

Проблемы реализации государственной политики по сохранению сельскохозяйственных угодий в сфере сельского хозяйства

Скачок от централизованно планируемой экономики и монополии государственной собственности на землю к частной собственности требует от государства формирования новой политики в отношении сельскохозяйственных угодий как ценнейшего и основного производственного ресурса в сельском хозяйстве. Почему именно в отношении сельскохозяйственных угодий? Да потому, что приватизация земли в России в основном коснулась только сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения. Все остальные земли – все или почти все – все еще остаются в государственной собственности.

Если основная часть сельскохозяйственных угодий стала частной, то поменялась ли государственная политика в отношении этой земли? Различает ли государство разных собственников, разные по качеству земли? Ведь у частника свои интересы – частные, а земля все-таки товар, но фиктивный товар. Товар – это по классическому определению продукт, произведенный для продажи. А земля продается, но не произведена для продажи.

Как сказано в ст. 9 Конституции Российской Федерации, «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.». В ст. 36 сделано пояснение, что собственник вправе свободно реализовывать свои права, «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.». Из текста Конституции видно, что в отношении земли наряду с интересами собственника действуют и другие – интересы населяющих Россию народов. Эти интересы и должны быть положены в основу государственной политики в отношении одной из частей земельных ресурсов – сельскохозяйственных угодий. Так что основа для формулирования общественного интереса, а затем, на его базе, государственной политики, как совокупности целей по достижению общественного интереса, задач и механизмов, есть.

Частный интерес в отношении сельскохозяйственной земли издревле ограничен общественным интересом. Например, земля не могла быть разделена между наследниками, чтобы сохранить площадь, на которой одной семье еще можно было бы прокормиться и получить доход для других целей, а вот для нескольких семей этой земли было бы уже недостаточно. Позднее возникли другие ограничения. И сейчас в капиталистических странах с исторически сложившейся частной собственностью на землю и высоким уровнем экономического развития государство очень сильно влияет на действия земельного собственника. Это кажется логичным и необходимым. Способы и глубина ограничения частного интереса разные в разных странах. Есть жесткая политика, когда земли разделены на классы, и лучшие из них никогда не могут быть приведены в состояние, при котором невозможно их сельскохозяйственное использование. Такова ситуация в Японии. Есть смешанная политика, когда используются не такие жесткие меры, например, в США. Но даже там, где много сельскохозяйственных угодий (часть из

них консервируется), где полно продуктов питания своего производства (они идут потоком на экспорт), сохранение сельскохозяйственных угодий в сфере сельскохозяйственного производства является не только темой для общественной дискуссии и научного исследования, но и направлением активной государственной политики.

Что вызывает общественный интерес в отношении сельскохозяйственных угодий?

Во-первых, сохранение производственного ресурса для внутреннего производства. Это не означает, что сейчас нужно на каждом поле производить продукцию, если выгоднее ее привезти из-за рубежа. Но это означает, что, в случае, когда цены на импортные продукты будут стремиться вверх или качество этих продуктов будет непригодным для сохранения здоровья граждан, в стране будут вовлекаться в производство законсервированные сельскохозяйственные угодья, а в селе все еще будут жить люди, способные это сделать. Население мира растет, следовательно, производство на экспорт может быть выгодным бизнесом для сельского населения. Для этого также нужно сохранять угодья.

Во-вторых, свои граждане хотят есть не просто мясо, просто зелень или просто овощи. Когда у населения страны будет расти доход, оно захочет есть свежие и хорошие продукты, созревшие на ветке, а не в коробке. Или пить молоко, которое было надоено день назад. Все это хочется есть и пить без химикатов, которые предотвращают порчу продукта при длительных перевозках или стимулируют созревание в коробке. В конце концов, речь идет о долгосрочном сохранении здоровья населения страны. Да и кто подсчитал, что сельхозпроизводителю выгоднее поливать каждый день свою продукцию химикатами от порчи и для созревания, везти ее за сотни и тысячи километров, чем производить рядом с потребителем, на расстоянии, обеспечивающем экологическую безопасность продукта? Налог на землю возле города может быть и больше, но если производство продуктов будет далеко, то затраты на транспортировку и хранение могут быть значительно выше.

