

**Правовое регулирование реализации государственной программы
«дальневосточный гектар» и возможные риски, связанные с ней**

И. В. Тюрин

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

Н. А. Горшелева

студентка 4-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: gorshelvanina@rambler.ru

А. В. Митюшина

студентка 4-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: an.mituschina@yandex.ru

**Legal Regulation of the Implementation of the State Program
«Far Eastern Hectare» and the Possible Risks Associated with It**

I. V. Tyurin

Senior Lecturer of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

N. A. Gorsheljova

Fourth-Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation
E-mail: gorshelvanina@rambler.ru

A. V. Mityushina

Fourth-Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation
E-mail: an.mituschina@yandex.ru

Аннотация

В данной статье исследуются общие положения Федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также проводится его правовой анализ. Кроме того, выявляются основные проблемы и возможные риски, связанные с реализацией данного закона. Авторы обосновывают необходимость уточнения отдельных вопросов, в недостаточной степени урегулированных законодательством о программе «Дальневосточный гектар». В частности, рассматриваются проблемы неполноты информации о содержании декларации, подаваемой Министерству РФ по развитию Дальнего Востока; относительной незащищенности граждан при предоставлении земельного участка в собственность или в аренде; проблемы, связанные с отсутствием межевания как обязательного элемента землеустройства.

Ключевые слова: дальневосточный гектар, земельный участок, безвозмездное пользование, приватизация земли, земельное законодательство, освоение земель, Дальневосточный федеральный округ, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, декларация о землепользовании.

Abstract

This article examines the general provisions of the federal law "On the peculiarities of granting to citizens of land plots in state or municipal ownership and located on the territories of the constituent entities of the Russian Federation that are part of the Far Eastern Federal District and on amending certain legislative acts of the Russian Federation" Its legal analysis is also conducted. In addition, the main problems and possible risks associated with the implementation of this law are identified. The article justifies the need to clarify certain issues that are not adequately regulated by the law on the Far Eastern hectare program. In particular, article considers: the problems of incompleteness of information on the content of the declaration to the Ministry of the Russian Federation for the development of the Far East relative insecurity of citizens in the provision of a land plot in ownership or in rent; problems associated with the lack of land surveying as an obligatory element of land management.

Keywords: Far Eastern hectare, land, gratuitous use, land privatization, Land legislation, Land development, Far Eastern Federal District, Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East, land use declaration.

Вопрос о необходимости освоения земель Дальнего Востока России неоднократно возникал в истории нашей страны. Значительный вклад в разрешение этого вопроса внесли еще столыпинские реформы начала XX в. В результате часть крестьянского населения была переселена на эти земли, что способствовало их освоению и развитию. На сегодняшний день данная проблема не потеряла своей актуальности, так как территории региона имеют потенциал и большую площадь, но они до сих пор недостаточно экономически развиты.

В чем причины этой недостаточной развитости? Во-первых, это обуславливается особенностями климатических условий, создающих неблагоприятные условия для жизни людей. Во-вторых, трудности развития вызваны слабо организованной инфраструктурой хозяйственной деятельности. Еще одной значимой причиной является ограниченность сфер возможной деятельности, вызванная малочисленностью населения Дальнего Востока.

Из этого следует, что для решения данной проблемы необходимо привлечение человеческого ресурса на данные территории. Добиться такого результата можно только при создании выгодных и привлекательных условий для жизни, преобладающих над «недостатками» данного региона.

С января 2017 г. действует федеральный закон «Об особенностях предоставления

гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О дальневосточном гектаре») [7], который заложил правовые основы программы «дальневосточный гектар».

Суть программы, предусмотренной данным законом, заключается в том, что гражданам Российской Федерации предоставляются земельные участки в безвозмездное пользование на основании поданного ими заявления.

Данные участки располагаются на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского края, Хабаровского края, Камчатского края, Сахалинской области, Магаданской области, Амурской области, Чукотского автономного округа, Еврейской автономной области. Согласно пункту 1 статьи 2 данного федерального закона, площадь земельного участка не может быть больше одного гектара на каждого гражданина. В законах указанных субъектов РФ могут быть обозначены территории, где земельные участки не предоставляются в безвозмездное пользование.

Срок предоставления земельных участков в безвозмездное пользование равен пяти

годам, и в этот период граждане не облагаются земельным налогом.

Для упрощения процесса подачи гражданами заявлений была создана федеральная информационная система, доступ к которой обеспечивается посредством официального сайта Росреестра РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [6].

