DOI: 10.37005/2687-0231-2020-0-2-78-83

УДК 347. 214.23

Т. Ю. Машкова

**Современная дальневосточная земельная политика:
симбиоз традиционных и инновационных правовых инструментов**

Аннотация:

Статья посвящена российской земельной политике, связанной с принятием в 2016 г. специального закона «о дальневосточном гектаре». До середины XXI века предстоит решать поставленные амбициозные задачи. Статьи закона изменили не только традиционные положения земельного законодательства, но и отдельные нормы природоресурсного и градостроительного законодательства.

Ключевые слова: новая земельная политика, правовое регулирование дальневосточных земель, «дальневосточный гектар», безвозмездное предоставление земель

Об авторе: Машкова Татьяна Юрьевна, Московский государственный университет геодезии и картографии, заместитель декана Гуманитарного факультета, старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости; эл. почта: t_mashkova@miigaik.ru

Современная переселенческая политика РФ связана с потребностью государства в привлечении граждан из густонаселенного российского центра для освоения удаленных от него сибирских и дальневосточных регионов. В первую очередь, это желание властей закрепить на постоянном месте жительства в этих местах сотни тысяч граждан страны. Не менее значимыми являются геополитические интересы России, которые всегда являлись доминирующей причиной дальневосточной земельной политики – и в конце XIX века, и в начале XX столетия, и в современных условиях.

Что же давала России земельная реформа прошлых лет и какие геополитические, социальные и эколого-правовые вызовы сопровождают современную дальневосточную земельно-переселенческую реформу? Все земельные реформы в дальневосточном мегарегионе имеют определенные отличия не столько по целям, сколько по путям и механизмам решения. Время показало, что «столыпинская» аграрная реформа оказалась

весьма полезной мерой развития отдаленных российских территорий, которая существенно поправила тогда демографическую ситуацию на дальневосточных землях.

В современных условиях многолетняя программа переселения жителей нашей страны в отдаленные районы Сибири и Дальнего Востока связана с необходимостью привлечения граждан из густонаселенных российских регионов к освоению удаленных территорий Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО). Три года действия специального федерального законодательного акта [10] (далее – закон «о дальневосточном гектаре», ФЗ № 119), к сожалению, пока не стали эффективной правовой государственной мерой, о чем свидетельствует следующий показатель: на ноябрь 2019 г. только чуть более 73 тысяч граждан зарегистрировали свои права на истребованные дальневосточные земельные участки, а заявили права на безвозмездное закрепление участков около 180 тысяч человек [9]. Т.В. Злотникова отмечает, что «низкий процент удовлетворенных заявок указывает на недостаточную проработанность правовых механизмов закона о «дальневосточном гектаре», на громоздкость и противоречивость его норм, на трудноразрешимые в отдельных случаях сложности его правоприменения» [2, с. 732-739].

Невысокие показатели удовлетворенных заявок указывают на то, что пока не удалось выстроить систему быстрых и понятных механизмов дальневосточной земельной политики, а ее правоприменение не в полной мере оправдывает ожидания массового переселения граждан из европейской части страны. Так, ожидаемые прогнозные оценки только за первый год действия программы были на уровне 300 тысяч человек.

«Переселенческий» ресурс дальневосточных территорий очень высок. По данным Общественной палаты РФ, свободных дальневосточных земель сельскохозяйственного назначения хватит для безвозмездной раздачи более чем двум миллионам потенциальных переселенцев [7]. А дальневосточных земель из состава Лесного фонда по этим же данным хватит еще на гипотетическое переселение более чем 30 млн. человек, хотя вся многолетняя государственная программа переселения российских граждан призвана достичь более скромных показателей. Это допущение весьма условное, так как государство не намеревается отдавать в таких размерах ценнейшие с экологической точки зрения земли, покрытые лесом, под заселение и эксплуатацию переселенцами.

