

Правовой режим «дальневосточного гектара»: актуальные проблемы его регламентации и реализации

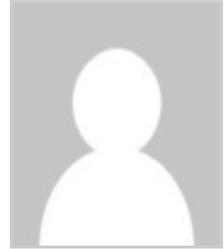
Вронская Мария Владимировна

кандидат юридических наук

доцент, ФГБОУ ВО "Владивостокский государственный университет экономики и сервиса"

690014, Россия, г. Владивосток, Приморский Край, ул. Баляева, 42, кв. 119

✉ m.vronskaya@mail.ru



Кривцова Ксения Евгеньевна

юрист, ООО "Юридическая клиника"

690016, Россия, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 39а, оф. 5625

✉ kkrivtsova111@gmail.com



[Статья из рубрики "Актуальный вопрос"](#)

Аннотация.

Предметом исследования является правовой режим земель, предоставленных на праве безвозмездного пользования в дальневосточной территории, а его объектом актуальные проблемы регламентации и реализации государственно-правовой политики «Дальневосточный гектар». Авторы подробно рассматривают такие аспекты как отсутствие надлежащего контроля за соблюдением земельного законодательства, несовершенство федеральной информационной системы «На Дальний Восток», обширные «серые зоны» исключающие возможность предоставления земельных участков, отсутствие критериев в переоформлении земельного участка в собственность, проблему ранее неучтённых земельных участков. Методологическую основу работы составляют всеобщие, общенаучные и частнонаучные методы: анализа, индукции, сравнения, герменевтический и юридико-догматический. В юридической литературе попыток всестороннего исследования института безвозмездного пользования земельными участками на основании реализации положений закона «о дальневосточном гектаре» до настоящего времени не предпринималось, что свидетельствует о новизне и актуальности исследования. В ходе изучения закона «о дальневосточном гектаре» авторы поднимают актуальные проблемы его регламентации и реализации, предлагают пути их разрешения, а именно: 1. Внесение изменений, в части контроля за целевым использованием земельных ресурсов, путём проведения плановых проверок каждые шесть месяцев уполномоченными органами исполнительной власти. 2. Установление критериев приобретения земельного участка в собственность после истечения пятилетнего срока использования земельного участка, либо применение принципа платности землепользования и внесения соответствующих изменений в положения специального акта. 3. Увеличение срока процедуры проверки испрашиваемого земельного участка на наличие обременений до шестидесяти календарных дней. 4. Осуществление мероприятий по открытию «серых зон», предоставляющих дополнительную возможность увеличения количества не занятых земельных участков.

Ключевые слова: Дальний Восток, земельные ресурсы, безвозмездное пользование,

дальневосточный гектар, правовой режим, актуальные проблемы, судебные споры, государственная программа, национальные интересы, нормативная регламентация

DOI:

10.7256/2454-0595.2018.11.28105

Дата направления в редакцию:

25-11-2018

Дата рецензирования:

23-11-2018

Дата публикации:

25-11-2018

Интерес к теме исследования обусловлен динамикой социально-экономического развития восточной части России, субъекты которой считаются «депрессивными». В этой связи разрабатывается ряд уникальных инструментов, стимулирующих социально-экономическое развитие территорий: Концепция демографической политики Дальнего Востока [\[1\]](#), Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года [\[2\]](#), принимаются федеральные законы, о территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [\[3\]](#), свободный порт Владивосток [\[4\]](#), специальный закон, регулирующий отношения по безвозмездному предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности [\[5\]](#). Одним из приёмов реализации этой политики, по мнению властных российских структур, может стать предоставление на особых условиях земельных участков в субъектах Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) – «дальневосточных гектаров», это устоявшееся обозначение как в доктрине, так и на практике.

Актуализирует значимость исследования правового режима «дальневосточного гектара» также то, что право владения и пользования земельным участком может быть реализовано любым гражданином Российской Федерации, вне зависимости от материального положения в обществе, что вызывает интерес к анализу положений действующих норм права.

Несмотря на то, что закон принят сравнительно недавно (май 2016 года) представители научного сообщества активно обращаются к данному акту, излагая оценки экономического, демографического, геополитического и социального эффекта от реализации закона [\[6, с.122\]](#).