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в течение 7 дней со дня поступления заявления может либо возвратить его обратно при наличии указанных в законе причин, либо разместить в информационной системе информацию о поступлении заявления и обеспечить подготовку на публичной кадастровой карте границ будущего земельного участка. По истечении 20 дней со дня поступления заявления Росреестр проводит проверку и по ее результатам подготавливает проект договора безвозмездного пользования земельным участком в трех экземплярах, направляя их для дальнейшего подписания заявителю. Тот, в свою очередь, должен подписать и направить проект договора в территориальное подразделение Росреестра в срок, который не превышает 30 дней со дня, когда гражданин получил такой проект договора. По истечении пяти дней после поступления уже подписанного гражданином проекта договора уполномоченный орган осуществляет обеспечение его подписания и заявляет о государственной регистрации права безвозмездного пользования участком.

Гражданин может использовать предоставленный ему таким образом участок для любой, не запрещенной федеральным законом деятельности. В состав земель, в отношении которых действует обозначенная выше программа, входят земли разных целевых категорий. Разрешенные виды деятельности на землях населенных пунктов определяются в соответствии с градостроительным регламентом субъекта РФ. Согласно Лесному кодексу РФ [3], на землях лесного фонда допускаются такие виды деятельности, как: заготовка древесины; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; заготовка живицы; осуществление

видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, а также ведение сельского хозяйства и др.

При предоставлении гражданину земель, входящих в состав лесного фонда, он вправе использовать виды деятельности, предусмотренные пунктами 1–14 части 1 статьи 25 Лесного кодекса РФ. В случае перевода земель в иную категорию он может использовать их для таких видов деятельности, как организация крестьянского (фермерского) хозяйства или индивидуальное жилищное строительство, а также садоводство, огородничество, ведение личного подсобного хозяйства, дачное хозяйство.

Заключение таких договоров, как купля-продажа, аренда, дарение, а также договоров безвозмездного пользования или договоров доверительного управления в отношении земельных участков, в рамках программы не допускается с иностранным государством или международной организацией, иностранным гражданином, лицом без гражданства, иностранным юридическим лицом или юридическим лицом, если в уставном (складочном) капитале имеется какая-либо доля иностранного государства, международной организации, иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, так как в законе нет каких-либо оговорок о возможном участии их в программе.

С точки зрения организации управленческих процессов немаловажную роль в рассматриваемом вопросе играет Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития). Одной из его основных функций является координирование действий по осуществлению государственных, а также федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных [5].

В соответствии с Федеральным законом «О дальневосточном гектаре», субъекты РФ в своих нормативно-правовых актах могут определять границы территорий земельных участков, которые не могут предоставляться в безвозмездное пользование, но проект такого закона должен включать основанные на содействии с Минвостокразвития РФ указание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут предо-

ставляться, их площадь и основания, и в соответствии с ними земельные участки не могут быть переданы гражданам в безвозмездное пользование. Тем самым проявляется названная функция координации в реализации данной государственной программы.

По истечении трех лет со дня заключения гражданином договора безвозмездного пользования земельным участком, он должен предоставить в течение трех месяцев в Минвостокразвития России декларацию об использовании земельного участка. В Федеральном законе «О дальневосточном гектаре» уточняется, что форма данной декларации утверждается непосредственно органом, который осуществляет деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ на территории Дальневосточного федерального округа, т. е. Минвостокразвития РФ.

В связи с этим возникает вопрос о содержании данной декларации, которой нет в открытом доступе, соответственно граждане, заключая договор, не знают, какую информацию о земельном участке они должны будут предоставить. Что, по-нашему мнению, вызывает массу сомнений, не будут ли данные требования слишком завышенными для перспектив дальнейшего использования земельного участка и последующего приобретения его в собственность. Непредставление же декларации об использовании земельного участка в указанный срок выступает основанием для внеплановой проверки по соблюдению гражданами требований земельного законодательства.

Минвостокразвития по данному поводу на своем официальном сайте отвечает, что форма такой декларации об использовании земельного участка будет выработана позже с учетом правоприменительной практики реализации Федерального закона «О дальневосточном гектаре» [4]. Это, в свою очередь, не дает даже возможности на этапе подачи заявления и получения земли оценить возможные риски, с этим связанные.

В пункте 4 статьи 2 федерального закона, регулирующего отношения по предоставлению земли на Дальнем Востоке, закреплено, что земельный участок предоставляется

гражданину в безвозмездное пользование сроком на пять лет. После этого гражданин имеет право получить земельный участок по своему выбору в аренду или в собственность (безвозмездно либо за плату). Исключением являются лишь земли, предоставленные из лесного фонда, их можно получить только в аренду согласно общим положениям лесного законодательства. Плата за земельный участок устанавливается в определенных случаях, а именно если его площадь превышает площадь более одного гектара на гражданина РФ. В этом случае на основании подпункта 2 пункта 9 статьи 10 Федерального закона «О дальневосточном гектаре» стоимость земельного участка по договору купли-продажи должна выводиться из произведения площади земельного участка, которая превышает установленную норму (в квадратных метрах) и 15% от размера кадастровой стоимости земельного участка (в рублях).

