

DOI 10.22394/1818-4049-2019-88-3-47-53

УДК 332.2.021(571.62)

Н. А. Маслюк

Актуальные вопросы реализации государственной политики Хабаровского края в области земельных отношений

Статья посвящена рассмотрению отдельных вопросов и особенностей реализации государственной политики Хабаровского края в области земельных отношений. Из всех известных инструментов реализации данной политики наибольшее внимание уделено проекту «Дальневосточный гектар», реализуемому, в том числе, на территории края. Целью эмпирического исследования является обобщение фактических данных о результатах реализации проекта в Хабаровском крае за 2016 – 2018 гг., а также выявление наиболее острых проблем. Установлено, что из числа поданных заявлений по более чем 80% подготовлены и заключены договоры безвозмездного пользования земельных участков. Приведены примеры успешных практик использования предоставленных участков. Однако масштабы реализации проекта пока остаются незначительными, о чём свидетельствует тот факт, что из 29,7 млн га территории края, свободной для предоставления земельных участков в безвозмездное пользование, общая площадь предоставленных участков составляет лишь 21,4% от этих земель. Сделан вывод, что основной проблемой, сдерживающей интерес граждан к получению «дальневосточного гектара», является отсутствие объектов коммунальной и дорожной инфраструктуры вблизи большинства выделяемых территорий.

Ключевые слова: земельные отношения, земельная политика, организационно-экономический механизм, Хабаровский край, Дальневосточный федеральный округ, дальневосточный гектар.

Земельные отношения с позиции экономической и правовой категории выступают как совокупность связей (отношений) между субъектами земельного права по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, включают в себя отношения собственности и хозяйствования, оборота и рынка земли, цены и арендной платы, земельных платежей, управления земельными ресурсами, регулирования прав и ответственности землеуладельцев и землепользователей [Хлопцов, 2000]. В связи с современными тенденциями социально-экономического развития страны и её регионов, особенно, дальневосточных, актуализируется проблема совершенствования механизма регулирования земельных отношений с целью достижения положительного результата в виде закрепления населения

на территории российского Дальнего Востока.

Известно, что одной из основных составляющих государственной политики в области земельных отношений выступает механизм ее реализации, состоящий из двух взаимосвязанных частей: правового и организационно-экономического механизмов, действие которых обеспечивает выполнение основных функций органов власти субъекта РФ по реализации земельной политики, а именно: землеустройство, количественный и качественный учёт и оценка земель, мониторинг состояния и целевого использования земель [Волкова, 2017. С. 59–63]. От эффективности данного механизма зависит результат земельной политики.

В Хабаровском крае разрабатывает и реализует государственную политику в

Наталья Альбертовна Маслюк – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (680000, Россия, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 33). E-mail: maslyuk-natalya@rambler.ru

области земельных отношений Министерства имущественных отношений края.¹ В его распоряжении находятся все известные инструменты реализации данной политики [Парамонова, Камлацкий, 2011. С. 1–11]. В целях повышения эффективности управления государственным имуществом Хабаровского края, в том числе и земельным фондом, Министерством имущественных отношений реализуется Государственная программа Хабаровского края «Управление государственным имуществом Хабаровского края»². Программа реализуется в один этап в течение 2012 – 2020 гг.

Задачами Программы в области земельных отношений являются:

- формирование краевого земельного фонда и повышение эффективности использования земельных участков, находящихся в краевой государственной собственности (далее – краевые земельные участки);
- распоряжение на территории г. Хабаровска земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, предназначенными для целей строительства;
- обеспечение предоставления земельных участков на территории Хабаровского края бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей.

К мероприятиям программы относятся: формирование краевого земельного фонда, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых и используемых не в полном объеме земельных участков, находящихся в краевой государственной собственности, обеспечение предоставления земельных участков на территории Хабаровского края бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей и т. д.

Выполнение вышеназванных мероприятий повысит эффективность использования государственного земельного фонда, позволит завершить процесс формирования краевой земельной собственности к 2020 г., обеспечит поступление доходов от платы за землю

в местные бюджеты и даст возможность решать важную социальную задачу обеспечения населения жильем.

