

Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай

Специальный доклад

ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ



Горно-Алтайск, 2014

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 5 статьи 21 Закона Республики Алтай от 24.11.2006 № 94-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай».

Многовековая практика свидетельствует о том, что главными источниками жизнеспособности и процветания любого государства являются принадлежащие ему земельные ресурсы и проживающее на них население. Земля представляет особую ценность для человеческого общества, являясь первоначальным источником богатства.

«Покупайте землю – ее больше не производят». Это высказывание Марка Твена с каждым годом, на протяжении столетий, все более актуально – земля растет в цене по мере того, как все меньше и меньше становится незанятых участков.

Земельные отношения в России всегда были и остаются сложной проблемой, включающей большой круг вопросов о форме собственности и хозяйствования, налоге на землю, землеустройстве, государственном регулировании, управлении земельными ресурсами и т.д.

Наше государство обладает огромным земельным пространством. Наибольшую долю в общей структуре занимает государственная собственность, ее доля составляет 92,4%. Собственность, находящаяся у граждан, составляет 6,2% от общей структуры. Наименьшую часть в общей структуре занимает собственность юридических лиц и составляет 1,4%.

Отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации регулирует Земельный Кодекс РФ, вступивший в силу 30 октября 2001 года. В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов России. Земельное законодательство состоит из Земельного Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Право частной собственности является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Ст. 36 Основного закона страны предусматривает гарантии права частной собственности на землю: «Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона».

Собственность есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне. Особенно это касается права собственности на землю.

Наиболее важные федеральные и региональные законы в области земельных правоотношений направлены на развитие оборота земельных участков, поддержку многодетных семей, защиту и поддержку интересов сельхозпроизводителей.

Одним из ключевых направлений государственной политики в решении демографических задач, укреплении благополучия семьи и сохранении нравственных ценностей становится поддержка многодетных семей. Нельзя не отметить значительные усилия, предпринимаемые руководством государства и нашей республики в целях повышения уровня социальных гарантий для данной категории семей.

К числу первоочередных мер относится бесплатное выделение земельных участков многодетным семьям. Впервые прозвучавший в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2010 году тезис о необходимости создания для многодетных семей режима наибольшего благоприятствования, в частности, о введении практики бесплатного предоставления им земельных участков под строительство дома или дачи, впоследствии получил законодательное закрепление на федеральном уровне.

Федеральным законом от 14.06.2011 г. № 138-ФЗ были внесены изменения в ст. 28 Земельного кодекса РФ, устанавливающие право граждан, имеющих трех и более детей, на приобретение бесплатно земельных участков в случае и в порядке, которые определяются законами субъектов РФ.

В Республике Алтай принят и действует Закон Республики Алтай от 01.08.2003 г. № 13-1 «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан в Республике Алтай». Однократно бесплатно предоставляются в собственность земельные участки для индивидуального жилищного строительства следующим категориям граждан, не имевшим ранее в собственности или на ином праве земельных участков и проживающим на территории соответствующих муниципальных образований:

- многодетным семьям с тремя и более детьми;
- молодым семьям, возраст супругов в которых не превышает 35 лет;
- гражданам, являющимся ветеранами боевых действий;
- инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов;

- лицам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, либо награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

Особенно плодотворным для нашего региона оказался 2011 год, когда Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай были приняты значимые законодательные акты в сфере регулирования земельных отношений.

Закон Республики Алтай от 19.10.2011 г. № 60-РЗ внес изменения в Закон Республики Алтай «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан в Республике Алтай» и расширил перечень лиц, имеющих право на бесплатное получение земельных участков в собственность; уточнил категорию многодетных семей, имеющих право на однократное бесплатное предоставление земельных участков в собственность; установил принцип недопустимости установления ограничений или преимуществ в отношении граждан, имеющих право на однократное бесплатное предоставление земельных участков в собственность. Законом Республики Алтай от 19.10.2011 г. № 68-РЗ внесены изменения в Закон Республики Алтай «Об установлении предельных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в Республике Алтай», которыми были установлены минимальный и максимальный пределы земельных участков, предоставляемых в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, на территории Республики Алтай.

Оба закона имеют наибольшее значение, так как существенно расширяют возможности получения льготы многодетными семьями, имеющими трех и более детей, на территории Республики Алтай и вводят новые категории граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность: инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов; лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны. В частности, право на бесплатное предоставление земельного участка получили многодетные семьи, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет, совместно проживающих с родителями, (усыновителями, приемными родителями, опекунами или попечителями) или с одним из них, а в случае обучения ребенка из такой семьи по очной форме обучения в учреждении начального профессионального, среднего профессионального или высшего профессионального образования – до окончания такого обучения, но не более чем до достижения им возраста 23 лет, постоянно проживающие на территории

соответствующих муниципальных образований, не имевшие ранее в собственности или на ином праве земельные участки для индивидуального жилищного строительства. Кроме того, многодетные семьи при рождении третьего (или последующего) ребенка получили право на однократное бесплатное предоставление земельного участка в собственность для индивидуального жилищного строительства или дачного строительства независимо от наличия у семьи в собственности или на ином праве земельного участка.

Парламент Республики Алтай принятием данных законов о земельных отношениях поддерживает многодетные семьи и поощряет увеличение рождаемости на территории региона, создает необходимую законодательную базу для реализации прав данной категории граждан на бесплатное приобретение земельных участков.

По сведениям Министерства имущественных отношений Республики Алтай, на начало 2014 года в Республике Алтай подали заявления на бесплатное предоставление земельного участка 8806 льготников. Начиная с 2008 года, предоставлено 3705 земельных участков, в том числе 916 - многодетным семьям. В республике проживает 5178 многодетных семей, из них 1948 семей подали заявления на бесплатное предоставление земельного участка.

По данным, предоставленным районными муниципальными образованиями, составлена сводная таблица (См. Приложение 1).

Так, согласно этим данным, с 2009 по 2013 годы в республике состояли в очереди на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства (ИЖС) 13179 граждан, из них – 8533 граждан льготных категорий. Если в Кош-Агачском, Усть-Коксинском и Шебалинском районах наряду с гражданами, относящимися к льготным категориям, принимают заявления и от других лиц, то во всех остальных муниципалитетах в очереди состоят только льготные категории граждан.