Закон «о дальневосточном гектаре» существенно изменил некоторые традиционные положения земельного законодательства и ряд общепринятых норм градостроительного и лесного законодательства. Специальным законом ФЗ №119 любой гражданин РФ наделен правом получения в безвозмездное пользование участка земли до 1-го гектара,

находящегося в собственности у государства (на федеральном уровне или на уровне субъекта) или у органов местного самоуправления. В течение первого года обладателям полученных по программе «дальневосточного гектара» участков земли необходимо определиться с видом использования участка, через три года - задекларировать ход освоения. К завершению пятилетнего срока успешного освоения гражданин может, в зависимости от правового статуса земель, либо безвозмездно получить участок в частную собственность (в случае получения гектара земли из состава земель сельскохозяйственного назначения), либо в длительную аренду сроком на 49 лет (в случае предоставления земель Лесного фонда РФ). В ФЗ № 119 дополнительно включены правовые механизмы, защищающие любые земельные участки, покрытые лесом: в частности, обладателям таких лесных участков запрещено использование сплошной рубки леса на них.

Цели, на которые могут быть предоставлены запрашиваемые земельные участки, весьма разнообразны: от градостроительных (строительство индивидуального жилья, дач и пр.), сельскохозяйственных (личное подсобное хозяйство, садоводство, огородничество, животноводческое хозяйство, фермерство и т.п.) до предпринимательских (заготовка древесины, производство строительных материалов, сбор и заготовка дикоросов, реализации туристических и рекреационных проектов и др.).

На начальном этапе правом выделения земли могли воспользоваться только жители 9 дальневосточных субъектов РФ. А затем, с мая 2017 г., право закрепления «дальневосточного гектара» распространилось на любого гражданина России. Затем соответствующими изменениями в ФЗ № 119 к числу претендентов на дальневосточные земли были дополнительно отнесены участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом [12].

Для удобства потенциальных обладателей дальневосточных гектаров и достижения большей информационной доступности п.3 ст.3 упомянутого ФЗ №119 предусмотрено создание специального информационного ресурса - ФИС. Размеры и объем необходимой информации, порядок ее предоставления ресурсом разработан Министерством РФ по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития РФ). Оформление «дальневосточного гектара» проводится с помощью ФИС бесплатно и в максимально короткий период времени за счет онлайн-заявки на получение дальневосточной земли. Однако, несмотря на размещение ФИС на официальном сайте Росреестра, данные в ФИС не в полной мере соответствуют показателям по земельным участкам из Единого государственного реестра

недвижимости (ЕГРН). Такая нестыковка приводит к затягиванию стартового периода времени для регистрации заявок потенциальных обладателей «дальневосточного гектара», не редки по этим причинам и судебные споры. Негативные последствия отсутствия оперативного обмена данными по участкам дальневосточной земли, пригодным для выделения в рамках программы переселения между ЕГРН и ФИС, отметила Е.А. Галиновская и др. [1, с. 26]. Анализ фактов по нарушениям прав землепользователей и правообладателей земельных участков, отдельных норм земельного законодательства на практике в ряде дальневосточных субъектов России и их причины более подробно раскрыты автором в других работах [3, с. 331-335; 4, с. 265-272].

Важной инновационной земельноправовой нормой стала, в частности, статья 7 закона «о дальневосточном гектаре», в которой первоначально было предусмотрено 25 поводов или оснований отказа в предоставлении испрашиваемого земельного участка. Законодательные основания такого отказа опираются не только на конкретные экологические императивы природоохранного законодательства, но и на наиболее значимые ограничения природоресурсного, историко-культурологического и социально-экономического характера [3, с. 331-335; 4, с. 265-272]. Из анализа причин отказа в предоставлении земель следует, что закон выстроил надежный правовой барьер не только территориям, обладающим особой природной ценностью (особо охраняемые природные территории, леса, недра и пр.), не только защитил важные в социально-экономическом развитии территории, но надежно защищает интересы коренных малочисленных народов и их традиционные виды природопользования (табунное коневодство, оленеводство и пр.).

После соответствующего Указа Президента РФ, которым в ноябре 2018 г. из состава Сибирского Федерального Округа исключены и включены в состав ДФО 2 субъекта РФ (Республика Бурятия и Забайкальский край) [8], в указанную норму ст. 7 ФЗ №119, включено дополнительное основание отказа предоставления испрашиваемого земельного участка. Эта норма синхронизована с положениями ст. 6 ФЗ «Об охране озера Байкал» в части ограничения хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории, особенно в ее центральной экологической зоне [11]. Таким образом, с 1 августа 2019 г. дальневосточная программа распространила свое действие на территории Забайкальского края и Республики Бурятия. Алгоритм введения закона в действие в новых дальневосточных субъектах аналогичен ранее принятому порядку: на начальном этапе действия программы «дальневосточного гектара» земельные участки доступны только местным жителям «домашнего» региона, а уже с 1 февраля 2020 г. земельные участки

новых дальневосточных регионов станут доступны всем жителям ДФО. Для остальных россиян и соотечественников из-за рубежа территории 2-х новых дальневосточных субъектов станут доступны с 1 августа 2020 г.