Порядок предоставления земельных участков в собственность или в аренду регулируется статьей 10 все того же федерального закона. В частности, в ней говорится, что право собственности, а также право на заключение договора аренды переходит к гражданину, с которым уже заключен договор безвозмездного пользования, при подаче им заявления. Такое заявление подается не раньше, чем за шесть месяцев до истечения срока договора безвозмездного пользования. Однако вопрос о сроках подачи такого заявления не до конца урегулирован законом. Например, нет указания на окончание срока подачи такого заявления, можно только предположить, что его можно подать не позже окончания договора о безвозмездном пользовании земельным участком. Еще одной проблемой, связанной со сроками, будет являться отсутствие закрепления положений об их пропуске, так как вполне возможны случаи, когда у гражданина объективно нет возможности подать заявление за полгода до окончания действия договора о безвозмездном пользовании.

Закон предусматривает случаи, когда Росреестр вправе отказать в предоставлении земельного участка в собственность или в аренду. Основаниями к этому могут быть не

устраненные вовремя предписания, выданные гражданину за нарушение земельного или лесного законодательства, а также прекращение гражданства РФ. Однако нет положений, позволяющих гражданину обжаловать такое решение уполномоченного органа, что, по сути, делает его здесь незащищенным в своих правах. Таким образом, в случае недобросовестного исполнения своих полномочий компетентным органом гражданин может подвергнуться большим рискам утраты земельного участка, который находился до этого в его пользовании. Из этого можно сделать вывод, что такое положение закона нарушает принцип устойчивости земли как один из основополагающих принципов российского земельного права.

Согласно пункту 5 статьи 6 федерального закона, посвященного дальневосточному гектару, основанием для проведения кадастрового учета вновь образуемого земельного участка будет утвержденная схема размещения этого земельного участка в виде электронного документа на публичной кадастровой карте, которая должна быть подготовлена при помощи информационной системы. Кроме того, предварительная подготовка и направление в орган регистрации прав на землю не требуют межевого плана. Схема расположения земельного участка на кадастровом плане является, согласно Земельному кодексу РФ [2], одним из способов, в результате которого образуется участок из земель или земельных участков, что находятся в государственной или муниципальной собственности. Иным способом для образования земельного участка будет также являться межевание территории. Подготовка планов межевания застроенных территорий осуществляется для установления границ таких участков и границ.

На сегодняшний день система расположения земельного участка на публичной кадастровой карте в виде электронного доку-

мента является удобным способом, но имеет и свои недостатки. Главным ее недочетом является возможность смещения границ образуемого участка на территории ограниченных в обороте земель. Несмотря на то, что Федеральный закон «О дальневосточном гектаре» сравнительно недавно вступил в силу, такие проблемы уже встречаются на практике. 13 февраля 2017 г. общественная организация «Экологическая вахта Сахалина» во время проведения мониторинга этого закона обнаружила, что гражданам были предоставлены земельные участки, расположенные в границах государственного природного заповедника «Поронайский», что является нарушением законодательства [8]. Конституционно-правовая характеристика земли и других природных ресурсов как основы жизнедеятельности и деятельности всего многонационального народа, их многофункциональная роль определяют требование их рационального и эффективного использования, охраны как важнейшей части природы естественной среды обитания человека [1. – С. 221].

Таким образом, можно сделать вывод, что в Федеральном законе «О дальневосточном гектаре» достаточно четко определен порядок организации государственной программы «дальневосточный гектар», за исключением некоторых нюансов, рассмотренных выше. Также существуют и отдельные проблемы реализации программы, связанные с климатическими и инфраструктурными вопросами, создающими трудности для благоприятной жизнедеятельности людей. С учетом того, что предоставляемые земельные участки зачастую расположены удаленно от населенных пунктов, возникает особая необходимость в урегулировании правоприменения в отношении ситуаций, связанных с развитием инфраструктуры. Это забота должна быть возложена на органы как государственной, так и муниципальной власти.

Список литературы

1. Болтанова Е. С. Основы публичных и частных интересов в правовом регулировании застройки земель // Правоведение. – 2014. – № 2. – С. 213–224.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.07.16) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 29 октября. – № 44. – Ст. 4147.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – 11 декабря. – № 50. – Ст. 5278
4. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. – URL: <http://minvr.ru/> (дата обращения: 12.03.2017).
5. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (ред. от 21.12.2016) «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» (вместе с «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 9 июля. – № 28. – Ст. 3898.
6. Федеральная информационная система по автоматизации процессов предоставления гражданам в безвозмездное пользование земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа. – URL: <https://xn--80aagvgjeoeoa2bo7l.xn--p1ai/> (дата обращения: 12.03.2017).
7. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 2 мая. – № 18. – Ст. 2495.
8. Экологическая вахта Сахалина. – URL: <http://www.ecosakh.ru/> (дата обращения 12.03.2017).