, в СПК «Луч» Березовского района Пермского края 260 собственников имеют желание передать долю в аренду предприятию. В этом случае общая сумма межевания всех долей составит $260 * 20 = 5,2$ миллиона рублей. Жителям села со средней заработной платой 2-3 тысячи рублей в месяц, как правило, не имеющих значительных накоплений денежных средств, на эти цели потребуется около семи месяцев бесплатного труда.

Если межевание земельных долей будет осуществляться за счет средств предприятия, сельскохозяйственное производство будет остановлено как минимум на год (годовой оборот СПК «Луч» составляет 4,5 млн. руб.).

В проекте территориального землеустройства земельные доли объединяются в массивы, которые будут поставлены на кадастровый учет. В этом случае проект разрабатывается за счет средств предприятия из расчета по 150 рублей за одного дольщика (сумма дана в качестве примера и может варьироваться). Всего в СПК «Луч» на 1994 год было 433 дольщика и общая сумма составит $150 \cdot 433 = 65$ тысяч рублей. Межевание массивов для постановки на кадастровый учет в этом случае не проводится, так как на основании приказа Росземкадастра № СС/270 «О проведении территориального землеустройства» от 10 апреля 2003 года, к землеустроительной документации, необходимой для постановки земельного участка на кадастровый учет, помимо материалов по межеванию, относится проект территориального землеустройства и имеющийся картографический материал. То есть на кадастровый учет земельный участок можно поставить без выдела в натуре по карте, составленной на основе проекта территориального землеустройства. Причем собственник сам вправе выбирать: более дорогие работы – межевание или менее дорогие работы и менее точные – на основе картографических материалов. Так как сельское население в вопросе постановки на кадастровый учет занимает в большинстве своем пассивную позицию, полагаясь на руководство сельскохозяйственного предприятия, то, по нашему мнению, руководству в целях дальнейшей экономической стабильности необходимо взять на себя все расходы по постановке сельскохозяйственных угодий на кадастровый учет. На наш взгляд, самым верным решением в этом случае будет постановка на кадастровый учет на основе проекта территориального землеустройства.

Так как присвоение кадастрового номера производится бесплатно, стоимость процедуры постановки на учет будет равна стоимости разработки проекта территориального землеустройства (в нашем случае 65 тыс. руб.) и стоимости регистрации права в регистрационной палате (из расчета 100 руб. за одного собственника эта сумма составит $260 \cdot 100 = 26$ тыс. руб.), общая сумма равна 91 тыс. руб. В нашем примере проект территориального землеустройства сэкономит собственникам земельных долей 5,1 млн. руб. ($5,2 - 0,091 = 5,109$ млн. руб.).

Наряду с этим, при условии реализации проекта землеустройства, предприятие будет обеспечено стабильным, компактным землепользованием на достаточно продолжительное время (не менее 5 лет); это особенно важно для предприятий, имеющих крупные животноводческие фермы и значительный парк техники (им необходимо создать условия для консолидации земельных долей), формирование компактного землепользования снижает затраты на транспортировку груза, холостые переезды.

Одним из положительных моментов является потенциальное развитие сельскохозяйственных предприятий, так как они смогут арендовать столько земли, сколько смогут обработать. Для создания землепользования оптимального размера предприятие сможет арендовать землю у собственников смежных предприятий. Варианты организации территории сельскохозяйственных предприятий представлены на рисунках 1 и 2.

Очень важно, что землепользование сельскохозяйственного предприятия будет формироваться на экономических и правовых принципах.



Рисунок 1 - 1-й вариант организации территории сельскохозяйственного предприятия

Второй вариант организации территории сельскохозяйственных предприятий затрагивает смежных землепользователей.



Рисунок 2 - 2-й вариант организации территории сельскохозяйственного предприятия

Органы государственной власти при внедрении проекта территориального землеустройства уточняют налогооблагаемую площадь и список налогопла-

тельщиков, определяют невостребованные площади сельскохозяйственных угодий и их местоположение, устанавливают площади и местоположение земельных участков, которые могут пополнить фонд государственной или муниципальной собственности. Также органы государственной власти определяют варианты распоряжения земельной собственностью: переводят в другую категорию (в лесные земли, возможно в земли особо охраняемых территорий и объектов для создания зон отдыха и т.д.), разрабатывают предложения по предоставлению льгот при покупке таких земель и др. Эти меры позволяют предотвратить потерю ценных сельскохозяйственных угодий, и будут способствовать вовлечению этих земель в хозяйственный оборот.

Таким образом, проект территориального землеустройства является единственным и главным документом, позволяющим правильно организовать производство и территорию сельскохозяйственных предприятий в новых социально – экономических условиях, произвести перераспределение земель, в случае изменения условий хозяйствования, рационально и эффективно использовать и сохранить земельные ресурсы.