В сентябре 2019 г. на Восточном Экономическом Форуме Президентом РФ Владимиром Путиным была анонсирована беспрецедентная сверх льготная ипотека на покупку жилья со ставкой 2% годовых, которая будет предоставляться на территории ДФО молодым семьям сроком на пять лет. Такая специальная ипотечная программа с целью привлечения в дальневосточные регионы на постоянное место жительства высококвалифицированных специалистов возможна только при ее государственном субсидировании [6]. Весьма перспективна и привлекательна для переселенцев инициатива Главы государства об увеличении вдвое зарплаты в ДФО по программам «земский доктор» и «сельский учитель» [5].

Таким образом, современная земельная политика государства по освоению дальневосточных территорий, как и предыдущая, «стольпинская», прошедшая в России в начале XX столетия, поставила амбициозные цели и задачи, которые предстоит выполнять в течение ближайшего двадцатилетия. И, несмотря на трудности, вполне естественные при таком масштабном реформировании традиционных правовых норм, можно быть уверенными, что комплекс правовых, организационных, экономических, социальных и природоохранных мер, предусмотренных не только федеральным, но и региональным законодательством, позволит успешно реализовать цели и задачи новой российской дальневосточной земельной политики.

Библиографический список:

1. Галиновская и др. Комментарий к Федеральному закону о предоставлении гражданам земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа. М., ИНФРА-М, 2017. С. 26.
2. Злотникова Т.В. Проблемы и перспективы новой земельной политики на дальневосточных территориях // Вестник Удмуртского государственного университета. Серия: Экономика и право. 2018. Выпуск 5. Т. 28. С. 732-739.
3. Машкова Т.Ю. Особенности правоприменения закона «о дальневосточном гектаре» и ответственность за его нарушение // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: сб. материалов межд. научно-практических конференций «Конституционные основы правового регулирования экологических отношений: от идей к реализации (к 25-летию Конституции Российской Федерации) и «Соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере» / Отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев, Н.В. Кичигин. М.: МИИГАиК, 2019. С. 331-335.

4. Машкова Т.Ю. Правовые и экономические инструменты современной дальневосточной земельной политики // Управление земельными и иными природными: проблемы правового регулирования и судебной практики: сб. статей участников межд. научно-практической конференции / Отв. ред. З.Ф. Сафин, З.К. Кондратенко, Е.В. Лунева. Йошкар-Ола: МарГУ, 2019. С. 265-272.
5. Новости Хабаровск News.ru 6 сентября 2019 г. «Об увеличении вдвое зарплаты в ДФО по программам «земский доктор» и «сельский учитель».
6. Путин объявил об ипотеке под 2% на Дальнем Востоке [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2019/09/05/12628099.shtml> (дата обращения 10.10.2019).
7. Рабочие тезисы Общественной Палаты РФ к общественной экспертизе проекта федерального закона... 08 апреля, 2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/newsitem/33499> (дата обращения: 13.10.2019).
8. Указ Президента РФ № 632 от 03.11.2018г «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849».
9. Федеральная информационная система (ФИС) «НаДальнийВосток.РФ».
10. ФЗ от 01.05.2016 № 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».
11. ФЗ от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».
12. ФЗ от 27.12.2018 № 503-ФЗ «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 статью 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Mashkova T.Y. Modern far Eastern land policy: symbiosis of traditional and new legal instruments

The article is devoted to the new Russian land policy associated with the adoption of a special law On the Far Eastern hectare in 2016. The provisions of the law have changed not only the traditional provisions of the land legislation, but also certain norms of natural resources and urban planning legislation.

Keywords: modern land policy, legal regulation of the Far Eastern lands, «Far Eastern hectare», gratuitous provision of land