Так, по мнению Ю. Н. Гладкого главная цель принятого закона – не столько стабилизация демографического потенциала восточной части России, сколько ускоренный его рост и закрепление российского населения на Дальнем Востоке, благодаря государственным программам поддержки. Однако для повышения пространственной эффективности указанной территории, параллельно с решением

демографической проблемы поставлена целевая установка ускоренного экономического развития [\[6, с. 118\]](#).

Принятый закон, по мнению А. М. Грибкова и Е. А. Ивлиевой, способствует решению проблемы национальной безопасности Дальнего Востока, некоторые районы которого являются малонаселёнными и неосвоенными [\[7, с. 68\]](#). Приграничное соседство стран КНДР, Китая, межнациональные территориальные конфликты обуславливают национальный интерес освоения территории Дальнего Востока, создание льготных режимов, социальных программ, направленных на обеспечение жизнедеятельности, жизнеспособности данных регионов.

Помимо возможных положительных результатов, исследователями рассматриваются отдельные вопросы нормативной регламентации «дальневосточного гектара». Так, вопросы особенностей предоставления и использования земельных участков анализируются в работе С. А. Липски [\[8\]](#). Как итог своего исследования она приходит к выводу о том, что закон «о дальневосточном гектаре» есть специфичный нормативно-правовой акт, распространяющий правовой режим на отдельные дальневосточные территории. Полагает, что действие закона следует распространить и на отдельные малонаселённые районы России.

Однако попыток всестороннего исследования института безвозмездного пользования земельных участков в соответствии с положениями закона «о дальневосточном гектаре» до настоящего времени не предпринималось.

Правовой режим «дальневосточных гектаров» определяется действием федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО».

Указанным правовым актом предусмотрена возможность предоставления любого свободного земельного участка на территории ДФО, за исключением случаев, когда законами субъектов ДФО определены территории, согласно которым земельные участки не могут быть предоставлены.

Условиями предоставления лицу «дальневосточного гектара» являются следующие:

- а) субъект получения земельного надела – физическое лицо, которое является гражданином Российской Федерации;
- б) подача заявления о предоставлении земельного участка на праве безвозмездного пользования в уполномоченный орган с обязательным соблюдением требований к оформлению указанного заявления;
- в) участок предоставляется однократно;
- г) площадь участка не превышает размера 1 гектара;
- д) участок предоставляется сроком на 5 лет, без возможности распоряжения [\[5, ст.2\]](#).

Несмотря на, казалось бы, краткий исчерпывающий список условий для предоставления земельного надела, существуют случаи отказа, подлежащие оспариванию в судебном порядке.

На данный момент количество разрешенных споров, связанных с землепользованием

«дальневосточного гектара», позволяет сформировать лишь малый объем выборки, это связано с недавним вступлением в законную силу правового акта, май 2016 года.

Генеральная совокупность – судебные решения, выносимые Арбитражными судами, судами общей юрисдикции ДФО. Единицы изучаемой совокупности – Арбитражные суды, суды общей юрисдикции. Критерий направленности отбора – землепользование «дальневосточного гектара». В пределах изучаемых единиц совокупности по существующему критерию было проведено сплошное наблюдение.

На период май 2016 – октябрь 2018 года по ДФО было разрешено 44 дела, из которых 2 были рассмотрены Арбитражными судами, 42 – судами общей юрисдикции. Приморский край, а именно Хасанский муниципальный район занимает лидирующую позицию по количеству рассматриваемых дел во всех единицах наблюдения. Это может быть связано с тем, что Хасанский район расположен на юге Приморского края, что способствует благоприятному климату для ведения земледелия и тем самым спросу на предоставление земельных участков.

В 38 судебных актах из 44 предметом спора являлось оспаривание отказа в предоставлении испрашиваемого земельного участка. Полученные данные способствовали выявлению наиболее острых проблем правоприменения.

Одним из наиболее злободневных вопросов правоприменения, затрудняющих реализацию закона «о дальневосточном гектаре», является отсутствие полноценного кадастрового учёта земельных ресурсов, в основном это связано с проблемой «ранее неучтённых» земельных участков, отчего у граждан отсутствует актуальная информация о свободных земельных ресурсах и происходит затягивание процедуры предоставления испрашиваемых участков.

