

СПРАВКА

о проблеме бывших работников сельхозпредприятий и учреждений социальной сферы на получение земельных и имущественных паев в ходе аграрной реформы начала 1990-х годов (на примере Краснодарского края)

С января 2014 г. по настоящее время в МОО «Независимый экспертно-правовой совет» (далее – НЭПС) и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет, СПЧ) обращаются жители Краснодарского края – бывшие работники сельхозпредприятий и их правопреемники с жалобами, прежде всего, на массовое лишение их права на получение земельных и имущественных паев в ходе аграрной реформы начала 1990-х годов.

В 2014 г. юристы НЭПС подготовили более 10 правовых заключений по указанной тематике, фактически ни по одному из которых органы власти и правоохранительные органы Краснодарского края нарушений не подтвердили и мер не приняли.

В декабре 2014 г. СПЧ провел специальное заседание в г.Краснодар по проблемам в т.ч. массового нарушения прав бывших работников сельхозпредприятий и учреждений социальной сферы на получение земельных и имущественных паев в ходе аграрной реформы начала 1990-х годов, и выездной личный прием граждан членами Совета, на котором с аналогичными жалобами обратилось более 200 жителей Краснодарского края.

По итогам заседания и правового анализа материалов из более чем 20 сельскохозяйственных предприятий Краснодарского края Советом выявлены системные проблемы и подготовлены рекомендации с подробными предложениями по способам их разрешения.

По рассмотрении рекомендаций Администрация Краснодарского края нарушений закона и прав граждан не подтвердила, мер не принято.

Рекомендации Совета и ответ краевой Администрации были направлены в профильные комитеты Совета Федерации и Государственной Думы, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также ведущие профильные вузы России.

Рассмотрев материалы по тематике, характерной для многих субъектов Российской Федерации, высказаны следующие мнения.

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию высказал серьезную озабоченность сложившейся в Краснодарском крае ситуацией с оформлением прав граждан на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также массовым нарушением прав фермеров, с которыми органы государственной власти и местного самоуправления Краснодарского края в массовом порядке расторгают договоры аренды земли по несущественным основаниям.

В качестве способа решения проблем предлагается новое предоставление земельных участков либо денежная компенсация всем первичным акционерам приватизировавшегося сельхозпредприятия, имеющим права на земельную долю, с обязательным участием в поиске путей решения представителей органов государственной власти Краснодарского края.

Комитетом высказана готовность принять активное участие в работе Совета по восстановлению указанных прав граждан и совершенствованию земельного законодательства, а предварительно – в рабочем совещании для обсуждения способов восстановления нарушенных прав граждан на землю.

Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству уточняет, что в соответствии с Земельным кодексом РФ предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в т.ч. из земель сельхозназначения, по общему правилу осуществляется на торгах по продаже в собственность либо на торгах на право заключения договора аренды.

Статьей 39.5 Земельного кодекса РФ предусмотрены случаи предоставления земельных участков в собственность бесплатно без проведения торгов. Одним из таких случаев является необходимость наделения отдельных категорий граждан, в т.ч. бывших работников сельхозпредприятий, земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности. Правовые основания такого предоставления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, с 1 марта 2015 г. указанные земельные участки могут быть переданы в безвозмездное пользование гражданину для ведения личного подсобного хозяйства или фермерскому хозяйству для осуществления его деятельности на срок не более чем шесть лет, и в течение пяти лет такой участок может быть бесплатно предоставлен в собственность данному гражданину (пп. 4 ст. 39.5. ЗК РФ).

Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 предусматривалось преимущественное право на предоставление земельных участков из фонда перераспределения гражданам, ранее использовавшим земельные участки на правах аренды, членам трудовых коллективов, выходящим из колхоза / совхоза с целью организации собственного фермерского хозяйства, а также другим работникам этих хозяйств.

В связи с отменой данного указа указом Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250 бывшие работники сельхозпредприятий сейчас лишены какого-либо преимущественного или исключительного права на приобретение земельных участков из фонда перераспределения.