В-третьих, сельское хозяйство – это не только отрасль, это образ жизни большей части российского населения, место его занятости. Если ликвидировать поля и фермы, не улучшать условия труда в оставшемся селе, не делать его привлекательным, то нужно разрабатывать модели двухэтажных вагонов электричек, строить дороги, чтобы все больше и быстрее каждый день перевозить бывшее сельское население на работу в задыхающиеся от пробок, разбухающие от невозможности всех вместить города. А вместе с ними и тех, кто раньше занимался обслуживанием сельского хозяйства. Если в поле не будет тракторов, то не нужны мастерские, пункты продажи техники, молочные заводы. А это все места работы местного населения. То есть, в общественных интересах сохранение мест занятости в селе, в бизнесе, с ним связанном, в том числе и недалеко от города, повышение равномерности размещения трудовых ресурсов, ограничение роста городов.

В-четвертых, сохранение сельских ландшафтов тоже является общественным интересом. Гражданам страны приятно ехать не вдоль заборов разбросанных тут и там поселков, а среди полей.

В-пятых, даже в некоторых капиталистических странах сохранение открытого пространства без труб, череды поселков, многочисленных дорог, свалок,

очистных сооружений является одной из целей государственной политики в отношении сельскохозяйственных земель.

А как у нас сейчас обстоит дело с учетом общественных интересов в отношении сельскохозяйственных угодий? Внешне все вроде бы в порядке: в Конституции РФ они прописаны, в Земельном Кодексе РФ говорится, что сельскохозяйственные угодья «имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране». Есть Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», который содержит много ограничений всякого рода на использование. Согласно этому Закону, перевод сельскохозяйственных угодий из одной категории в другую совершается в исключительных случаях. Такое решение принимает глава субъекта Российской Федерации для того, чтобы затруднить уничтожение невозполнимого природного ресурса. Для того чтобы крестьяне не продавали свою землю застройщикам, введена их обязанность предложить свой участок бывшего колхозного поля субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Это дает возможность государственным служащим в последнюю минуту схватить ускользающий ресурс и сохранить его для того, чтобы и в дальнейшем на нем выращивать свежую зелень, корм для коровы, сохранить красивый ландшафт и, наконец, улучшить жизнь граждан своей территории.

Однако все эти ограничения и ловушки для ускользающего ресурса оказались легко преодолимы. Вполне возможно перевести любое поле в земли населенных пунктов, не глядя на его уникальную почвенную ценность. Введен такой критерий: перевести в другую категорию участок нельзя, если его кадастровая стоимость на 50% и более превышает среднюю по району. Вот только незадача в том, что оценка кадастровой стоимости сделана у нас по землям налогоплательщиков – сельскохозяйственных организаций, фермеров, а не по отдельным полям. Если бы и была оценка по полям, то в районе вряд ли найдется два поля, различающиеся по стоимости на 50% и более. По мнению сотрудника бывшей Роснедвижимости, это возможно в очень ограниченном числе случаев. Сейчас переводить сельхозугодья можно без всякого плана развития территории. Можно и при плане, в котором участок сельхозугодий не входит в границы населенного пункта. В Законе № 172-ФЗ сказано, что можно изменять категорию для реализации социально значимых проектов. А малоэтажное жилье разве не проект? Кто будет разбираться в том, что жилье для малообеспеченных, которое укладывается в политику государства повышения условий жизни, является социальным проектом, а поселок дорогих особняков, которые не являются местом постоянного проживания их владельцев, – нет? Можно переводить участок земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений через процедуру его включения в черту населенного пункта. Это возможно, даже если поле в нескольких километрах от населенного пункта, т.е. не имеет и не может иметь с ним общей границы. Возможно даже не переводить, а поменять на смутных юридических основаниях вид разрешенного использования, оставить землю в категории сельскохозяйственного назначения и строить на поле дачные дома. А чем они отличаются от недачных домов, если в них возможна регистрация проживания и отсутствуют ограничения на размеры дома? Как оказалось – все можно.

Общественная дискуссия о порочности, недопустимости такого положения даже не ведется. очередной раз продлили положение Федерального закона от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного Кодекса Российской Федерации», по которому в любой момент любое лицо вправе обратиться с предложением о включении его участка в черту населенного пункта. Существует процедура принятия решения о включении, в соответствии с которой вполне демократично предусмотрено проведение слушаний. Однако в ней цинично опущен вопрос о том, что делать, если жители территории выскажутся против. Такая мелочь даже не рассматривается. Было отменено положение Земельного Кодекса Российской Федерации о том, что при изменении категории земель нужно уплатить в районный бюджет сумму, компенсирующую потери сельскохозяйственного производства. Теперь бюджет района ничего не получит.

