

УДК 347.214.23

*Т.Ю. Машкова***БЕЗВОЗМЕЗДНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ: НОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКО-ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ**

В статье приведен анализ изменений традиционных положений земельного законодательства, связанных с безвозмездным выделением дальневосточных земель, согласно специальному закону ФЗ №119, который именуется законом «О дальневосточном гектаре». Проанализированы конституционно-правовые и земельно-правовые основы современной дальневосточной земельной политики. Рассмотрены особенности реализации «дальневосточного гектара» с учетом общепринятых норм лесного законодательства на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов, а также на вновь присоединенных к Дальневосточному федеральному округу сибирских территориях. Представлен анализ мер государственной поддержки федерального и регионального уровней («дальневосточная» ипотека и пр.). Дана оценка инвестиционных судов как вновь предлагаемого судебного института. При подготовке использованы работы отечественных исследователей по проблематике освоения дальневосточных территорий, а также статистические данные Федеральных информационных ресурсов (ФИС и АРЧК ДВ), экспертные материалы Общественной палаты РФ и др.

*Ключевые слова:* безвозмездное предоставление земель, новая земельная политика, «дальневосточный гектар», расширение Дальневосточного федерального округа, защита земельных прав коренных малочисленных народов, «дальневосточная» ипотека.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-412-417

Цели современной земельно-переселенческой политики России связаны с потребностью привлечения граждан из густонаселенных российских регионов для их закрепления на постоянном месте жительства в удаленных от центра сибирских и дальневосточных регионах, что позволит повысить экономический потенциал этих регионов. Не менее значим геополитический интерес страны, который всегда доминировал в дальневосточной земельной политике, как сто лет назад, так в современный период.

Обозначенные выше цели характерны для всех земельных реформ дальневосточного мегарегиона вне зависимости от срока их проведения: и «стольпинская» аграрная реформа начала XX в., и ей предшествовавшая в XIX в., и современная земельная реформа имели близкие, если не сказать, одинаковые цели. Различия составляют пути и механизмы решения этих целей, этих реформ.

Время показало, что прошедшая более 100 лет назад «стольпинская» аграрная реформа оказалась достаточно эффективной мерой для того периода, поправившей демографическую ситуацию на российских территориях Сибири и Дальнего Востока. В современных условиях многолетняя программа переселения жителей нашей страны в отдаленные районы также связана с необходимостью освоения и социально-экономического роста удаленных территорий Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) и с закреплением там граждан из густонаселенных российских регионов на постоянное проживание.

Специальный законодательный акт [1] (далее – закон «о дальневосточном гектаре», ФЗ № 119) пока не показал высокую эффективность и привлекательность, а прогнозные оценки массового ожидаемого переселения граждан за счет безвозмездного выделения дальневосточных земель не вполне оправдались. Реальный результат этой правовой государственной меры при более чем трехлетнем ее применении на февраль 2020 г. весьма скромнен: только немногим более 78 тыс. граждан зарегистрировали свои права на истребованные дальневосточные земельные участки, при количестве заявивших права на безвозмездное закрепление участков порядка 200 тыс. человек [2]. Т.В. Злотникова, исследовавшая данную проблематику, 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» [3].

Следует отметить весьма высокий потенциальный «переселенческий» ресурс дальневосточных земель. При проведении общественной экспертизы проекта закона «о дальневосточном гектаре» Общественная палата РФ указала, что свободных земель сельскохозяйственного назначения на дальне-

восточных территориях хватит для безвозмездной раздачи более чем двум миллионам потенциальных переселенцев [4]. Согласно этому же источнику, дальневосточных земель из состава лесного фонда хватит еще на гипотетическое переселение более чем 30 млн человек.