В какой-то степени решению этой проблемы может способствовать, во-первых, деятельность уполномоченных органов об информировании граждан о свободных «бесспорных» для предоставления земельных участках. Во-вторых, необходимость продления срока процедуры предоставления земельных участков до шестидесяти календарных дней, а не тридцати, как предусмотрено в действующем законодательстве.

Анализ специального закона, регламентирующего правовой режим «дальневосточных гектаров», также позволил выявить некоторые проблемные аспекты законодательной регламентации, среди которых:

1. Отсутствие надлежащего контроля за соблюдением земельного законодательства. Закон «о дальневосточном гектаре» предусматривает новую форму отчетности использования земельных участков, ранее не известную земельному законодательству – декларацию об использовании земель, которую гражданин обязан подать в уполномоченный орган по истечению трёх лет пользования данным участком.

Не предоставление декларации в срок служит основанием проведения внеплановой проверки в качестве государственного земельного надзора. Декларация имеет решающее значение для предоставления земельного участка в собственность или аренду, так как, если будет установлено нарушение земельного законодательства и в случае неустановления допущенных нарушений в срок, установленного предписанием контролирующего органа, это будет являться законным основанием отказа в переоформлении прав на испрашиваемый земельный участок.

Поддерживая точку зрения А. А. Горшениной [\[9, с.197\]](#), полагаем, что для эффективного

контроля целевого использования земель одной декларации и последующей внеплановой проверки, в случае нарушения земельного законодательства, недостаточно, поскольку государство исходит из сведений, предоставленных в декларации, без фактического их подтверждения, следуя принципу добросовестности декларанта. Существует риск превышения пределов осуществления субъективного права со стороны граждан, которые могут бесплатно получить земельные участки в пользование, в последующем не осваивать их или использовать с нарушением требований, предусмотренных законом.

Данные нарушения можно устранить посредством проведения уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (на примере Приморского края - Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю) каждые шесть месяцев плановых проверок, которые обеспечат своевременное обнаружение нарушений лесного и земельного законодательства.

2. Отсутствие критериев в переоформлении земельного участка в собственность. Законодатель предоставляет возможность гражданам приобрести земельный участок в собственность как на возмездной основе, так и безвозмездной. В каких случаях возможно предоставление земельных участков платно и бесплатно?

Согласно буквальному толкованию статьи десятой закона «о дальневосточном гектаре», гражданин подаёт заявление на переоформление прав на земельный участок, который числился за ним на праве безвозмездного пользования, где указывает на каком праве приобретает участок.

Анализируемые правовые нормы не содержат чётких критериев разграничения приобретения земли в собственность платно и бесплатно. Данное упущение может привести к злоупотреблению полномочиями: порождению коррупции со стороны органов, уполномоченных осуществлять переоформление прав на земельные участки, посредством получения денежной взятки от граждан, которые претендуют на получение земельных наделов в собственность бесплатно.

Думается, законодательная неопределенность не случайна, и местные органы власти посредством установления максимальной процентной ставки по земельному налогу восполняют недополученные налоговые отчисления от земель, которые переоформлены гражданами на безвозмездной основе, в виде соответствующего земельного налога.

Согласно статье 15 Налогового кодекса Российской Федерации земельный налог относится к местному налогообложению. «Земельный налог устанавливается Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований» [\[10, ст. 387\]](#).

Соответственно, налоговая ставка утверждается нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований и не может превышать фиксированный процентный порог, установленный Налоговым кодексом Российской Федерации, так местный представительный орган власти не может установить выше 0,3% в отношении земельных участков, отнесённых к землям сельскохозяйственного назначения, населённых пунктов, землях приобретённых для жилищного строительства, для личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, огородничества,

животноводства, садоводства, а так же землях ограниченных в обороте, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд и выше 1,5% в отношении прочих земельных участков [\[10, ст. 394\]](#).

Государство является монополистом в сфере распоряжения земельными ресурсами. По мнению А. В. Соколова управление земельными ресурсами является коррумпированной средой, от того, что существует сложная система согласования с органами власти, «где один орган формально не принимает окончательного решения, однако другой принимает это готовое решение» [\[11, с. 12\]](#).

3. Несовершенство федеральной информационной системы «На Дальний Восток».