Москва, как и любой другой город, обрастает разбросанными поселками без учета нагрузки на местную социальную и дорожную инфраструктуру, которая создавалась по плану, но без учета внепланово появившихся поселков. Такая же картина наблюдается возле любого красивого места. Сколько земель изъято из сельскохозяйственного производства, насколько они были ценны, насколько серьезен ущерб для страны в долгосрочной перспективе от потери невозможного производственного ресурса, точно не знает никто?

Возможность в любом месте выхватить любой кусок земли и построить дома или продать участок под застройку спровоцировала резкий рост интереса к сельскохозяйственным угодьям «владельцев заводов, газет, пароходов». Это привело к массовому захвату или скупке сельскохозяйственных угодий у собственников, которые получили их в ходе приватизации. Сельскохозяйственные организации, фермеры уже и не думают приобрести участок для сельского хозяйства не очень далеко от города, чтобы дешево довести свою продукцию до рынка: им просто не купить этот участок, впрочем, как и на рынок не сунуться. В результате и городским жителям от этого будет хуже – продукция будет дорогой, так как везти ее до посредника или посреднику нужно издалека.

В этих новых условиях государство и не подумало о своей обязанности сформулировать общественный интерес к сельскохозяйственным угодьям и пытаться его реализовывать через свою политику. Вроде как есть только разумный государственный интерес и нет частных. А частный значительно сильнее неопределенного государственного. Да и государственный интерес – например, сохранение сельскохозяйственных угодий – сами же чиновники могут и не поддерживать. В Московской области активный вывод сельскохозяйственных угодий начался под циничные речи подмосковных начальников об экономической нецелесообразности ведения сельского хозяйства в 60-ти километровой зоне от Москвы. Да и зачем нам свежее молоко и зелень с каплями росы?! Не экономическое это мышление!

Современные речи в поддержку частного интереса легко объяснимы, поскольку решения подмосковных чиновников, которые необходимы на тернистом пути девелопера, имеют свою цену: их легко можно увидеть, задав поиск в интернете «услуги по изменению вида разрешенного использования или переводу участков из земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов». Сразу виден размах: сельскохозяйственные угодья попадают

девелоперам в десятках, сотнях, тысячах гектаров, а услуги по переводу – по содействию в получении необходимых для этого подписей должностных лиц – измеряются в сотнях (для изменения вида разрешенного использования) и тысячах (при изменении категории земель) долларов за сотку. А таких соток в гектаре сто...

Можно прикинуть доходность бизнеса по покупке сельскохозяйственных угодий, на которых ранее было разрешено ведение сельскохозяйственного производства, и их продаже уже с разрешением строить дачи на сельскохозяйственных угодьях на примере Московской области – рентабельность этой операции постепенно повышалась, приближаясь к 1000%(!).

За Московскую область можно было бы порадоваться, что она так много получила в свой бюджет. Если бы не два «но».

Первое: один гражданин купил участок бывшего крестьянского (фермерского) хозяйства для дачного строительства. Сколько теперь на этом участке будет стандартных участков в 10-20 соток? Сколько будет стоить каждый такой участок? В нынешнем российском законодательстве нет ограничений на размер участка для дачного строительства, если гражданин его купил. Если бы ему такой участок предоставило государство, в этом случае есть ограничение, а в других случаях – нет. Сколько таких участков для дачного строительства в несколько гектаров или десятков гектаров на одного человека в Московской области? Кто скажет?

Второе: зачем Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ дал такое право субъекту РФ, если он как вульгарный спекулянт взял кусок поля, не глядя на его ценность, и продал. Это можно было бы понять, если бы субъект РФ покупал «плохое» поле, имея долгосрочный план развития территории, собирая земли для строительства объектов, предусмотренных долгосрочным, обсужденным, одобренным планом. Даже если субъект «хорошее» поле купил, хочет порадовать граждан своей страны и продает им участки, каждому отдельно или уже сформированному коллективу будущих садоводов-дачников, то деньги, которые платят конечные покупатели участка, все попадают в бюджет, а не в карман спекулянта. Существует программа по обеспечению граждан садовыми участками, процедура прописана в законодательстве. Продажа земли гражданам из очереди желающих хоть как-то бы тянула на реализацию государственной политики. Или этот субъект РФ предоставил бы землю фермеру для занятия сельским хозяйством, согласно законодательству это возможно. Но просто так дать субъекту РФ право первоочередной покупки для того, чтобы он продал сельскохозяйственные угодья отдельному лицу для обогащения – это правильно?