Одним из инструментов организационно-экономического механизма реализации политики в области земельных отношений является Проект «Дальневосточный гектар», предусматривающий предоставление на безвозмездной основе гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

В соответствии с Федеральным законом от 01 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ) на территории Хабаровского края осуществляется предоставление земельных участков в безвозмездное срочное пользование гражданам для различных целей.

Эффективность реализации Федерального закона № 119-ФЗ напрямую зависит от надлежащего и своевременного рассмотрения уполномоченными органами заявлений граждан о предоставлении земельных участков в безвозмездное пользование. В Хабаровском крае уполномоченным органом является Министерство имущественных отношений края.

Хабаровский край находится на третьем месте среди регионов Дальневосточного федерального округа по количеству поступивших заявлений, на втором месте – по количеству заключенных договоров безвозмездного пользования (на первом месте – Приморский край).

Всего для предоставления земельных

¹ Постановление Правительства Хабаровского края от 04 декабря 2018 г. N 441-пр «Об утверждении положения о министерстве имущественных отношений Хабаровского края»

² Постановление Правительства Хабаровского края от 27 апреля 2012 г. N 134-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Управление государственным имуществом Хабаровского края»».

участков в безвозмездное пользование в рамках Федерального закона № 119-ФЗ свободно 29,7 млн га или 37,6% территории края.

За период с 2016 по 2018 гг. гражданами подано 18097 заявлений на предоставление земельных участков. При этом к 2018 г. наблюдается тенденция снижения поступления заявлений. Это можно объяснить снижением количества привлекательных участков, отсутствием инфраструктурного обеспечения выделяемых земельных участков.³

Из числа поданных заявлений, 11454 заявлений (63,3% от 18097) соответствуют требованиям Федерального закона № 119-ФЗ, возвращено без рассмотрения 1697 заявлений (9,4%); аннулировано (отозвано) гражданами 4946 заявлений (27,3%).

Из числа 11454 принятых к рассмотрению заявлений:

- подготовлено 9294 (81,1% от 11454) договоров безвозмездного пользования земельными участками;
- в работе у уполномоченных органов края находится 145 (1,3% от 11 454) заявления;
- количество отказов составляет 2015 (17,6% от 11 454).

Из 9294 подготовленных договоров заключено 8 806 договоров безвозмездного пользования (или 95%), по остальным 5-ти процентам или 488 заявлениям приняты решения о предоставлении земельных участков (договоры сформированы и направлены гражданам для подписания или находятся на регистрации в Росреестре). Однако, из числа заключенных договоров расторгнуто по инициативе граждан 169 договоров или 2%.

Таким образом, по итогам 2016 – 2018 гг. предоставлено 8637 земельных участков общей площадью 6 370,23 га, что составляет 21,4% от свободных для предоставления земель Хабаровского края.

Основной причиной расторжения договоров является односторонний отказ граждан от договора безвозмездного пользования земельным участком по причине болотистой местности, невозможности проезда, недостатка матери-

альных средств для освоения, переезда в другой регион.

В целях снижения количества отказов уполномоченные органы края предлагают:

а) новые варианты схемы размещения земельного участка;

б) перечень земельных участков, которые могут быть предоставлены уполномоченным органом в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом № 119-ФЗ.

Из 8637 зарегистрированных договоров безвозмездного пользования 67,6% граждан определились с видами разрешенного использования. Из них:

- 44,2% граждан выбрали индивидуальное жилищное строительство (далее – ИЖС) и ведение личного подсобного хозяйства (далее – ЛПХ) – 23,9%;
- 21,3% – сельскохозяйственное использование;
- 19,2% – ведение дачного хозяйства, садоводства и огородничества;
- 7,7% – отдых, рекреация;
- 4,4% – предпринимательство;
- 3,2% – иные виды использования.

Таким образом, преобладают такие виды использования, как личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственное использование, индивидуальное жилищное строительство и ведение дачного хозяйства, садоводства и огородничества.

