

МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБОРОТА НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА» (14 декабря 2007 г.)

ПОСТОЯННОЕ (БЕССРОЧНОЕ) ПОЛЬЗОВАНИЕ - ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОФИЛЯ?

А. Ю. Заборских, заместитель проректора по научно-образовательной и инновационной деятельности Омского государственного аграрного университета, доктор экономических наук, профессор

Принятие в 2001 г. Земельного кодекса Российской Федерации ознаменовало новый этап в развитии земельных отношений нашей страны. В соответствии с принятым Земельным кодексом одним из существенных изменений в российском законодательстве стало ужесточение правового режима пользования землей бюджетными учреждениями за счет введения в существовавший на тот момент институт права бессрочного (постоянного) пользования рамочных ограничений, направленных на прекращение возможности самостоятельного распоряжения землей.

Содержание права бессрочного (постоянного) пользования, трансформированного в право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, определено в ст. 269 Гражданского ко-

декса¹, в ст.ст. 20, 40-42 Земельного кодекса². Обладатель права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком осуществляет владение и пользование предоставленным ему земельным участком в пределах, установленных законом. Если законом не предусмотрено иное, правообладатель постоянного (бессрочного) пользования вправе использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры; возводить в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием (с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, про-

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

² См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.

тивопожарных и иных правил, нормативов) жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения; проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, устраивать пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями; осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные действующим законодательством³.

Как мы видим, законодатель постарался сохранить возможности правообладателя при пользовании землей без реального распоряжения ею. На первый взгляд, какие еще нужны дополнительные права для организации эффективной деятельности бюджетных учреждений? Однако, как показывает существующая практика использования земель государственными учреждениями, наиболее из всех пострадали при приведении действующих нормативных правовых актов в соответствии с нормами ст. 20 Земельного кодекса образовательные учебные заведения сельскохозяйственного профиля. Поскольку, с одной стороны, в силу специфики образовательной деятельности такие учебные заведения обладают достаточно крупными земельными участками (до 100 тыс. га) из состава земель сельскохозяйственного назначения для осуществления на их базе подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих, специалистов, руководителей, научных работников и т. д., организации и проведения фундаментальных, поисковых и прикладных научно-исследовательских работ, выполнения научно-технических, опытно-конструкторских, технологических и внедренческих работ, в том числе по проблемам образования. С другой стороны, не все, необходимые для развития образовательных учебных заведений, исследования и научные разработки финансируются из государственного и муниципального бюджетов. Большая часть из них, как правило, финансируется только за счет внебюджетных источников, поскольку это дает возможность поднять рейтинг учебного заведения и пройти аттестацию.

Необходимо также принимать во внимание и тот факт, что согласно действующему законодательству Российской Федерации возмещение бюджетных средств учебным заведениям, потраченных

ими на уплату земельного налога, осуществляется только за земли, непосредственно занятые в образовательной деятельности. За земли, занятые в научной и производственной сфере деятельности, учебное заведение выплачивает земельный налог только из внебюджетных средств.

Более того, на практике мы видим, что вариант эффективного использования земли как реального источника развития аграрного образования состоит в ее использовании образовательными учреждениями не на праве постоянного (бессрочного) пользования, а именно на арендных и субарендных отношениях с инвесторами. Только в этом случае инвестор готов вкладывать большие средства на воспроизводство плодородия, совершенствование технологии производства сельскохозяйственной продукции, развитие образовательных и научных сфер учебного заведения. На этой основе появляется возможность применения технологии нового поколения и развития на этой базе практически всех направлений, включая животноводство, растениеводство, переработку сельскохозяйственной продукции и пр.

