
**ЧЕЛОВЕК И ПРАВО —
XXI ВЕК**

**AN INDIVIDUAL AND THE LAW —
XXI CENTURY**

Альманах

Института прокуратуры

Саратовской государственной юридической академии

Saratov State Law Academy Institute of Prosecution

Almanac

Выходит 4 раза в год

2023

Выпуск 3

Issue 3

ISSN 2949-1703

М.Ш. Текеев,

заместитель начальника отдела анализа
и обобщения судебной практики,
информатизации и статистики
Двенадцатого арбитражного апелляционного суда,
старший преподаватель кафедры
земельного и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЛЮ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Прекращение существования советского государства, переход России к рыночным отношениям, проведение земельной реформы стали причинами коренных изменений в вопросах форм собственности на объекты земли и, соответственно, платы за землю. Радикальным образом изменились принципы использования земельных ресурсов. В советском праве закреплялось исключительное право собственности государства на землю вследствие ее национализации, право на бесплатное землепользование, приоритет сельскохозяйственного землепользования в рамках планового, целенаправленного и рационального землепользования, и другие¹.

В условиях становления и развития рыночной экономики абсолютное бесплатное землепользование утратило свою актуальность, и на смену принципам социалистической формации стали приходить принципы капиталистической модели экономики. В основу правового регулирования земельных отношений положен принцип производности права землепользования от права собственности на землю, первичным собственником которой выступают публичные образования, предоставляющие право пользования физическим и юридическим лицам на определенных условиях. Стимулирование рационального землепользования было призвано обеспечить принцип платности землепользования, предполагаю-

¹ Марьин Е.В. О некоторых вопросах истории правового регулирования принципа платности землепользования // Аграрное и земельное право. 2019. № 11(179).

щий взимание платежей за пользование земельными участками и платежей за негативное антропогенное воздействие¹. Начиная с 1990 г., был принят ряд нормативно правовых актов, закреплявших основы платности пользования землей, в которых законодатель с той или иной степенью успешности пытался определить наиболее оптимальные формы платы за землю.

Так, в «Основах законодательства СССР и союзных республик о земле» от 28 февраля 1990 г. № 1252-1 провозглашено, что землевладение и землепользование в СССР являются платными². Данным нормативным актом регулировались общие положения взимания платы за землю. Она взималась в формах земельного налога или арендной платы, определяемых в зависимости от качества и местоположения земельного участка. Порядок и ставки налогообложения устанавливались законодательством союзных и автономных республик. Платежи за землю поступали в бюджеты местных Советов народных депутатов, в бюджеты союзных и автономных ре-

спублик и направлялись в первую очередь на охрану земель, повышение их качества, на материальное стимулирование землевладельцев и землепользователей, в том числе арендаторов, за осуществление этих мероприятий, а также на землеустройство и социальное развитие территории.

Законом СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» арендная плата и земельный налог были отнесены к доходам, которые полностью зачислялись в бюджеты первичного уровня местного самоуправления³.

Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»⁴ и Закон РСФСР «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 г. № 374-1⁵ содержали схожие положения относительно института платности землепользования. Формами платы являлись земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Нормативная цена применялась в целях получения банковских кредитов под залог земли, а также для выкупа земельных участков.

¹ Прошунина Е. В. Принцип рациональности землепользования как производная принципа природопользования // Евразийский союз ученых ЕСУ. 2015. № 5-6(14).

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты ВС СССР 28 февраля 1990 г.) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10, ст. 129.

³ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 6, ст. 267.

⁴ Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26, ст. 324.

⁵ Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26, ст. 327.

В Земельном кодексе РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 была выделена специальная глава, посвященная плате за землю: «Земельный налог, арендная плата за землю, плата за приобретение земли в собственность»¹. В указанном нормативно-правовом акте закреплялся принцип платности за землю, определялись элементы налогообложения земли, устанавливались льготы по взиманию платы за землю, однако нормативная цена земли не фигурировала.