За период с 2016 г. по 2018 г. освоено: 70 участков для ИЖС, ЛПХ, дач; 48 участков для садоводства и огородничества; 174 участка для предпринимательской деятельности (в том числе: 158 – сельскохозяйственное производство и пищевая промышленность, из них 118 участков для пчеловодства); 1 – туристическое и гостиничное обслуживание, организация отдыха; 15 – иные виды предпринимательской деятельности; 8 участков для иных видов использования.

В настоящий момент осваивается: 276 участков – ИЖС, ЛПХ, дачи; 61 участок – садоводство и огородничество; 166 участков – предпринимательство (в том числе: 89 – сельскохозяйственное производство и пищевая промышленность, 22 – туристическое и гостиничное обслуживание, организация отдыха,

³ Здесь и далее используются данные Министерства имущественных отношений Хабаровского края.

13 – связанные с обслуживанием, торговлей и общественным питанием, 42 – иные виды предпринимательской деятельности); 21 участок для иных видов использования.

Выдано 58 разрешений на строительство объектов недвижимости.

За период реализации проекта «Дальневосточный гектар» появились примеры успешных практик по освоению полученных участков.

Так, в районе с. Краснознаменка Анастасьевского сельского поселения Хабаровского муниципального района получен в безвозмездное пользование земельный участок площадью 3,0 га под строительство коровника на 20 голов для поставки на рынок мраморной говядины.

В с. Кругликово муниципального района имени Лазо земельный участок площадью 2,9 га предполагается использовать для производства и продажи молока по цене ниже рыночной. Другой участок в этой местности выделен под пчеловодство, выращивание Иван-чая. Ещё один земельный участок площадью 1,0 га выделен под строительство двухэтажного жилого дома. На земельном участке площадью 1,0 га в с. Кутузовка муниципального района имени Лазо предполагается построить ферму по разведению коз и реализовать бизнес-проект по сбыту козьего молока и продукции из него, а земельный участок площадью 8,8 га в с. Гродеково того же района выделен под выращивание кормовых культур для крупного рогатого скота и строительство дома по госпрограмме помощи многодетным семьям.

Земельный участок в районе р.п. Эльбан Амурского муниципального района площадью 0,03 га используется для размещения детской площадки.

Под строительство причалов маломерных судов выделен земельный участок в г. Советская Гавань площадью 1 035 га.

В ходе реализации проекта «Дальневосточный гектар» на территории Хабаровского края определены приоритетные территории компактного размещения земельных участков, предоставляемых гражданам в безвозмездное пользование, расположенные вблизи 14-ти населённых пунктов, входящих в состав пяти из семнадцати муниципальных районов

Хабаровского края: Хабаровского муниципального района, района имени Лазо, Советско-Гаванского, Николаевского и Комсомольского муниципальных районов (табл. 1). Тот факт, что из всех муниципальных районов края приоритетными для создания новых населённых пунктов являются лишь пять, можно объяснить географической, природно-климатической и инфраструктурной привлекательностью этих территорий. На указанных территориях планируется образование новых населённых пунктов. В рамках данного направления утверждены четыре «Дорожные карты»:

- по образованию нового населённого пункта в районе с. Кругликово Кругликовского сельского поселения;

- по расширению границ села Краснознаменка Анастасьевского сельского поселения;

- по созданию объектов инфраструктуры на территории компактного размещения земельных участков в районе села Свечино Галкинского сельского поселения;

- по созданию объектов инфраструктуры на территории компактного размещения земельных участков в районе села Елабуга Елабужского сельского поселения.

Все «Дорожные карты» включают мероприятия по созданию объектов транспортной и/или энергетической инфраструктуры. Специалистами Министерства имущественных отношений произведен предварительный расчет требуемых на реализацию этих мероприятий средств (табл. 2).

Общая сумма средств, необходимая для создания инфраструктуры на четырех компактно расположенных территориях (сел Свечино, Кругликово, Краснознаменка и Елабуга), по состоянию на конец 2018 г., согласно предварительному расчету, составляет 698,57 млн рублей. При этом, 486,8 млн руб. или почти 70% всех затрат приходится на строительство автомобильных дорог.