Необходимо отметить определенную некорректность таких оценок экспертов Общественной палаты, так как их анализ исходил из максимально возможного заселения земель указанных категорий. Даже если предположить такой нереальный прогноз и крайний подход гипотетически возможными, они представляются недопустимыми как с правовой точки зрения (законодательные ограничения Лесного кодекса РФ, ФЗ «О животном мире» и др.), так и с подхода по сохранению дальневосточного и в целом мирового биоразнообразия. Такой подход способен существенно, до критического уровня обеднить дальневосточные реликтовые леса с уникальными представителями живой природы (часто являющимися эндемичными видами флоры и фауны, т. е. нигде на земном шаре больше не встречающимися). К тому же вся двадцатилетняя госпрограмма переселения российских граждан призвана достичь более скромных показателей, чем вышеуказанный прогнозный расчет экспертов Общественной палаты. В аспекте сказанного требуется особенно осторожный, крайне взвешенный природосберегающий подход к вновь присоединенным к ДФО сибирским территориям (о чем подробнее изложено ниже) ввиду их расположения в зоне потенциального негативного влияния на уникальный природный объект Всемирного наследия – озеро Байкал.

Специальный закон «о дальневосточном гектаре» наделил любого россиянина однократным правом получения в безвозмездное пользование участков дальневосточной земли, находящихся в собственности у государства (на федеральном уровне или на уровне субъекта РФ) или в муниципальной собственности. Площадь полученных на семью и (или) объединенный для общей цели землепользования коллектив людей суммируется из расчета до 1 гектара на человека, включая детей. Поэтому программа переселения и носит название программы «дальневосточного гектара». Указанный закон ФЗ № 119 определяет сроки и порядок действий получателей участков дальневосточной земли: в течение первого года им необходимо определиться с видом использования участка, по прошествии трех лет нужно отчитаться, то есть задекларировать ход освоения выделенной земли. В случае успешного освоения (т. е. в соответствии с видом разрешенного использования) земельных участков и в зависимости от правового статуса земель по достижению пяти лет гражданин вправе получить закрепленный участок земли совершенно безвозмездно либо в частную собственность (в случае получения участка из состава земель сельскохозяйственного назначения), либо в длительную аренду сроком на 49 лет (в случае предоставления земель из состава Лесного фонда РФ).

Безусловно, правовую основу государственной политики по освоению пустующих дальневосточных земель составил ряд постулатов Конституции России [5], которые развиты законодательными актами природоресурсного и экологического законодательства. Так, основываясь на ч. 1 ст. 9 Основного закона России, земельные ресурсы, как и все иные природные ресурсы, используются и охраняются в качестве основы жизни и деятельности проживающих на конкретных российских территориях народов. В ч. 2 указанной статьи устанавливается многообразие форм собственности на природные ресурсы, включая и земельные, то есть все они могут находиться не только в государственной и муниципальной, но и в частной и иных формах собственности. Указанное конституционное положение Основного закона страны послужило конституционно-правовой основой важнейшего механизма ФЗ № 119 по безвозмездной передаче участков дальневосточной земли из состава земель сельскохозяйственного назначения для последующего их закрепления в частную собственность.

Среди принципов земельного законодательства, предусмотренных в ст. 1 Земельного кодекса РФ [6], есть исключительный, который может быть изменен только на основании закона. Это принцип платности использования земли, согласно которому «любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ». Именно с учетом указанного исключения и реализуется современная программа дальневосточного переселения российских граждан, действующая на основании безвозмездного предоставления земельных участков.

Таким образом, ФЗ № 119 существенно изменил отдельные традиционные положения земельного законодательства, но в то же время сохранил в целях поддержания лесного биоразнообразия общепринятые нормы лесного законодательства. Так, ст. 8 ФЗ № 119 обязывает правообладателей земельных участков из состава земель Лесного фонда, занятых защитными лесами, использовать их в соответствии с требованиями Лесного кодекса РФ [7], то есть с соблюдением ограничений, характерных для право-

вого режима защитных лесов соответствующей категории. Как было отмечено, выделенные гектары дальневосточной земли из состава земель Лесного фонда нельзя оформить в частную собственность, а граждане, получившие в безвозмездное пользование такие лесные земельные участки, обязаны проводить их лесовосстановление с учетом норм ст. 62 Лесного кодекса РФ. Кроме того, в закон «о дальневосточном гектаре» дополнительно включены правовые механизмы, защищающие любые земельные участки, покрытые лесом. В частности, обладателям таких лесных участков запрещено, при отдельных законодательно оговоренных исключениях, использование способа сплошной рубки леса на них.