За указанный период времени районными муниципалитетами предоставлено 9023 земельных участка для ИЖС, из них 3760 участков – гражданам, относящимся к льготным категориям, в том числе 1085 – многодетным семьям.

По сведениям глав ряда сельских поселений Шебалинского, Турочакского, Кош-Агачского, Усть-Канского, Улаганского, Чойского, Чемальского и Майминского районов, очереди на предоставление земельных участков под строительство в Ильинском, Озеро-Куреевском, Ортолыкском, Черноануйском, Ябоганском, Балыктуюльском, Челушманском, Сейкинском и Чемальском,

Союзгинском поселениях не существует, участки предоставляются всем желающим, и проблем с оформлением данных участков не возникает. На данный момент происходит расширение территорий ряда сельских поселений, следовательно, и в дальнейшем проблем с выделением земельных участков не возникнет.

При определении очередности предоставления земельных участков проблем также не имеется, так как существует очередность для отдельных категорий льготников. Как правило, первоначально предоставляются участки льготным категориям граждан, а затем оставшиеся участки выставляются на аукцион. В итоге: 30% - местные жители, 60% - льготники, 10% - аукцион. В реальности же до аукциона, по данным сельских муниципалитетов, доходит всего 1-2%. А вот в Балыктуюльском сельском поселении в течение года подается малое количество заявлений о предоставлении земельного участка, что связано с большим потоком миграции населения в райцентр и в республиканскую столицу.

Говоря о реализации права собственности граждан на территории Республики Алтай, нельзя обойти вниманием проблемы, связанные с процедурой бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям.

Иногда бывает и так, что местные органы власти стараются предоставить многодетным просителям земли участки, мягко говоря, в не совсем привлекательной местности. *Так, осенью 2013 года гр. Ч. сообщил Уполномоченному, что его многодетной семье предложили земельный участок в садовом обществе, где отсутствуют водо- и электроснабжение.* Из подобных ситуаций вытекают все последующие проблемы вовлечения земельных участков в имущественный оборот в связи с отсутствием на них спроса и трудностями подведения инженерных коммуникаций. Как известно, такой подход, олицетворяющий идею «заботы» государства, не дает ни экономического, ни социального эффекта.

Совершенно очевидно, что необходимо инфраструктурное обеспечение сформированных земельных участков. Учитывая социальную ориентированность идеи бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям, затраты инфраструктурного обеспечения должны лечь на публичную власть, а не на граждан. Зато реальной будет и вовлеченность соответствующих земельных участков в имущественный оборот со всей вытекающей из нее экономической отдачей в виде земельного налога, а впоследствии и налога на имущество физических лиц.

Как отмечается в Постановлении Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 15.03.2013 г. № 26-16 «О ходе реализации Закона Республики Алтай «О порядке бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан, имеющим трех и более детей, на территории Республики Алтай» и Закона Республики Алтай «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан в Республике Алтай», вопрос предоставления земельных участков указанным категориям граждан муниципальными образованиями нашего региона решается по-разному. Если в МО «Чемальский район», «Кош-Агачский район», «Усть-Канский район», «Усть-Коксинский район» вопрос уже практически решен, то декларированные меры заботы о многодетных семьях наткнулись на ограниченность имеющихся земельных ресурсов в наиболее привлекательных и густонаселенных муниципальных образованиях. Так, в городе Горно-Алтайске предоставлено 129 земельных участков (подано 1995 заявлений), в Майминском районе предоставлен 171 земельный участок (подано 1656 заявлений), в Шебалинском районе предоставлено 29 земельных участков (подано 180 заявлений). Как видим, вопрос предоставления земельных участков здесь решается намного сложнее.

Основной проблемой при предоставлении земельных участков льготным категориям граждан является обеспечение их инженерной инфраструктурой.

Муниципальными образованиями в Республике Алтай частично проведена работа по подготовке проектно-сметной документации по электро- и водоснабжению, в большинстве муниципальных образований данная работа находится на стадии разработки либо вообще не начата. Выделение земельных участков происходит разрозненно, что осложняет процесс их оснащения инфраструктурой.

Кроме того, основной проблемой при предоставлении льготным категориям граждан земельных участков в некоторых муниципальных образованиях (например, МО «Город Горно-Алтайск», «Майминский район», «Шебалинский район») является дефицит земельных участков, пригодных для жилищного строительства, обеспеченных инженерно-транспортной инфраструктурой, сложная процедура передачи земель, находящихся в федеральной собственности, изъятие прилегающих сельскохозяйственных угодий под застройку.

По сведениям глав сельских администраций, насущной проблемой, с которой сталкиваются сельские поселения Майминского, Чойского, Чемальского районов – фактически отсутствие свободных земель поселения.

Свободные земли на территории поселений, как правило, - земли Российской Федерации. В Саратанском сельском поселении из-за нехватки земельных участков существуют проблемы с постановкой граждан в очередь на предоставление земельных участков.

По состоянию на 1 января 2013 года в муниципальных образованиях состояли на учете по выделению земельных участков в целях жилищного строительства 1 948 многодетных семей, из них за период с 2003 по 2012 годы земельные участки предоставлены 916 семьям. 89 земельных участков частично обеспечено инженерной инфраструктурой, в том числе: 52 - электросетями, 37 - подъездной дорогой.

Для строительства инженерной инфраструктуры на земельных участках, предоставленных и подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющих трех и более детей по предварительным данным необходимо 853,063 млн. рублей, в том числе на разработку проектно-сметной документации - 34,428 млн. рублей (без учета расходов на строительство автомобильных дорог).

В целях обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой в республиканском бюджете Республики Алтай на 2013 год предусмотрено финансирование в размере 23,7 млн. рублей в рамках подпрограммы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Республики Алтай, в том числе сельской местности» республиканской целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы.

Необходимо отметить, что исполнительные органы власти региона делают реальные шаги для решения названной проблемы. Так, Распоряжением Правительства Республики Алтай от 20.03.2013 г. № 175-р утвержден План мероприятий («дорожной карты») на 2013-2016 годы, целью которого является создание условий для строительства инженерной инфраструктуры на земельных участках, предоставленных и подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей.

Справедливости ради следует заметить, что очерченный региональным законодательством Республики Алтай механизм реализации гражданами, имеющими трех и более детей, своего права на землю, регламентирован достаточно подробно, в связи с чем граждане данной категории, желающие реализовать свое право после ознакомления с соответствующими нормативными правовыми актами, могут быть вполне юридически подкованными в данном вопросе.