Более детальное правовое регулирование платы за землю обеспечивалось Законом РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю»². В нем в качестве форм платы за землю были закреплены земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Данный нормативно-правовой акт напрямую устанавливал санкции за нерациональное землепользование в виде двукратной ставки земельного налога за использование земельных участков не по целевому назначению либо за неиспользование земли. Кроме того, закон определял плату за земли сельскохозяйствен-

ного и несельскохозяйственного назначения. Нормативная цена земли была показателем, отражающим стоимость участка в зависимости от его качества и местоположения, обусловленным потенциальным доходом за расчетный срок окупаемости. Цель ее установления заключалась в обеспечении экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установлении коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка»³. При этом единой методики для оценки земель не существовало.

Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. «О плате за землю» был достаточно прогрессивным для своего времени, однако, как и иные действовавшие на тот момент нормативные акты, не решал основную задачу по расширению возможностей совершения сделок с землей вопреки ожиданиям предпринимательства⁴. Кроме того, параллельно продолжала действовать норма ч. 2 ст. 47 Земельного кодекса РСФСР 1991 г., которая определяла безвоз-

¹ Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22, ст. 768.

² Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44, ст. 1424.

³ Верхогляд Д. А. Особенности правового регулирования института собственности на землю и земельных отношений в России после распада советского государства (1991–2001) // Юристы-правоведы. 2014. № 2.

⁴ Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // Рос. газ. 1994. № 2.

мездный порядок передачи земли в аренду и пожизненное наследуемое владение, позднее отмененная Указом Президента РФ № 2287 от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства в соответствии с Конституцией РФ»¹.

Незадолго до этого граждане и юридические лица, являющиеся собственниками земельных участков, на основании Указа Президента РФ № 1767 от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» получили широкий круг распорядительных прав. Им было разрешено продавать, дарить, сдавать в залог, арендовать, обменивать, передавать по наследству и иным образом отчуждать земельные участки². Отдельные положения Указа вызвали длительные споры, отголоски которых встречаются в современной судебной практике. Так, разрешение собственникам земельных долей совершать сделки с паями без согласия других собственников повлекло создание мошеннических схем, захват земель колхозов и другие махинации с продажей и приватизацией земли. Как указывает Г.В. Романова, «к началу марта 1996 г. в частную собствен-

ность земельные доли и паи получили 12 млн. сельских жителей. Многие, к сожалению, в натуре их так и не увидели. Границы земельных массивов, в которые включены земельные доли, ни в натуре, ни на карте не обозначены, а также не учтены в государственном земельном кадастре. Вследствие чего часть земель колхозов и совхозов в общую долевую собственность граждан не передавалась, а была зачислена в фонд перераспределения земель района, и опять же без определения границ этих земельных массивов, т.е. разграничение частных земельных участков и государственных земель не проведено. Все эти бывшие земли колхозов и совхозов без оформления и регистрации каких-либо документов в регистрационных палатах используются крестьянским (фермерскими) хозяйствами, которые добровольно выплачивают арендную плату собственникам земельных долей, а также платят за них земельный налог. Однако все эти действия можно признать незаконными, так как права на земельные доли не прошли государственную регистрацию»³. Приведенный пример – один из многих казусов, доставшихся в наследство

¹ Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44, ст. 4191.

² Опилат Н.И., Опилат М.В. Развитие земельного законодательства: проблемы постсоветского периода и современные традиции // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные общественные науки. 2018. № 3.

³ Там же. С. 102–108.

от земельной реформы 90-х гг., влияющий на легитимность взимания платы за землю в настоящее время, а также на доказывание наличия права на землю в судебных спорах.

Следует согласиться с Н.И. Опилат, М.В. Опилат в том, что правовое регулирование оборота земли, порядка платы за землю в постсоветский период характеризовалось хаотичностью и непоследовательностью.

Указы Президента превалировали над законодательными актами, внося противоречия и нестабильность в сферу экономических отношений с землей, последствия которых ощущаются до сих пор¹. В связи с этим, изучение генезиса института платы за землю позволяет учесть негативный опыт принятия нормативно-правовых актов в отсутствие системной политики государства.

¹ Опилат Н.И., Опилат М.В. Развитие земельного законодательства: проблемы постсоветского периода и современные традиции // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные общественные науки. 2018. № 3.