Данная система является ядром информационного пространства «дальневосточного гектара», с помощью которого возможен мониторинг статуса получения земельного надела, возможность предоставления в электронном варианте соответствующего пакета документов, информирование уполномоченными органами граждан о решениях, принятых в связи с заявлениями о предоставлении земельных участков и иная информация, относящаяся к правовому режиму «дальневосточного гектара».

Из-за несовершенства работы информационной системы происходит затягивание процесса предоставления земельных участков, процедура которых резюмируется как упрощённая.

В связи с вышеназванным, образуются два блока проблем.

Первая - ранее неучтённые земельные участки. Образовавшаяся проблема заключается в том, что участки, которые находятся на земельном титуле у граждан не зафиксированы или в федеральной информационной системе содержатся ненадлежащего качества сведения. По сведениям Агентства по развитию человеческого капитала - автономной некоммерческой организации, занимающейся информационным и консультационно-методологическим сопровождением программы, всего 10 % земельных участков учтены в Росреестре, а остальные находятся у граждан на определённом праве, полученном в далёких 20-х, 40-х, 60-х годах. Как итог происходит затягивание процедуры предоставления «дальневосточного гектара».

Тридцатидневный срок для осуществления проверочных мероприятий в отношении обременений на «дальневосточный гектар» является коротким, поэтому следует продлить процедуру проверки испрашиваемого земельного участка до шестидесяти календарных дней.

Вторая проблема – отсутствие информации о категории выбранного земельного участка, в случае образования «дальневосточного гектара» через федеральную информационную систему.

Например, гражданин желает использовать участок под индивидуальное жилищное строительство, руководствуясь единением принципов земельного законодательства о целевом использовании и видах разрешённого использования [\[12, ст. 1\]](#). Юридически, ему должен быть предоставлен земельный участок из земель населённых пунктов, но фактически, гражданин самостоятельно, руководствуясь географическому расположению координат, образует земельный участок, где в дальнейшем выясняется его сельскохозяйственное назначение, а согласно норме ч.2 ст.77 Земельного кодекса Российской Федерации определён исчерпывающий перечень мероприятий, которые осуществимы на землях сельскохозяйственного назначения, в содержание которого не

входит строительство зданий на территории.

Закон «о дальневосточном гектаре» содержит норму, которая позволяет в данном случае осуществить перевод земельного участка из одной категории в другую [\[5, ст. 8\]](#), но обычно граждане отказываются и пользуются правом предоставления другого свободного земельного участка.

Данные несовершенства информационной системы сказываются отрицательно на упрощённой процедуре предоставления земельного участка в безвозмездное пользование, так как граждане, изъявившее желание приобретения земельного участка в короткие сроки сталкиваются с проблемой его удлинения, по причине несоответствия целевого назначения и вида разрешённого использования.

Поэтому существует необходимость совершенствования федеральной информационной системы по отображению информации о категории испрашиваемого земельного участка или внесение изменений в закон «о дальневосточном гектаре», регламентирующие норму о необходимости гражданам ознакомиться с нормативной документацией территории (правилами землепользования и застройки, градостроительным регламентом), на которой образуется земельный участок.

4. Обширные «серые зоны» исключают возможность предоставления земельных участков.

Проблема, с которой сталкиваются граждане при определении границ будущего земельного участка. «Серая зона» это территория, которая закрыта для предоставления земельных участков. На основании судебной практики, обычно это земли, находящиеся в собственности военного ведомства, органов федеральной, региональной или муниципальной власти, земли, зарезервированные для определённых целей, либо на территорию которых распространяется охотхозяйственное соглашение.

Несмотря на обширную площадь Дальнего Востока (20% от территории Российской Федерации), не так много свободных земельных участков, предназначенных для освоения. Не редки случаи совпадения границ «дальневосточного гектара» с участками, которые обременены правами других лиц, что является основанием для отказа в предоставлении земельных участков в границах таких территорий.

Для решения возникшей проблемы Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке осуществляет «земельный мониторинг», по результатам которого субъектам макрорегионов представляется акт, включающий рекомендации по открытию земель и его нормативно-правовое обоснование» [\[13\]](#). Данное решение служит расширению границ земельных территорий, согласно которым возможно предоставление земельных участков на праве безвозмездного пользования. Агентством проанализированы возможности открытия закрытых зон, в результате чего подлежит дополнительному предоставлению 56 миллионов гектаров земли.