К Уполномоченному по правам человека в Республике Алтай постоянно поступают обращения граждан по вопросам, связанным с нарушением земельных прав. Круг проблем, волнующих жителей республики, весьма разнообразен. Это и трудности реализации законодательства, устанавливающего упрощенный порядок оформления прав на землю, и вопросы предоставления земельных участков различным категориям граждан, и сложности в оформлении и реализации права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, и ряд других вопросов.

Следует обратить внимание на то, что качество проводимой на территории нашего региона земельной политики уже не первый год является объектом пристального внимания и критических оценок со стороны Уполномоченного по правам человека. Зачастую в этой сфере обнажаются неприглядные стороны деятельности чиновников, наделенных распорядительными земельными функциями. Как известно, отсутствие четкого, доступного и общепонятного государственного регулирования какой-либо сферы общественных отношений ведет к возможности вольного толкования регулирующих эту сферу законов применительно к конкретным лицам и обстоятельствам. В свою очередь, это обуславливает повышение уровня теневых процессов в соответствующих общественных отношениях. К сожалению, к такому виду общественных отношений относится на сегодняшний день опыт распределения государственной земли между частными лицами в республике.

На 01 января 2014 года с момента возникновения регионального института омбудсмана к Уполномоченному поступило 394 обращения по земельному вопросу, что составляет 5,9% от общего количества обращений.

В таблице 1 и диаграмме 1 представлено ежегодное количество поступивших к Уполномоченному жалоб и обращений граждан на нарушение их земельных прав в 2007-2013 годах.

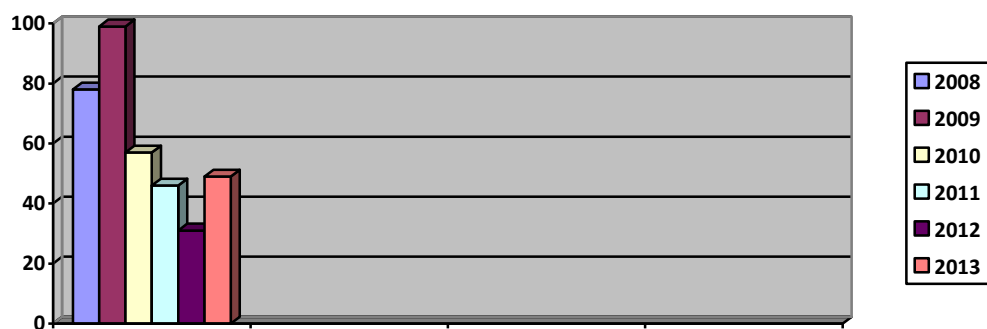
Табл. 1

Обращения, поступившие к Уполномоченному в 2007-2014 годах

Обращения по земельным вопросам	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Количество поступивших обращений	34	78	99	57	46	31	49
% от общего количества обращений	5,1	10,4	7,7	4,7	4,1	2,6	4,4

Диаграмма 1

Поступившие в 2007-2013 гг. обращения по земельным вопросам



В таблице 2 и диаграмме 2 приведена тематика жалоб и обращений граждан по земельным вопросам.

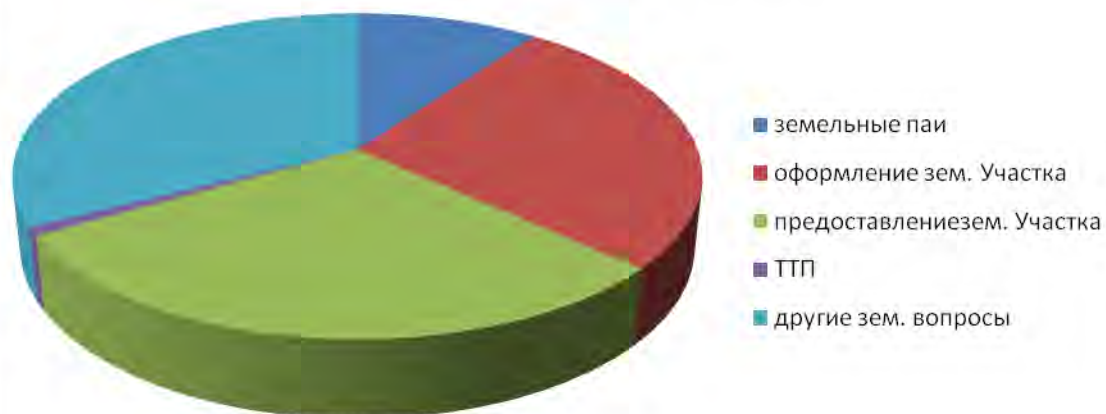
Табл. 2

Тематика обращений

№ п/п	Тематика обращений	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	По вопросам земельных паев	10	13	6	2	1	4
2.	Оформление земельного участка (межевание, право собственности и др.)	27	27	15	8	9	10
3.	Предоставление земельного участка:	15	22	16	18	17	20
	из них						
	- многодетным семьям	-	3	1	8	3	2
	- молодым семьям	5	5	3	2	1	3
	- ветеранам боевых действий	-	2	1	1	4	2
	- инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов	4	3	2	3	3	5
4.	По территориям традиционного природопользования КМН	-	-	-		2	1
5.	Другие земельные вопросы	26	37	20	18	2	14

Диаграмма 2

Тематика обращений по земельным вопросам (2008-2013 гг.)



В таблице 3 и диаграмме 3 показано количество поступивших обращений к Уполномоченному из города и районов республики.