В чем причина сложившейся ситуации в отношении образовательных учебных заведений сельскохозяйственного профиля? История показывает, что ранее согласно п. 11 ст. 39 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁴ (п. 4. ст. 27 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵) образовательные учреждения (высшие учебные заведения) имели такое право выступать в качестве арендаторов и (или) арендодателей имущества. Сдача в аренду государственными, муниципальными образовательными учреждениями (высшими учебными заведениями) закрепленных за ними объектов собственности, а также земельных участков осуществлялась без права выкупа с согласия совета образовательного учреждения (ученого совета высшего учебного заведения) по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе.

Полагаем, что законодатель при приведении действующих нормативных правовых актов в соответствие с нормами ст. 20 Земельного кодекса в силу складывающейся в этом правовом поле ситуации попросту не стал вдаваться в специфику отдельно взятых направлений деятельности бюджет-

³ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.

⁴ См.: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 26. - Ст. 2517.

⁵ См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 35. - Ст. 4135.

ных учреждений, а также других лиц, обладающих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования. К примеру, Г. А. Волков, А. К. Голиченков и О. М. Козырь в своей работе отмечают, что приватизированные предприятия в суде активно отстаивали свое право пользоваться землей бессрочно, так как это позволяло им платить государству невысокий земельный налог, при этом извлекать прибыль из передачи земли в аренду. Таким образом, по их мнению, государство-собственник земли было фактически лишено возможности получать доход от принадлежащего ему имущества, добровольно передавая такие права отдельным хозяйствующим субъектам, а иногда и целым отраслям хозяйства⁶.

Несмотря на то, что приведенный пример является характерным, он в то же время, по моему мнению, не может служить основополагающим аргументом при принятии решения о введении рамочных ограничений, направленных на прекращение возможности самостоятельного распоряжения земель, в отношении всех лиц, обладающих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования. И хотя п. 6 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что некоммерческие организации (под которыми можно подразумевать и образовательные учебные заведения сельскохозяйственного профиля) могут переоформить свое право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на иное право, в том числе право аренды земельных участков, в установленном федеральными законами порядке⁷, отсутствие правоприменительной практики не позволяет говорить об активизации данного процесса.

Наиболее приемлемым выходом из создавшейся ситуации, на мой взгляд, является внесение изменений в действующие нормативные правовые акты (такие, например, как Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации») в части условия обязательного переоформления принадлежащего образовательным учебным заведениям сельскохозяйственного профиля права по-

стоянного (бессрочного) пользования на право долгосрочной аренды. Это позволит создать в них гибкую, не зависящую от полноты и регулярности бюджетных вложений финансовую систему. Со своей стороны Федеральной службе финансово-бюджетного надзора останется только наладить регулярный контроль за объемом поступления и целевым использованием образовательными учебными заведениями внебюджетных средств, полученных ими от субаренды земель, предоставленных им в аренду. Необходимо также отметить, что в старой редакции Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п. 4. ст. 27) ранее четко прописывалось, что средства, полученные высшим учебным заведением в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса⁸. И вопросов по контролю за их поступлением и использованием, по большому счету, у надзорных органов не возникало.

В поддержку указанных аргументов целесообразно привести слова А. Л. Корнеева, который подчеркивает, что было бы целесообразно усилить роль договорных начал в формировании прав на землю. Во многом придание договору большего значения следует связывать не только с законодательными изменениями, но и с правильным толкованием уже имеющихся норм. Например, в соответствии с п. 4 ст. 20 Земельного кодекса лица, получившие земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования, не могут распоряжаться таким участком. Но это не значит, что они не могут распоряжаться самим правом⁹.

В итоге активизация процесса переоформления права постоянного (бессрочного) пользования образовательных учебных заведений сельскохозяйственного профиля на право долгосрочной аренды позволит ослабить нагрузку на государственный либо (в зависимости от принадлежности образовательного учебного заведения) муниципальный бюджет, стабилизировать их экономическое состояние и дать гарантированную возможность к развитию на ближайшие годы.

⁶ См.: Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2002).

⁷ См.: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4148.

⁸ См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 35. - Ст. 4135.

⁹ См.: Корнеев А. Л. Сделки с земельными участками: учеб. пособие. - М.: Городец, 2006.