Весьма разнообразны цели, на которые запрашивают земельные участки. Это в первую очередь обеспечение градостроительных интересов получателей дальневосточных земель: строительство индивидуального жилья, дач и пр. Популярны различные сельскохозяйственные цели (личное подсобное хозяйство, животноводство, садоводство, огородничество, фермерство и т.п.), а также предпринимательские интересы (туристические и рекреационные проекты, сбор и заготовка дикоросов, заготовка древесины, производство строительных материалов и др.).

В начальном периоде действия программы «дальневосточного гектара» правом безвозмездного выделения земли могли воспользоваться только жители 9 дальневосточных субъектов РФ, причем в три этапа: первые полгода этим правом обладали только жители «домашнего» региона, (т.е. дальневосточного субъекта РФ, в границах которого они проживали), затем еще полгода претендентами на «дальневосточный гектар» могли стать все жители ДФО. А затем, с мая 2017 г., то есть через год после начала действия ФЗ № 119, право закрепления «дальневосточного гектара» распространилось на любого гражданина России.

Уместно отметить, что на первых этапах реализации дальневосточной программы ст. 2 и 11 ФЗ № 119 ограничивали оборотоспособность участков дальневосточной земли только для граждан России, то есть иностранные граждане, юридические лица, образованные с их участием, лица без гражданства полностью были лишены любого правообладания на дальневосточные земли (получение, передача, дарение, продажа). Это положение в полной мере корреспондируется с постулатом ст. 6 Конституции о российском гражданстве. Но после принятия соответствующих изменений, с начала 2019 г. на «дальневосточные гектары» смогли дополнительно претендовать участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [8]. Их статус определен специальным Указом Президента РФ [9].

Следует отметить, что важность для России реализации долгосрочной дальневосточной земельно-переселенческой реформы побудила создание ряда специальных организационно-управленческих структур и информационных ресурсов. Так, на базе вновь созданного в 2012 г. Министерства РФ по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития РФ) [10] в целях достижения большей информационной доступности и удобства потенциальных обладателей дальневосточных земель создан вышеупомянутый специальный информационный ресурс – ФИС. Его создание определено п. 3 ст. 3 ФЗ № 119, а объем и наполнение необходимой информации, а также порядок и детали ее предоставления разработаны Минвостокразвития РФ [11]. Другой специальной полезной структурой с сайтом, также созданной Минвостокразвития РФ, является АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» (далее – АРЧК ДВ). Этим Агентством сформирован портфель различных типовых решений и бизнес-планов. При выборе типового проекта с интересующим направлением деятельности обладатель «дальневосточного гектара» может без затруднений адаптировать его с учетом конкретных природно-климатических условий и особенностей ведения бизнеса.

Осуществление новаторской программы не проходит гладко: в большинстве дальневосточных субъектов России уже выявлены факты различных нарушений. Их анализ приведен автором в ряде публикаций по данной теме [12. С. 331-335; 13. С. 265-272].

Необходимо отметить, что после соответствующего Указа Президента РФ, которым в ноябре 2018 г. из состава Сибирского федерального округа исключены, а в состав ДФО включены 2 субъекта РФ (Республика Бурятия и Забайкальский край) [14], в указанную норму ст. 7 ФЗ № 119 включено дополнительное 26-е основание отказа предоставления испрашиваемого земельного участка. Такое правовое дополнение причин отказа полностью корреспондируется с нормой ст. 6 специального законодательного акта (ФЗ «Об охране озера Байкал») [15], направленного на сбережение природных богатств этого уникального озера, являющегося объектом Всемирного природного наследия и включенного в список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО [16]. Положения указанных международного и национального нормативных правовых актов жестко ограничивают хозяйственную деятель-

ность на Байкальской природной территории, особенно в ее центральной зоне, что теперь накладывает ответственность и на участников дальневосточной программы.