Табл. 3

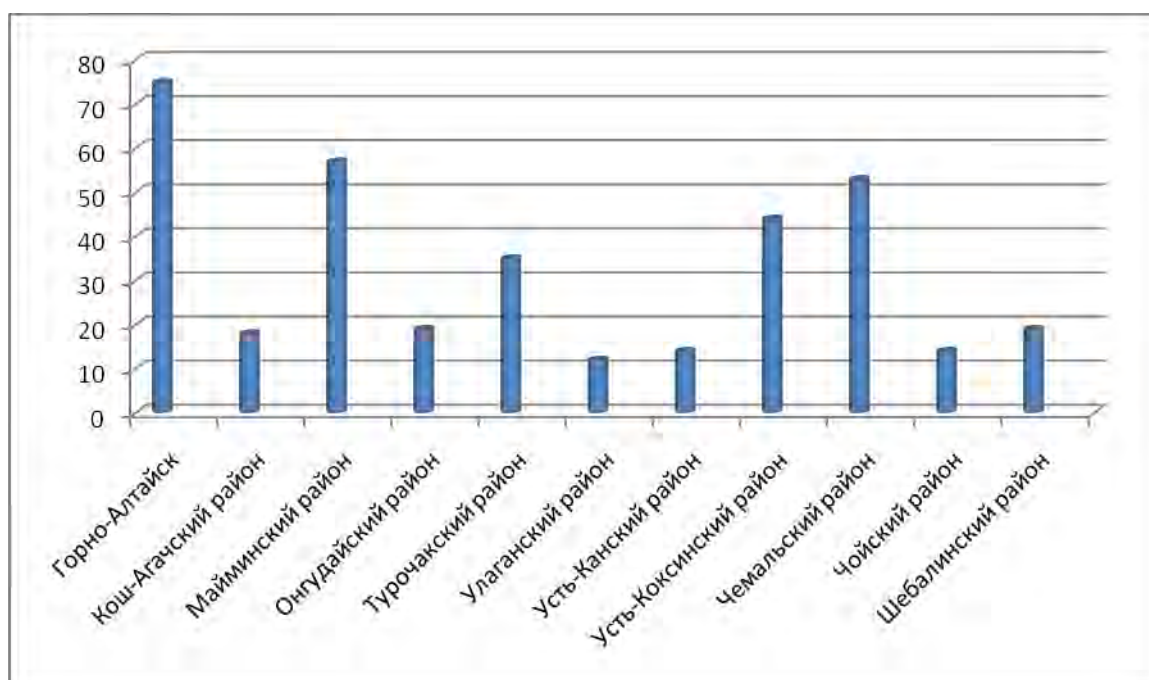
Поступившие обращения из города и районов (2008-2013 гг.)

район	2008	2009	2010	2011	2012	2013	всего обращений
г. Горно-Алтайск	16	15	11	14	7	12	75
Кош-Агачский	3	7	1	1	3	3	18
Майминский	11	12	11	9	4	23	57
Онгудайский	6	6	2	2	2	1	19
Турочакский	7	9	5	5	6	3	35
Улаганский	3	4	1	1	1	2	12
Усть-Канский	4	4	1	1	1	3	14
Усть-Коксинский	11	15	7	3	4	4	44
Чемальский	10	17	14	5	1	6	53

Чойский	4	4	2	2	-	2	14
Шебалинский	3	6	2	3	2	3	19
всего обращений	78	99	57	46	31	49	360

Диаграмма 3

Обращения, поступившие к Уполномоченному в 2008-2013 гг. из города и районов



Еще в 2007 году в докладе Уполномоченного поднимался вопрос о приобретении права собственности на земельные паи. Но, к сожалению, до сих пор данный вопрос так и не решен. Порядок выделения земельных долей с введением в действие Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был упрощен. Несмотря на это, граждане испытывают существенные трудности в оформлении и реализации права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Основными препятствиями в реализации права собственности граждан на земельные участки, выделяемые из земель сельскохозяйственного назначения, являются следующие:

- техническая сложность процедуры межевания земельных участков;

- невозможность на практике указать месторасположение выделяемого земельного участка конкретному собственнику;
- высокая стоимость землеустроительных работ;
- сложность и длительность оформления документов, подтверждающих право собственности на земельные доли и на выделенные земельные участки;
- недостаточное законодательное урегулирование при образовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения процедуры информирования собственников неостребованных земельных долей;
- неподъемные финансовые затраты для собственников земельных долей (паев) по уплате земельного налога даже при отсутствии межевания и государственного кадастрового учета земельных участков, т.е. при фактическом неиспользовании земельного участка.

В целях устранения препятствий в реализации права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в 2008 году Уполномоченный рекомендовал субъектам законодательной инициативы рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в данной сфере, направленные на существенное упрощение процедуры выделения земельных участков в счёт земельной доли, совершенствование порядка информирования собственников неостребованных земельных долей об образовании земельных участков и установление социально обоснованной дифференциации земельного налогообложения с учетом фактически сложившихся обстоятельств использования земли.

В 2011 году был принят Закон Республики Алтай № 31-РЗ, внесший изменения в ст. 1.1 Закона Республики Алтай «Об особенностях регулирования правоотношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Алтай», которыми была определена цена земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при приобретении их в собственность, а также установлена возможность выкупа не только земельных участков сельскохозяйственных угодий, но и иных земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения (земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции).

Цена земельных участков при приобретении сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, установлена в размере, равном двум процентам кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

Цена при приобретении земельного участка в собственность, переданного в аренду гражданину или юридическому лицу земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка, установлена в размере, равном 15 процентам кадастровой стоимости земельного участка.

Снижение выкупной цены способствует переоформлению земельных участков сельскохозяйственного назначения, используемых сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, в их собственность, и предоставляет возможность оформлять кредиты под залог земельных участков.

Закон Республики Алтай от 19.10.2011 г. № 57-РЗ признал утратившими силу противоречащие федеральному законодательству ст.ст. 6 и 7 регионального закона «Об особенностях регулирования правоотношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Алтай» и урегулировал вопросы опубликования в средствах массовой информации сообщений, предусмотренных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и, главное, в интересах мелких сельхозпроизводителей-арендаторов земель сокращен минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду, а именно: для выпаса скота, сенокосения и выращивания однолетних сельскохозяйственных культур – 11 месяцев, для других видов разрешенного использования – 3 года. Данные изменения указанного закона значительно упростили процедуру заключения договоров аренды.

Социально значимой проблемой для граждан стала утрата контроля над долями земельной собственности. Из-за практических затруднений, возникающих у собственников земельных долей, желающих выделить их в натуре для организации крестьянского (фермерского) хозяйства или распорядиться ими иным законным способом, при одновременном повышении

рыночной стоимости и ликвидности земельных участков существенно возросли риски незаконного отчуждения земельных паев.

Так, по данным администрации Артыбашского сельского поселения, все паевые земли выкуплены у местных жителей и оформлены в собственность лицами, не проживающими на территории поселения. Земля вокруг сел Аносинского поселения практически вся паевая, перепроданная в собственность других лиц, поэтому, по мнению сельского муниципалитета, возникают острые проблемы с выделением земельных участков для индивидуального жилищного строительства и, особенно, под выпас скота и сенокосные угодья.