По вопросу заключения либо продления договора аренды государственного или муниципального земельного участка без проведения торгов с фермерами сообщается, что с 1 марта 2015 г. такая возможность предусмотрена лишь для арендаторов, надлежащим образом использовавших свой земельный участок. Но данное право не является преимущественным.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, подтверждая существование системных проблем и массовых нарушений прав граждан по данной тематике в течение последних 15 лет во многих регионах России, предлагает принять правовые и комплексные организационные меры для обеспечения прав земельных дольщиков и повышения эффективности правового регулирования использования земель сельхозназначения.

Отмечается, что в течение всего периода применения ранее действовавшего законодательства по изложенной тематике оно нарушалось повсеместно, происходили многочисленные неточности, ошибки и злоупотребления (наиболее массовые виды нарушений конкретизированы в ответе). В результате многие кадастровые и правоустанавливающие документы оказались неверно оформленными, что существенно затрудняло

и продолжает затруднять восстановление нарушенных прав, в т.ч. в судебном порядке.

Критикуя неконструктивную противоположность мнений Совета и администрации Краснодарского края, обращено внимание на первостепенную необходимость единства и согласованности позиции органов власти, сельхозпроизводителей, граждан и институтов гражданского общества для системного и комплексного разрешения проблем.

Высказано предложение о целесообразности создания межведомственной комиссии или иного коллегиального органа с привлечением представителей федеральных и региональных органов государственной власти (в т.ч. Краснодарского края), судебных и правоохранительных органов, представителей аграрного профессионального сообщества и гражданской общественности. В ходе работы планируется определить системные несудебные подходы обеспечения прав собственников земельных долей. Предварительный способ решения предлагается в целом аналогичный: новое предоставление земельных участков пострадавшим или выплата денежной компенсации.

ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина», также подтверждая многочисленность нарушений, ссылается на противоречивость судебно-арбитражной практики. В практике арбитражных судов Московского округа приоритет отдается учредительным документам вновь созданных сельскохозяйственных организаций (т.е. происходит фактическое лишение прав земельных пайщиков, не дававших согласия на такое использование своих паев). Практика арбитражных судов Северо-Западного округа противоположная: при отсутствии прямых доказательств передачи гражданами своих паев в уставный капитал сельхозпредприятия не имеет правового значения абстрактная запись об этом в уставе.

Кратко излагаются различные точки зрения специалистов по данной проблеме.

Отмечается, что для обеспечения единообразного применения судами законодательства по указанным спорам и разрешения возникающих коллизий необходимо дополнительное правовое регулирование.

Поддерживается предложение провести рабочее совещание по

вопросам защиты прав собственников земельных долей, и представитель МГЮУ готов принять в нем участие.

ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству» в целом подтверждает наличие множества изложенных проблем, массовое нарушение прав граждан на получение земельных долей в ходе аграрной реформы 1990-х годов, неоднократное изменение подхода законодателя к проблеме земельных долей, выразившемуся в т.ч. в сужении возможностей граждан в распоряжении ими при расширении аналогичных возможностей сельхозпредприятий.

Высказывается сомнение целесообразностью п. 2 ст. 12.1. Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в редакции 2011 г.) о том, что отсутствие сведений о собственнике земельной доли в ранее принятых решениях органа местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий является основанием для признания такой доли невостребованной и ее передачи в муниципальную собственность. Это – одно из правовых оснований нарушения прав граждан при предшествующем бездействии местной администрации.

Университет также готов участвовать в обсуждении и выработке согласованных предложений.

Предложение

Рассмотрев отзывы органов государственной власти и профильных научных учреждений, Постоянная комиссия СПЧ по экологическим правам считает необходимым провести рабочее совещание под руководством председателя Совета, советника Президента Российской Федерации М.А. Федотова с целью обсуждения способов решения и разработки дополнительного правового регулирования проблемы восстановления нарушенных прав бывших работников сельхозпредприятий и учреждений социальной сферы на получение земельных и имущественных паев в ходе аграрной реформы начала 1990-х годов, а также создания межведомственной рабочей группы с участием представителей федеральных и региональных органов государственной власти (в т.ч. Краснодарского края), судебных и правоохранительных органов, представителей аграрного профессионального сообщества, гражданской

общественности и СПЧ.

23 июня 2015 г.

Постоянная комиссия СПЧ
по экологическим правам