Расходы на создание объектов транспортной и энергетической инфраструктуры в местах компактно расположенных земельных участков предусмотрены в Законе Хабаровского края от 06.12.2017 № 303 «О краевом

Таблица 1

Приоритетные территории компактного размещения земельных участков для образования новых населенных пунктов

Населённый пункт	Количество заявок	Заключено договоров	Количество предоставленных участков	Площадь предоставленных, га
с. Кругликово, Владимировка района имени Лазо	715	446	446	670,5
с. Зоевка района имени Лазо	84	57	57	75,8
Всего по району имени Лазо	799	503	503	746,3
с. Свечиное Хабаровского района	329	240	240	311,5
с. Благодатное Хабаровского района	101	90	90	95,3
с. Краснознаменка Хабаровского района	89	71	78	72,9
с. Елабуга Хабаровского района	96	71	71	71,9
с. Петропавловка Хабаровского района	54	39	39	53,72
с. Чернолесье Хабаровского района	21	21	21	19,0
Всего по Хабаровскому району	690	461	468	624,32
п. Коппи Советско-Гаванского района	89	37	37	87,9
п. Иннокентьевский Советско-Гаванского района	21	21	21	19,0
п. Гатка Советско-Гаванского района	148	148	148	139,6
Всего по Советско-Гаванскому району	258	206	206	246,5
с. Покровка Бикинского района	34	35	35	14,9
п. Озерпах Николаевского района	40	38	38	9,32
с. Пивань Комсомольского района	34	35	35	14,9

Источник: составлено автором на основании внутренней отчётности Министерства имущественных отношений Хабаровского края.

бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»⁴, мероприятия по строительству автомобильных дорог включены в перечень краевых адресных инвестиционных проектов.

Мероприятия по созданию объектов транспортной и энергетической инфраструктуры в местах компактно располо-

женных земельных участков (Кругликово, Свечиное, Елабуга, Краснознаменка) включены в План социального развития⁵. Общая сумма дотаций, уже выделенных муниципальным образованиям края из краевого бюджета, составляет 85,9 млн руб.

В настоящее время в результате реа-

⁴ О краевом бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов : закон Хабаровского края от 06.12.2017 № 303.

⁵ Об утверждении Плана социального развития центров экономического роста Хабаровского края : Распоряжение Правительства Хабаровского края от 25.06.2018 № 362-рп.

Таблица 2

**Предварительные данные о затратах на создание объектов
инфраструктуры (оценка), млн руб.**

Населенный пункт	Виды затрат, млн руб.				Всего
	строительство автомобильной дороги	разработка проектно-сметной документации на строительство инженерных сетей и дорог	разработка градостроительной документации	создание объектов электросетевого хозяйства	
с. Кругликово	321,8	20,34	20,0	151,2	513,34
с. Краснознаменка	30,0	1,14	2,6	-	33,74
с. Свечиное	90,0	2,7	2,9	-	95,6
с. Елабуга	45,0	1,25	4,5	-	50,75

Источник: составлено автором на основании внутренней отчётности Министерства имущественных отношений Хабаровского края.

лизации проекта «Дальневосточный гектар» создан новый населённый пункт, которому присвоено наименование с. «Дальневосточное».

Изучение и обобщение опыта освоения земельных участков по проекту «Дальневосточный гектар» позволило сделать вывод, что выделенные земли используются эффективно (в среднем, степень освоения составляет 60%). Это способствует расширению малого бизнеса в различных сферах и решению проблемы жилищного строительства. Однако этот результат достигается за счёт получения участков на территориях, уже обеспеченных объектами коммунальной и дорожной инфраструктуры.

Подводя итог, можно отметить, что основной проблемой, сдерживающей интерес граждан к получению «дальневосточного гектара», является низкая инфраструктурная обеспеченность. Решение данной проблемы возложено на органы государственной власти и органы местного самоуправления Хабаровского края, однако оно носит локальный характер и позволяет устранить проблему пока только в четырёх местах компактного расположения земельных участков.