Как отмечают главы ряда сельских поселений Турочакского, Улаганского и Усть-Канского районов, в администрации сел граждане обращаются в основном с вопросами по оформлению паевых земель. В силу того, что население в основном безработное проблемы при оформлении паев возникают в связи с отсутствием денежных средств у граждан.

Еще одной актуальной проблемой села остается межевание паевых земель. Многие главы сел считают, что работа по межеванию сельхозземель проводится плохо, жители не могут определиться, как и с чего начать межевание земель. Так, в Ортолыкском сельском поселении в 2003 году при ликвидации колхоза «Кызыл Чолмон» выделили паевые земли участникам колхоза и всем, кому на тот момент исполнилось 18 лет. После 2003 года никто не получил сельхозземли. На сегодняшний день, по сведениям сельской администрации, в списке из 420 человек, получивших паевые земли, 81 числятся умершими, но до сих пор никто из наследников так и не оформил наследство должным образом. Подрастающему поколению остро не хватает земель для личного подсобного хозяйства, под покосы, но никто не может их получить и документально оформить.

По сообщению администрации Ининского сельского поселения, при выделении и оформлении паевых земель в собственность или аренду часто возникают накладки в силу того, что выделяют и межут земли различные межевые компании как г. Горно-Алтайска, так и Онгудайского района. Поэтому, по мнению данного муниципалитета, необходимо передать сельскому поселению право распоряжаться всеми категориями земель на территории поселения.

В Куладинском сельском поселении Онгудайского района не до конца решен вопрос по паевым землям из-за плохого учета и запутанности данного вопроса на районном уровне.

А жители Челушманского сельского поселения обращаются о выделении полевых земельных участков для расширения личного подсобного хозяйства. У населения не имеется в пользовании (аренде, собственности) полевых земельных участков, так как в свое время земельные пайи не были ими получены. Земли сельскохозяйственного назначения были в постоянном (бессрочном) пользовании совхоза «Челушманский», в настоящее время – в собственности СПК «Челушманский». Для создания фермерских хозяйств и, следовательно, новых рабочих мест очень остро стоит вопрос о полевых земельных участках.

В Чибитском сельском поселении при выделении и оформлении паевых земель у жителей проблем нет, ибо все земли принадлежат СПК «Чибит». Та же проблема и у жителей Верх-Карагужинского сельского поселения Майминского района, а именно: паевых земель вообще нет. Проблема эта возникла еще в 1990-е годы, когда совхоз реорганизовывали в спецхоз «Майминский», и все земли передали ему.

К Уполномоченному по правам человека обращались пайщики Усть-Коксинского, Турочакского, Чемальского, Усть-Канского, Онгудайского, Кош-Агачского и других районов в связи с восстановлением их прав на земельные пайи. Совместные усилия государственных и муниципальных органов отчасти помогают решать данную проблему. Однако для окончательного закрепления права на земельный пай гражданам все равно приходится обращаться в суд, что справедливо вызывает недовольство и возмущения.

Так, в апреле 2009 года по вопросу оформления земельных паев и последующей их регистрации представителем по доверенности к Уполномоченному поступила жалоба пайщиков ООО «Инициатива Усть-Коксинского района. За содействием пришлось обратиться к районной прокуратуре. Факты и доводы, приведенные заявителями, частично подтвердились результатами прокурорской проверки. Заявителям было разъяснено, что при наличии обоснованных претензий, постановку на кадастровый учет, а также действия доверителя следует оспаривать в судебном порядке.

В июне этого же года к Уполномоченному поступило коллективное обращение владельцев земельных долей в Чемальском районе. На обращение омбудсмана прокуратура района отметила, что участники общей долевой собственности бывшего совхоза «Эликмонарский» в течение двух лет не могут решить вопросы выделения земельных паев и оформления их в собственность. Окончательно решить данные проблемы можно было также только в судебном порядке.

Еще одно заявление по вопросу собственности на земельные доли в этом же месяце *поступило от семьи А., проживающей в Усть-Канском районе. Оба супруга работали в совхозе «Ябоганский», а затем в ТОО «Ябоган» и являлись собственниками земельных долей в названном ТОО. Подтверждением данного факта являлись выписки из решения администрации Усть-Канского района о приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, по словам заявителей, в районной администрации имелись два списка, в одном из которых данная семья не числилась, и именно этот список, как им сообщили, являлся подлинным.* Администрация района подтвердила Уполномоченному, что в список граждан, имеющих право на земельные доли, составленный в 2003 году, семья А. включена, а в списке, которым руководствуется ФГУ «Землеустроительная кадастровая палата», заявители отсутствуют. На обращение омбудсмана прокуратура района направила заявителям два списка лиц, имеющих право на земельные доли совхоза «Ябоганский», – 1993 года и список, в котором присутствуют фамилии семьи А., с тем, чтобы за защитой своих прав заявители обратилась в суд.

Приведу еще один пример и вновь из того же 2009 года. *Весной названного года поступило коллективное обращение жителей с. Чемал с просьбой оказать содействие в получении земельных паев. Фактически произошло противоборство нескольких пенсионеров с бывшим директором совхоза «Эликмонарский», который обманным путем вынудил пайщиков бывшего совхоза передать ему выписки на земельные паи. Взамен этого пообещал оказывать им поддержку, а также выплачивать дивиденды от деятельности созданного им крестьянского хозяйства «Ингурек», однако ничего не сделал.* По обращению Уполномоченного районная и республиканская прокуратура провели проверки, в результате которых изложенные заявителями доводы подтвердились. Также было установлено, что на тот момент вопросы законности создания крестьянского хозяйства «Ингурек», формирования состава его членов и земельных наделов являлись предметом уголовно-процессуальной проверки, и комплексная проверка еще не была завершена.

Одной из главных причин, препятствующих становлению граждан как полноценных собственников земельных паев, является недостаточное знание ими прав и обязанностей в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Нами постоянно проводится разъяснительная работа и юридическое консультирование обращающихся к нам граждан, каким образом можно и нужно грамотно отстаивать свои законные земельные права.