Для населения ряда сибирских и дальневосточных территорий особо важны нормы п. 19 ст. 7 ФЗ № 119, исключаящей из зон потенциального выделения земельных участков по программе дальневосточного переселения территории в границах компактного проживания коренных малочисленных народов (далее – КМН). Статус таких народов, веками проживающих на этих территориях, определен специальным законом [17]. Опасения их представителей о потере исконных земель в процессе реализации реформы были так велики, что в Республике Саха (Якутия) активизировались протесты против предлагаемой земельной реформы, на которых звучали предложения об исключении региона из перечня субъектов РФ, на которые распространилось правовое регулирование закона [18]. В этих целях на региональном уровне предлагалось принять закон «О введении моратория на действие закона о дальневосточном гектаре». Понятно, что такое предложение противоречит Конституции РФ и не может быть реализовано. Кроме того, серьезно обсуждалась региональная законодательная инициатива по поводу исключительного действия закона «о дальневосточном гектаре» в пределах территории Республики Саха (Якутия) только для граждан, постоянно проживающих в этом субъекте РФ и постоянно занимающихся традиционными для этого региона видами хозяйствования – северным оленеводством и табунным коневодством.

Такие протесты аборигенного населения не прошли бесследно. В целях минимизации негативных последствий от действия ФЗ № 119 и более эффективной реализации программы дальневосточного переселения на уровне этого субъекта РФ принят региональный закон о выделении в дополнение к «дальневосточному гектару» 2,5 гектаров якутской земли исключительно для жителей региона, названный по аналогии «якутским гектаром», хотя его площадь превышает размер традиционного «дальневосточного гектара» [19], в определенных случаях весьма значительно. Особенности «якутского гектара» более детально рассмотрены автором в других работах [20. С. 321-329; 21. С. 113-119].

Для усиления привлекательности дальневосточной земельно-переселенческой политики и увеличения участников программы, наряду с новыми правовыми механизмами, постоянно расширяется круг экономических мер государственной поддержки, стимулирующие освоение новых дальневосточных земель. Предусмотрено множество льгот и разнообразных преференций (подъемные для переселения, льготные кредиты и ипотека на строительство, квоты на заготовку древесины для индивидуального жилищного строительства, гранты для начинающих фермеров, на помощь в развитии новых форм малого предпринимательства, сельского хозяйства и т. п.). Самыми востребованными для участников дальневосточной программы мерами экономической поддержки являются специальные льготные кредиты (потребительского кредитования и кредитования малого и среднего предпринимательства) и микрозаймы (для малого и микробизнеса на «дальневосточных гектарах» с годовой ставкой от 3 до 8 %).

На прошедшем в сентябре 2019 г. Восточном экономическом форуме (далее – ВЭФ) Президентом России была анонсирована беспрецедентная, сверхльготная (со ставкой 2 % годовых) ипотека на покупку жилья молодым семьям сроком на пять лет. Также важной является выдвинутая главой государства инициатива об увеличении вдвое зарплаты в ДФО по программам «Земский доктор» и «Сельский учитель». Такие специальные социально-экономические меры возможны только при их государственном финансировании и субсидировании. Целью этих мер является привлечение на постоянное место жительства в дальневосточные регионы высококвалифицированных специалистов [22].

В рамках сессии ВЭФ «Освоение "дальневосточных гектаров": новые меры государственной поддержки» озвучены меры поддержки, наиболее востребованные обладателями дальневосточных земельных участков. Так, более 50 % переселенцев обозначают вид использования земельных участков для строительства жилья, то есть под индивидуальное жилищное строительство и личное подсобное хозяйство. При этом переселенцы, как правило, выбирают компенсацию части стоимости строительства жилья либо льготную ипотеку [23].