Таким образом, на сегодняшний момент эффективность использования такого инструмента организационно-экономического механизма реализации государственной политики Хабаровско-

го края в области земельных отношений, как проект «Дальневосточный гектар», обусловлена достаточностью средств краевого бюджета на финансирование мероприятий по созданию объектов дорожной инфраструктуры в местах компактного расположения выделенных земельных участков.

В этой связи наиболее вероятным решением может быть расширение практики государственно-частного партнёрства в области строительства объектов дорожной инфраструктуры.

Список литературы:

1. Хлопцов Д. М. Земельные отношения в России: трансформация и механизм регулирования : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2000. 48 с.
2. Волкова Т. В. Земельная политика: понятие и основные признаки // Правовая политика и правовая жизнь. № 3. 2017. С. 59–63.
3. Парамонов П. Ф., Комлацкий, Г. В. Теоретические и методологические аспекты современной концепции земельных отношений // Научный журнал КубГАУ. № 66 (02), 2011. С. 1–11.
4. Брыжко В. Г., Пшеничников А. А. Специфика прогнозирования использования земельных ресурсов // Фундаментальные исследования. 2015. № 11 (часть 4). С. 768–770.

Библиографическое описание статьи

Маслюк Н. А. Актуальные вопросы реализации государственной политики Хабаровского края в области земельных отношений // Власть и управление на Востоке России. 2019. № 3 (88). С. 47–53. DOI 10.22394/1818-4049-2019-88-3-47-53

Natal'ya A. Maslyuk – Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor, the chair of public and municipal administration and the office right, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPA (33, Str. Muravyev-Amurskiy, Khabarovsk, 680000, Russian Federation). *E-mail: maslyuk-natalya@rambler.ru*

Topical issues of implementation of the state policy of the Khabarovsk territory in the field of land relations

The article is devoted to the consideration of certain issues and especially to the implementation of the State policy of the Khabarovsk territory in the field of land relations. Of all the known instruments of implementation of this policy, the most attention is paid to the project "The Far-Eastern Hectare," implemented, including on the territory of the region. The purpose of empirical research is to summarize the actual data on the results of the project implementation in the Khabarovsk territory for 2016 – 2018, as well as to identify the most acute problems. It has been established that of the applications submitted for more than 80 percent, contracts have been prepared and concluded for the free use of land plots. The examples of successful practices of using the provided plots are given. However, the scope of the project remains small, as evidenced by the fact that of the 29.7 million hectares of land free of charge, the total area of land provided is only 21.4 per cent of the land. It was concluded that the main problem holding back the interest of citizens in obtaining the Far-Eastern hectare is the lack of communal and road infrastructure near the most allocated territories.

Keywords: land relations, land policy, implementation of the State policy in the field of land relations, organizational and economic mechanism of land regulation, the Khabarovsk territory, the Far-Eastern federal district, the Far-Eastern hectare.

References:

1. Khloptsov D. M. Land relations in Russia: transformation and regulation mechanism: author. dis. ... Dr. Econ. sciences. M., 2000. 48 p. (In Russian).
2. Volkova T. V. Land policy: concept and main features *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life], no. 3, 2017, pp. 59–63. (In Russian).
3. Paramonov P. F., Komlatsky, G. V. Theoretical and methodological aspects of the modern concept of land relations *Nauchnyy zhurnal KubGAU* [Scientific journal KubSAU], no. 66 (02), 2011, pp. 1–11. (In Russian).
4. Bryzhko V. G., Pshenichnikov A. A. Specificity of forecasting the use of land resources *Fundamental'nyye issledovaniya* [Fundamental research], 2015, no. 11 (part 4), pp. 768–770. (In Russian).

Reference to the article

Maslyuk N. A. Topical issues of implementation of the state policy of the Khabarovsk territory in the field of land relations // *Power and Administration in the East of Russia*. 2019. No. 3 (88). Pp. 47–53. DOI 10.22394/1818-4049-2019-88-3-47-53