Наиболее типичными ситуациями нарушения прав владельцев земельных долей и земельных участков, выделяемых из земель сельскохозяйственного назначения, являются следующие:

- нарушение условий договоров аренды земельных долей или их ненадлежащее оформление (например, заключение договора аренды земельного участка неуполномоченным лицом при отсутствии оформленной доверенности от участников долевой собственности);
- невозможность повлиять на реальную возмездность использования земельных участков арендатором в силу незнания арендодателями законодательства и своих прав;
- неизвещение участника долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения о проведении общего собрания участников долевой собственности в установленном законом порядке;
- понуждение сельскохозяйственными организациями граждан, имеющих земельные доли, к заключению сделок купли-продажи земельных долей под предлогом высокой стоимости оформления права собственности на земельные участки;
- невыдача гражданам документов, удостоверяющих их права на земельные участки (свидетельств о праве собственности на земельную долю) при приватизации земель, в результате чего граждане не знают о своих правах и не могут распорядиться земельными участками.

Неопределенность правового статуса земельного участка при его выделении гражданам или юридическим лицам, ненадлежащим образом проведенная органами местного самоуправления предварительная работа по формированию данного участка нередко препятствует реализации земельных прав заявителей.

Так, на выездном приеме в октябре 2009 года к Уполномоченному обратилась группа жителей с. Новый Бельтир по вопросу оформления права собственности на земельные участки. В 2003 году их дома в с. Бельтир пострадали от землетрясения, и взамен разрушенного жилья они изъявили желание получить жилье в Чемальском районе. На обращение омбудсмана администрация Чемальского района и Министерство регионального развития Республики Алтай предоставили информацию, согласно которой в 2009 году велась работа по расширению границ с. Чемал и параллельно велись переговоры с представителями крестьянского хозяйства «Ардимат» о передачи части земель хозяйства в собственность района. После завершения данных работ, по заверению компетентных органов, всем гражданам, чьи дома были построены

на территории данного хозяйства, к концу года будет предоставлена возможность оформить жилые дома и земельные участки в собственность.

Еще одна ситуация, связанная с оформлением земельного участка. Весной 2011 года к Уполномоченному поступило обращение жителя с. Чемал, инвалида третьей группы гр. Д. Как сообщал заявитель, с 2006 года он пытался оформить право собственности на земельный участок, выделенный ему Чемальской сельской администрацией еще в 1994 году. После длительных походов гр. Д. в районной газете было опубликовано объявление о том, что участок с конкретным кадастровым номером предоставляется льготникам для строительства жилого дома. По словам заявителя, местоположение его земельного участка и указанного участка совпадали. На поданную им претензию он получил ответ о том, что указанный участок исключен из списка бесплатного предоставления и перенесен в список предоставления в аренду сроком на 5 лет. Администрации района не отказалась от своих слов. А прокуратура Чемальского района в результате проведенной по обращению омбудсмана проверки установила, что муниципалитет района намеренно затягивал разрешение проблемы гр. Д. и нарушил требования федерального законодательства. Поэтому прокурором района на имя главы муниципального образования было внесено представление об устранении нарушений закона с требованием предоставить заявителю земельный участок в собственность.

В апреле 2013 года по вопросу предоставления земельного участка к Уполномоченному обратилась жительницы с. Манжерок гр. Ф., имеющая ребенка-инвалида. По словам заявительницы, в марте 2012 года она подала в районную администрацию заявление о предоставлении ей участка и спрашивала, когда он будет предоставлен. Как следовало из ответа районной администрации, определенного периода для предоставления гражданам земельного участка законодательством не установлено. Решением сессии Майминского районного Совета депутатов № 27-11 от 27.12.2011 года утвержден «Порядок предоставления на территории МО «Майминский район» бесплатно в собственность отдельным категориям граждан РФ земельных участков для индивидуального жилищного строительства без проведения торгов». Прежде всего, администрация МО «Манжерокское сельское поселение» должна предоставить сведения об общем количестве сформированных земельных участков, прошедших кадастровый учет и расположенных в границах сельского поселения. Затем районная Комиссия по вопросам бесплатного предоставления земельных участков в соответствии с поданными заявлениями распределяет участки. Согласно предоставленному ответу на 10.05.2013 года

сведений от администрации Манжерокского сельского поселения о количестве сформированных земельных участков в районную Комиссию еще не поступало.

Серьезные проблемы при оформлении земельных участков возникают в Карагайском сельском поселении Усть-Коксинского района. По сведениям сельского поселения, кадастровые инженеры отправляют межевое дело в кадастровую палату, а те в свою очередь отказывают в постановке земельных участков на кадастровый учет, мотивируя тем, что происходит наложение земельных участков, либо они не входят в границы населенных пунктов. По факту земельные участки выделяются согласно местности и карте, а на публичной кадастровой карте расположение уточненных объектов непонятно какое: координаты земельных участков расположены не по месту нахождения объектов, ранее поставленные на учет земельные участки каким-то образом находятся за чертой населенных пунктов. Создается мнение, что границы населенных пунктов в сельской администрации и кадастровой палате не совпадают. Причем, в нескольких ответах Филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Республике Алтай муниципальному образованию «Карагайское сельское поселение» сообщалось о том, «что сведения о местоположении границы населенного пункта Карагай в государственном кадастре недвижимости отсутствуют». В результате такой несогласованной работы межевиков и кадастровой палаты пострадавшей стороной являются жители села, которые изо дня в день ходят по кругу и не могут оформить земельные участки, обращаются за помощью в сельскую администрацию, которая не в силах им помочь. По мнению сельского поселения, решение данной проблемы не требует материальных затрат, достаточно навести порядок в кадастровой палате и межевых компаниях.

Еще одна актуальная проблема – вопрос уточнения границ существующих участков.

По данным Соузгинской сельской администрации, для строительства подводящих газопроводов к жилым микрорайонам на кадастровый учет поставлен земельный участок, границы которого проходят не только по территории существующих земельных участков для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства, но и даже по строениям.

Помимо этого, как отмечают многие главы сельских поселений, в сельских поселениях самый большой «голод» в кадрах. Специалисты не имеют образования ни в сфере землеустройства и градостроительства, ни в сфере

архитектуры. Заработные платы - мизерные, специалист сельской администрации получает около 8 тыс. рублей, поэтому опытные обученные кадры, как правило, в поселения работать не идут.