Массовый вывод сельскохозяйственных угодий под застройку не может быть объяснен таким благим делом, как развитие малоэтажного строительства для нуждающихся граждан страны, так как таких нуждающихся в массе выросших на полях поселков единицы. Как правило, эти участки, дома покупают люди, уже имеющие квартиры, как второе, третье жилье, как инвестиции. Да, собственно, государство и не интересуется, нуждающиеся они или нет. Так, в процедуре включения участка сельхозугодий в границы населенного пункта нет требования, что это допускается, когда в населенном пункте есть очередь из тех, кто хочет купить или построить дом. Как правило, в этих новых поселках, вдали от

непривлекательных сел, которые взяли эти новые поселки под свое крыло, будут проживать совсем сторонние для сел люди.

В итоге имеем: разбросанные произвольным образом поселки в пригородах без возможности к ним беспрепятственно доехать, обезображенные ландшафты, раскуроченные некогда сильные подмосковные сельскохозяйственные организации с целью получения контроля над землей, забитые электрички, везущие сельских жителей в город, вздутые цены на сельскохозяйственные угодья и ... довольных чиновников. Все дано на их откуп по индивидуальным заявлениям желающих получить права на иное использование сельскохозяйственных угодий.

А ведь эта проблема не нова. В США, например, ее обсуждение активно началось в 50-х годах прошлого века: население богатело, хотело жить лучше, нужны были дома. Казалось бы, в стране, в которой частная собственность и частный интерес уважаются традиционно, нет проблемы в том, что какой-то фермер хочет продать землю под застройку, а девелопер – купить. Однако это не так. Еще в 1920-х годах были утверждены в судебном порядке первые правила сельскохозяйственного зонирования. Уже к 1970-м годам были выявлены прямые и косвенные потери сельскохозяйственного производства от соседства с поселками, опробованы административные и другие механизмы ограничения использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей. Например, было подсчитано, что при строительстве поселка не только теряется площадь, на которой он стоит и идет дорога к нему, теряется площадь на земле соседа-фермера – возникают тропинки и уносятся урожай с полей. Причем, чем дисперснее поселки, тем выше эти потери. Потеря сельхозугодий ведет к потере имеющихся или потенциальных рабочих мест в сопредельных бизнесах: в тех, которые занимались снабжением, ремонтом, обучением, переработкой сельхозпродукции и т.д. Потеря сельхозугодий ведет к увеличению нагрузки на инфраструктуру: ведь теперь в город будут ездить и жители поселков, и бывшие фермеры. Что будет с движением? Можно ли будет проехать?

В США как федеральная политика была провозглашена политика содействия в сохранении сельскохозяйственных угодий в сфере сельского хозяйства, штаты в рамках федеральной разрабатывали свои программы. Во-первых, государство ввело критерии особо ценных и уникальных земель, использование которых для иных целей не поддерживается государством. В критериях учитывались почвенная ценность, размещение, вид культур и значение для отдельного штата. Этим занимался не только Департамент сельского хозяйства правительства США, а еще не менее 8 разных подразделений правительства страны и штатов. Например, департамент защиты окружающей среды разработал Руководство для своих служащих, в котором подчеркнул, что они должны проводить федеральную политику по ограничению использования земель, ценных для сельского хозяйства. Что было легко, так это ограничить само государство в использовании сельхозугодий для решения различных государственных задач. Это и было сделано: не согласовываются его планы, есть хоть какая-то возможность иного расположения объектов. Затем штаты, в том числе и штат Нью-Йорк, стали использовать различные методы ограничения, среди которых сельскохозяйственное зонирование; поддержка инициатив фермеров по образованию сельскохозяйственных районов; приобретение прав развития с целью

ограничения прав девелоперов; особая система налогообложения, предусматривающая уплату повышенного в несколько раз налога на землю (весьма существенного) в случае использования сельхозугодий для других целей; введение долгосрочных на 8–10 лет планов развития территории, которые не пересматриваются в течение срока действия; ограничение числа строений на территории одной земельной единицы; установление размера этой одной единицы и т.д. Проводится изучение изменения площадей, эффективность различных мероприятий по ограничению конверсии сельскохозяйственных земель, готовятся государственные доклады об этом.