Таким образом, современная земельная политика государства по освоению дальневосточных территорий, как и предыдущая, «столыпинская», прошедшая в России в начале XX столетия, поставила амбициозные цели и задачи, которые предстоит выполнять в России в течение ближайшего двадцатилетия. И несмотря на определенные трудности, которые вполне естественны при применении новых правовых механизмов природопользования, можно быть уверенным, что комплекс правовых, организационных, экономических, социальных и природоохранных мер, предусмотренных не только федеральным, но и региональным законодательством, позволит успешно реализовать геополитические и демографические задачи новой российской дальневосточной земельной политики.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон 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»
2. Данные Федеральной информационной системы (ФИС) НаДальнийвосток.РФ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Злотникова Т.В. Проблемы и перспективы новой земельной политики на дальневосточных территориях // Вестн. Удм. ун-та. Сер.: Экономика и право. 2018. Т. 28, вып. 5. С.732-739.
4. Рабочие тезисы Общественной Палаты РФ к общественной экспертизе проекта федерального закона. 8 апреля, 2016. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/newsitem/33499>
5. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 18 июля 2019 года № 194-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» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 (ред. от 15.03.2018) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Машкова Т.Ю. Особенности правоприменения закона «о дальневосточном гектаре» и ответственность за его нарушение // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. М., МИИГАиК, 2019. 410 с.
13. Машкова Т.Ю. Правовые и экономические инструменты современной дальневосточной земельной политики // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Йошкар-Ола: МарГУ, 2019. 428 с.
14. Указ Президента РФ № 632 от 03.11.2018г «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Конвенция об охране всемирного культурного и Природного наследия», принятая на Генеральной конференции Организации Объединенных Наций в Париже в ноябре 1972 года // СПС «КонсультантПлюс».
17. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» С изменениями и дополнениями от: 22 августа 2004 г., 26 июня 2007 г., 13 мая, 30 декабря 2008 г., 5 апреля 2009 г., 13 июля 2015 г., 27 июня 2018 г., 26 июля 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс».
18. Якутские общественники против программы «Дальневосточный гектар» URL: <https://www.infpol.ru/news/asia/116012-yakutskie-obshchestvenniki-protiv-programmy-dalnevostochnyy-gektar-skandal-rassledovaniya/>
19. Закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Саха (Якутия)», принятый 24.11.2016г. Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) // СПС «КонсультантПлюс».
20. Злотникова Т.В., Машкова Т.Ю. Современные правовые механизмы освоения дальневосточных территорий // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): междунар. науч.-практ. конф.: сборник / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. М.: ИГП РАН, 2018. 546 с.
21. Машкова Т.Ю. Конституционные основы современной дальневосточной земельной политики // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. М.: МИИГАиК, 2019. 410 с.
22. В Совфеде рассказали, как можно реализовать идею льготной ипотеки в ДФО МОСКВА, 5 сен. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190905/1558339516.html?in=t>
23. На Восточном экономическом форуме рассказали о подготовке льготной ипотечной программы для получателей «дальневосточных гектаров». ФИС. Новости. 05.09.2019. URL: <https://надальнийвосток.рф/news/detail?id=634>

Машкова Татьяна Юрьевна, заместитель декана Гуманитарного факультета,  
старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости  
Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)  
105064, Россия, г. Москва, Гороховский пер., 4  
E-mail: t\_mashkova@miigaik.ru

*T.Yu. Mashkova*

**GRATUITOUS UTILIZATION OF LAND: NEW MANAGEMENT AND LEGAL, SOCIAL  
ECONOMIC MECHANISMS**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-3-412-417

The research provides analysis of changes in existing legal acts of land law related to gratuitous allocation of Russian Far Eastern lands according to the special Law №119 on “Russian Far Eastern hectare”. The article analyses the constitutional and land legal basis of the modern Far Eastern land policy. Peculiarities of the implementation of the “Far Eastern hectare” are considered including generally accepted norms of forest legislation. In the areas of compact residence of indigenous people, as well as in the Siberian territories rejoined to the Far Eastern Federal District. The analysis of government support measures on federal and regional levels (Far Eastern mortgage, etc.). The assessment of the newly proposed the investment courts as judgement institutes. The materials of national researches on problems of the Far Eastern territories were explored as well as statistical data of the Federal informational resources (FIS and ARCHK DV), and research materials of the Public Chamber of the Russian Federation, etc.

*Keywords:* expansion of the Far Eastern Federal District, the Far Eastern Hectare, the “Far Eastern” mortgage, gratuitous utilization of land, new Land management policy, protection of land rights of indigenous people.

Received 05.03.2020

Mashkova T.Yu., Deputy dean of Humanitarian faculty, senior lecture  
at Department of Land law and state registration of real estate  
Moscow State University of geodesy and cartography (MIIGAiK)  
Gorokhovskiy lane, 4, Moscow, Russia, 105064  
E-mail: t\_mashkova@miigaik.ru