Остро стоит вопрос по выделению сельскохозяйственных угодий. В связи с высоким уровнем безработицы люди пытаются выживать за счет подсобного хозяйства, в том числе разведения скота, но существует проблема нехватки сельскохозяйственных угодий для пастбища, сенокошения и заготовки кормов. Так обстоит дело в Шебалинском и Майминском районах.

Нельзя обойти молчанием и проблему отсутствия свободных земель для ведения личного подсобного хозяйства вблизи и вне черты населенных пунктов. Если в Турочакском районе такой проблемы нет, то предоставление земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в Майминском и Чемальском районах является головной болью глав администраций.

Достаточно предсказуемая ситуация сложилась в 2009 году в Актельском сельском поселении, жители которого обратились к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в разрешении земельного вопроса. Заявители объясняли, что более половины трудоспособного населения не имело возможности трудиться и обеспечивать свои семьи, хотя многие семьи готовы расширять свои личные подсобные хозяйства и тем самым обеспечивать себя средствами к существованию, а также пополнять рынок качественной продукцией. Однако жители столкнулись с проблемой нехватки земель для заготовки кормов. Большой участок земли находится в государственной собственности, а именно принадлежит Российской Академии наук, но, по словам заявителей, в научных целях он не используется. Как объяснила администрация Шебалинского района, земельный вопрос не решен не только для жителей Актельского поселения, но и для жителей сел Черга, Камлак, Камай, Улус-Черга, Мухор-Черга, Кукуя, Могута, находящихся в границах ФГУП АЭСХ СО РАН. Население этих сел в основном работало в этом хозяйстве. Из-за сокращения производства люди остались без работы. Самое главное, нет земли, чтобы заниматься личным подсобным и крестьянским фермерским хозяйством. Земли находятся в федеральной собственности. Население готово развивать ЛПХ, КФХ, потребительские кооперативы, но для этого нужна земля. ФГУП АЭСХ СО РАН часть земель в течение ряда лет не использует, а передает в краткосрочную аренду на 11 месяцев. Для разрешения сложившейся ситуации районный муниципалитет совместно с ФГУП АЭСХ СО РАН обратились в Росимущество с просьбой передать земли сельхозназначения

в размере 3277,4 га в МО «Шебалинский район» для последующей передачи их в сельские поселения.

Для жителей Майминского района вопросы с землей также имеют немаловажное значение. Так, в сентябре 2009 к Уполномоченному обратились жильцы многоквартирного дома в селе Майма по вопросу незаконного сноса их хозяйственных построек. По словам заявителей, Майминское муниципальное образование приняло распоряжение, согласно которому земля, на которой расположены сараи, принадлежащие жильцам дома, отведена под строительство гаражей. В результате начался снос хозяйственных построек, о котором сами хозяева не были поставлены в известность, впрочем как и о вышеуказанном распоряжении. Сельская администрация на обращение омбудсмана сообщила, что рассматривается вопрос о возможности образования земельного участка в районе данного дома для предоставления его на праве аренды гаражному кооперативу. Прокуратура же района в действиях лиц, осуществивших незаконный снос хозяйственных построек, усмотрела признаки преступления, предусмотренного ст. 330 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

В октябре 2010 года по земельному вопросу обратились жители, проживающие в микрорайоне ПУ-49 с. Майма. Как сообщали заявители, их земельные участки, которыми они пользовались более 30 лет, забирали под промышленное строительство. По обращению Уполномоченного муниципальное образование «Майминское сельское поселение» вопрос разрешило положительно. Сельским муниципалитетом было принято решение оставить земельные участки для размещения огородов.

Многие жители Улаганского района для получения делового леса для строительства жилого дома сталкиваются с проблемой отсутствия в собственности земельного участка, поэтому они, по сведениям сельских поселений, оформляют земельные участки лишь для того, чтобы получить деловой лес.

По словам сельских муниципалитетов, необходимо учитывать специфику и традиционный уклад жизни коренного населения, его общинный характер. Если земли поселений будут выставляться на аукцион, то, по мнению как считают главы сельских администраций, местному населению не будет возможности заготавливать дрова, сено, охотиться и даже просто сходить в лес отдохнуть, собрать ягоды, грибы.

В Чойском районе тоже имеется своя особенность, собственно как и во всех остальных районах нашей республики. Так, за чертой населенного пункта

Сейка на землях лесного фонда построены жилые дома. Из-за длительной процедуры разработки и утверждения в вышестоящих органах Генерального плана Чойского района, предусматривающего расширение границ населенных пунктов за счет земель лесного фонда, жители, проживающие в этих домах, не могут оформить в собственность дома и земельные участки. Расширение границ села позволило бы решить названную проблему. Подобная ситуация сложилась и в Каракокшинском сельском поселении: Градостроительный план с учетом расширения границ населенного пункта за счет земель Гослесфонда (земли, не покрытые лесом) из-за недостатков в проектной документации до сих пор находится на доработке в проектном институте «Ивановогражданпроект» г. Москвы, в результате чего в течение двух лет администрация села не может расширить границы населенного пункта.

Кроме того, согласно требованиям Федеральных законов от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» выделение земельных участков под строительство жилых домов общественных зданий происходит с учетом результатов лабораторно-инструментальных исследований на радон. Процедура данного исследования проходит медленно (требуется два месяца), что препятствует скорейшему заключению договоров аренды земельных участков гражданами, получения разрешения на строительство в селах Чойского района.

Актуальными являются и вопросы получения земельного участка для индивидуального жилищного строительства нелюбимой категории граждан.

Так, в апреле 2010 года к Уполномоченному поступила жалоба от жителей с. Чемал семьи Х. по вопросу предоставления им земельного участка. Как сообщают заявители, еще в 2001 году они обратились с заявлением о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства. На данный момент у них двое детей, собственного жилья не имеют. По словам заявителей, на постоянные обращения в администрацию им отвечают отказом, ссылаясь на то, что к льготной категории они не относятся, а на бесплатное получение участка не имеют права. По данной жалобе районная администрация не смогла предоставить однозначный ответ. Согласно ответу до 2010 года муниципалитет никому не выделял земельных участков для ИЖС по причине того, что должным образом оформленных земель для этих целей в администрации просто нет. На тот момент проводилась работа по оформлению земель в окрестностях с. Чемал в собственность МО «Чемальский район» с последующим выделением этих участков жителям,

нуждающимся в строительстве жилья. В апреле 2010 г. было выделено льготным категориям граждан 93 земельных участка для строительства индивидуальных жилых домов, но эти земли выделялись Министерством имущественных отношений РА из федеральных земель, ранее принадлежавших ОПХ. Сельский муниципалитет пообещал, что после представления генерального плана застройки села начнется подготовка к выделению земельных участков жителям села, в том числе и семье Х.