У города Нью-Йорк и его жителей не меньше желания занять близлежащие поля штата, чем у Москвы и москвичей. Казалось бы, что там один губернатор на город и весь штат, который может в интересах города способствовать использованию дополнительных площадей сельхозугодий в своем же штате. У нас два субъекта РФ – Москва и Московская область. Уж если Москва хочет, то Московская область, думая о своих жителях, их доступе к дорогам, больницам, школам, о сохранении рабочих мест в области, должна иметь политику хоть какой-то регламентации действий по конвертации земли. Даже если вам будут демонстрировать документы, декларирующие такую защиту – не верьте, посмотрите в окно автомобиля, когда вечером будете стоять в пробке за пределами Москвы на любой из федеральных трасс: увидите сплошные поселки и предложения купить землю под строительство дома, дачи. Плотность объявлений уже побила все допустимые пределы. А еще можно подняться на один из холмов прекрасной среднерусской возвышенности в Дмитровском районе Московской области и увидеть... нет, не милый сердцу ландшафт, а дисперсно разбросанные нескончаемые поселки на бывших полях.

В последние два года в России идет дискуссия о необходимости перехода от категорий земель к видам разрешенного использования. При полной поддержке этого решения, удивляет отсутствие дискуссии о том, как это будет сделано. Эту работу ведут, как правило, юристы, которые смотрят на форму, а не на содержание процесса. А куда, как и почему надо идти, почему именно так, какие есть риски, какой есть опыт, как это лучше сделать в условиях России, сколько это будет стоить, почему это будет лучше? На подавляющее число этих вопросов нет ответов.

Означает ли введение механизмов ограничения использования сельскохозяйственных угодий ограничение процессов развития территории, ее урбанизации? В смысле использования для этого наиболее ценных земель (не по умозрительной кадастровой стоимости, а по почвенным характеристикам, размеру участка), ограничения вклинивания поселков в поля, их дисперсности, необходимости разработки долгосрочных планов развития территорий, в течение которых нельзя принимать решения об изменении границ населенных пунктов, ограничения власти чиновника при неясных критериях принятия им решений – безусловно. В смысле использования малоценных земель по заранее известному на несколько лет вперед плану, ясных правил игры для бизнеса – нет. Девелоперам лучше заплатить деньги в бюджет района по прозрачной процедуре вовлечения сельскохозяйственной земли под строительство, чем унижаться перед чиновниками для получения их решений и все равно им же и платить.

Через различные юридические документы по ограничению использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей в США политика посылает сигналы фермерам, девелоперам, чиновникам: ценные и уникальные земли, а также земли, на которых выращивается важная для штата продукция, ограничены в использовании для несельскохозяйственных целей; фермер может спокойно делать инвестиции в свое производство, зная, что по плану развития территории его ферма находится в зоне для ведения сельского хозяйства; сельскохозяйственное зонирование обеспечивает «критическую массу» консолидированной сельскохозяйственной земли, обеспечивающую гарантии связанному с сельским хозяйством бизнесу, и не допускает появление разбросанных между полями поселков городских жителей; выделение сельскохозяйственной зоны сбивает спекулятивные ожидания роста цен на землю, позволяя сельскохозяйственным ресурсам перераспределяться между фермерами; при желании все же использовать свою землю не для сельскохозяйственной деятельности следует платить в бюджет; запрещено строить больше одного жилого дома на площади не менее 20 акров (на востоке страны) до 640 акров (на западе).

А какие сигналы посылает государственная политика в нашей стране? В этом году активно обсуждалась только одна мера – изъятие неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Мера может быть и разумная, но не для всей территории необъятной России. Особенно тогда, когда не очень получается поддерживать зерновой рынок, цены на молоко, чтобы было выгодно их производить. Это сигнал тем, кто будет в северных районах, на востоке страны проверять использование земли. А это еще один повод для неформальных отношений. Было бы более целесообразно введение наказания за неиспользование земель по назначению там, где есть желающие использовать землю для сельского хозяйства. Но вводить эту меру в отношении вообще всех земель сельскохозяйственного назначения, учитывая их размещение и структуру (среди земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных угодий даже чуть менее половины), – нецелесообразно. Как будут проверять, например, использование полевых дорог, гарей и оврагов, которые также входят в эту категорию земель?

Можно ли теперь говорить, что у нас относятся к сельскохозяйственным землям как к ценному и невозобновимому производственному ресурсу в сельском хозяйстве?

Шагайда Н.И., д.э.н.