Возникшая проблема актуальна и масштабна, поэтому проводятся совершенствования в области земельных отношений. Так, изменения, внесённые в закон «о дальневосточном гектаре» от 29 июня 2017 года № 247, способствовали введению нормы, расширяющей границы предоставления земельных участков на безвозмездной основе, на территории которой заключено охотхозяйственное соглашение [\[14, ст. 1\]](#), а также снят запрет на предоставление земельных участков, где расположены защитные леса отдельных категорий [\[14, ст. 1\]](#).

На основании всего вышесказанного мы можем констатировать, что существует недоработка законодателем отдельных положений закона «о дальневосточном гектаре», которая приводит к торможению реализации выполнению правительственных программ.

Предполагаем, что возникшие проблемы образовались из-за поспешности принятия специального закона, регламентирующего правовой режим «дальневосточных гектаров». От основных целей зависит построение правовых норм, реализация которых способна достичь положительных результатов. Поэтому, следует внести изменения в закон «о дальневосточном гектаре», привнося в нормативные предписания соответствующие корректировки.

1.Внесение изменений, в части контроля за целевым использованием земельных ресурсов, путём проведения плановых проверок каждые шесть месяцев уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, для устранения нарушений земельного и лесного законодательства.

2.Установление правовой определенности в части определения критериев приобретения земельного участка в собственность на возмездной или безвозмездной основе, после истечения пятилетнего срока использования земельного участка, либо применение принципа платности землепользования и внесения соответствующих изменений в положения специального акта.

3.Несовершенство федеральной информационной системы, которая не отображает категорию испрашиваемого земельного участка нуждается в модернизации. Обновление позволит установить единение целевого назначения земельного участка и вида разрешённого использования.

Рассмотрение вопроса удлинения срока процедуры проверки испрашиваемого земельного участка на наличие обременений до шестидесяти календарных дней.

4.Осуществление мероприятий по открытию «серых зон», предоставляющих дополнительную возможность получения земельных участков. Например, посредством предоставления земельных ресурсов, изъятых для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, предоставляя возможность бесплатного получения земельного участка любому гражданину Российской Федерации на праве безвозмездного пользования, государство способствует решению проблемы оттока жителей с восточной части России и вместе с тем реализует правительственные программы по социально-экономическому развитию территории, что является стимулом для привлечения граждан на постоянное место жительства и освоение Дальнего Востока.

Библиография

1. Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.06.2017 № 1298-р [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218765/
2. О Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 № 2094-р [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».-Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6632462/>

3. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/
4. О свободном порте Владивосток: федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. 01.07.2017) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/
5. 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: федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 01.10.2017) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/
6. Гладкий Ю.Н. Дальневосточный гектар: благая идея при завышенных ожиданиях / Ю.Н. Гладкий // Социально-экономическая география. – 2017. – № 1 (7). – С. 115-124. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29203185>
7. Грибков А.М, Ивлиева Е.А. Перспектива развития программы «дальневосточный гектар» / А.М. Грибков, Е.А. Ивлиева // Интернет как реальность. – 2017. – С. 67-69. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29153237>
8. Липски С.А. «Дальневосточный гектар»: особенности предоставления и использования / С.А. Липски // Гражданин и право. – 2017. – № 5. – С. 11-16. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29369488>
9. Горшенина А.А. Правовое обеспечение целевого использования земель в рамках программы «дальневосточный гектар» [Электронный ресурс] / А.А. Горшенина, А.П. Ушакова // Саранск: Изд-во Общество с ограниченной ответственностью «ЮрЭксПрактик». – 2017. – С. 195-198. – Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_29929498_12886330.pdf
10. Налоговый кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим до-ступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/
11. Соколов А.В. Причины коррупции при управлении государственным имуще-ством / А.В. Соколов // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 12. – С. 11-15.
12. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
13. До 56 миллионов «дальневосточных гектаров» дополнительно откроют для выдачи [Электронный ресурс] // Агентство по развитию человеческого капитала. – Режим доступа: https://hcfе.ru/news/do-56-millionov-dalnevostochnykh-gektarov-dopolnitelno-otkroyut-dlya-vydachi/?sphrase_id=2098
14. О внесении изменений в 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» и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»: федеральный закон от 29.07.2017 № 247 (ред. от 01.03.2018) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221226/