Немаловажной проблемой является и то, что при проведении аукционов у местных жителей не имеется возможности конкурировать с денежными гражданами, приехавшими в республику, что, по мнению глав сельских администраций, может привести к конфликтным ситуациям. В связи с этим возникают вопросы получения земельного участка для индивидуального жилищного строительства нелюгной категории граждан, ибо получить на праве аренды земельный участок для ИЖС без проведения торгов практически невозможно. Так обстоит дело в Соузгинском сельском поселении.

На вопрос о первоочередном предоставлении земельных участков льготным категориям граждан и лишь затем выставление участков на аукцион многие местные муниципалитеты выразили свое согласие с такой позицией, но обратили особое внимание на то, что необходимо учитывать и сложное финансовое положение самих муниципалитетов. Так, по мнению многих глав сельских поселений, «учитывая, что в настоящее время пользуются льготой пять категорий граждан, из которых наиболее многочисленные - «молодая семья» и «инвалиды», до аукциона очередь просто не дойдет, что значительно снизит собственные доходы населения.

Фактически все сельские поселения акцентировали внимание на недостаток финансовых средств на осуществление своих полномочий. Это сказывается и при выделении земельных участков для индивидуального жилищного строительства. Поэтому сформированные земельные участки на территории Узнезинского, Бешпельтирского сельских поселений не обеспечены инфраструктурой: дорогами, электролиниями, водопроводом. А в бюджете Артыбашского сельского поселения отсутствуют финансовые средства и на формирование земельных участков, и на создание инфраструктуры. Также существует настоятельная необходимость в финансовой поддержке сельских поселений в вопросах межевания и разграничения границ.

Как известно, выделением земельных участков занимается районная администрация как собственник данных участков. Но иногда, как отмечают главы сельских администраций, даже при оформлении права собственности

отдельных территорий на сельское поселение встречается неприятие вплоть до судебного противодействия между районным и сельским муниципалитетами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С учетом изложенных проблем земельных отношений и внесенных рекомендаций местными и районными муниципалитетами считаю целесообразным предложить следующее:

Из-за недостатка, а порой и отсутствия финансов, несмотря на наличие проектов, местные бюджеты не способны создавать поселковую инфраструктуру. Поэтому необходимо предусмотреть конкретные республиканские программы по развитию инфраструктуры, работающие напрямую с сельскими поселениями и по возможности компенсировать процент софинансирования.

Существует необходимость в упрощении процедуры предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам. Землю нужно предоставлять как можно проще и как можно больше, так как от этого зависит наполнение местного бюджета.

По мнению многих сельских муниципалитетов, более справедливо и целесообразно передать право распоряжения земельными участками с районного уровня на уровень сельских поселений, ибо на месте виднее как эффективнее использовать землю. Сельские поселения обоснованно считают, что использование собственных территорий является основной статьей доходной части поселения для организации благоустройства и создания инфраструктуры на этой же территории.

Изучить вопрос о субсидировании оформления паевых земель из федерального бюджета.

Следует упростить нормативно-правовую базу для сельских поселений по вопросам расширения населенных пунктов, так как в последующем это позволит ускорить решение вопроса по предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства, ибо процедура ввода земельных участков в границы села долговременная и очень дорогостоящая.

Внести изменения в ст. 2 Закона Республики Алтай от 14.05.2007 г. № 12-РЗ «Об особенностях регулирования правоотношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Алтай», установив

минимальный размер образуемых новых земельных участков из указанной категории земель – 0,5 га (*предложение Союзгинского сельского поселения*).

В действующее законодательство необходимо внести запрет на продажу земель сельскохозяйственного назначения, так как, по мнению сельских муниципалитетов, разбазаривается стратегический запас страны.

В заключение освещенных земельных проблем в Республике Алтай хотелось бы высказать осторожный оптимизм на предмет ожидаемой стабилизации и выравнивания процедур распределения земли в будущем. Несомненно, что окончательное придание земельным правоотношениям свойств законности, открытости и прозрачности потребует долгой и кропотливой работы со стороны органов власти всех уровней, которая, вполне очевидно, не может быть выполнена в течение одного года. Однако хотелось бы отметить усилия, уже сейчас предпринимаемые со стороны сельских, районных муниципальных образований и республиканских государственных органов и поддержать действия, направленные на нормализацию земельной политики в регионе.

Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай выражает благодарность за содействие и предоставление материалов, которые были использованы в специальном докладе:

МО «Город Горно-Алтайск»;

МО «Кош-Агачский район» и МО «Ортолыкское сельское поселение» Кош-Агачского района;

МО «Майминский район» и муниципальные образования «Верх-Карагужинское сельское поселение», «Союзгинское сельское поселение», «Бирюлинское сельское поселение»;

МО «Онгудайский район» и муниципальные образования «Куладинское сельское поселение», «Ининское сельское поселение»;

МО «Турочакский район» и муниципальные образования «Турочакское сельское поселение», «Озеро-Куреевское сельское поселение» и «Артыбашское сельское поселение»;

МО «Улаганский район» и муниципальные образования «Чибитское сельское поселение», «Саратанское сельское поселение», «Балыктуюльское сельское поселение», «Челушманское сельское поселение»;

МО «Усть-Канский район» и муниципальные образования «Черноануйского сельское поселение» и «Ябоганское сельское поселение» Усть-Канского района;

МО «Усть-Коксинский район» и муниципальные образования «Карагайское сельское поселение», «Галдинское сельское поселение»;

МО «Чемальский район» и муниципальные образования «Чемальское сельское поселение», «Узнезинское сельское поселение», «Аносинское сельское поселение», «Бешпельтирское сельское поселение», «Элекмонарское сельское поселение»;

МО «Чойский район» и муниципальные образования «Сейкинское сельское поселение», «Каракокшинское сельское поселение»;

МО «Шебалинский район» и муниципальное образование «Ильинское сельское поселение»;

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Алтай и

Управление Федеральной налоговой службы по Республике Алтай.

**Уполномоченный по правам человека
в Республике Алтай**

Семен Шефер