

МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова
107078, г. Москва, Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1
E-mail: tzeldner@gmail.com

Обсуждаются методологические вопросы управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве. Представляется развернутое описание земельных ресурсов страны как объекта управления. Важнейшим методологическим вопросом является определение целей, которые задаются государственной земельной политикой. Последовательно рассматриваются методы управления земельными ресурсами, отмечаются недостатки использования каждого метода, и делаются обоснованные предложения о совершенствовании использования каждой группы методов.

Ключевые слова: земельные ресурсы, планирование, методология, сельское хозяйство, эффективность.

Методология - это наука о методах целенаправленного воздействия на определенный объект. В нашем случае объектом являются земельные ресурсы, используемые в сельском хозяйстве, и прежде всего земли сельскохозяйственного назначения. Поскольку выбор методов существенно связан с характеристиками объекта управления, кратко опишем земельные ресурсы, используемые в сельском хозяйстве.

В сельском хозяйстве используется значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, а также земли других категорий: земли населенных пунктов, лесные земли и т.д.

“Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границами населенных пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. На 1 января 2015 года площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 385,5 млн га”¹.

“...Площадь сельскохозяйственных угодий составляет 196,2 млн га, несельскохозяйственные угодья - 189,3 млн га. Несельскохозяйственными угодьями являются земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сельскохозяйственного производства”².

Важно отметить, что более 26 % (101,4 млн га) несельскохозяйственных угодий составляют земли, предназначенные для северного оленеводства. Поскольку в России в хозяйствах всех ка-

тегорий, по данным Росстата, 89,08 тыс. голов оленей, на одного оленя приходится более 1100 га пастбищ. Вообще, учет этих практически несуществующих пастбищ, которые относят то к сельскохозяйственным угодьям (ведь это пастбища), то к несельскохозяйственным угодьям, - источник большого числа ошибок и недоразумений в земельной статистике.

По данным на 1 января 2015 г. “значительная часть земель категории сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности - 257,9 млн га (здесь опять же учитываются 101 млн га оленьих пастбищ), или 66,9 % земель категории. В собственности граждан было 111,2 млн га (28,8 % площади категории), в собственности юридических лиц - 16,4 млн га (4,3 %)”³.

Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения с позиций управления земельными ресурсами делятся на две группы: 1) государственные и муниципальные земли (257,9 млн га или без оленьих пастбищ 156,8 млн га); 2) частные земли (127,6 млн га). Первыми можно управлять директивно-административными методами, а вторыми - главным образом, нормативно-экономическими. При этом наиболее важные для сельского хозяйства посевные земли (примерно 75 млн га) находятся преимущественно в частном владении.

Относительно целеполагания. Цели задает государственная земельная политика, определенная в “Основах государственной политики исполь-

зования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы”⁴. В соответствии с этим документом “целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны”⁵.

Цели определены достаточно полно, однако задачи не раскрывают их. То есть выполнение всех задач не приводит к достижению целей. Заметим, что цели содержат две противоречивые подцели: повышение эффективности использования земель для достижения продовольственной безопасности и охрана земель. Здесь, конечно, нужно найти компромисс между эффективностью и сохранением окружающей среды.

Перейдем собственно к методологии. Для управления земельными ресурсами для достижения указанных целей могут быть использованы следующие группы методов:

1. Законодательно-нормативные методы.

К настоящему времени сложилась определенная законодательно-нормативная база управления земельными ресурсами. Она включает следующие кодексы и законы: Гражданский кодекс, Земельный кодекс, Градостроительный кодекс, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ “О государственной регистрации недвижимости”, Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ “О землеустройстве”, Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса”, Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую”; Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ “О развитии сельского хозяйства”; Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ “О государственном кадастре недвижимости” и др. Эти законы сопровождаются множеством подзаконных актов.

Несмотря на уже созданную и апробированную достаточно обширную законодательную базу, законотворчество в земельной сфере набирает силу. Достаточно сказать, что с 1 сентября 2014 г. введен практически новый Гражданский кодекс, а с 1 марта 2015 г. - новый Земельный кодекс. С момента принятия в него уже успели

внести 16 изменений (каждое - отдельным законодательным актом). “В Градостроительный кодекс в 2014 году внесено 18 изменений, в 2015 году - 7 изменений. В Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, регламентирующий полномочия органов власти по отношению к земельным участкам, в 2014 году внесено 15 изменений и еще 5 изменений внесли в 2015 году. В результате создается путаница, поскольку изменения часто носят непродуманный и несистемный характер. Так, ряд новых положений Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” вступают в противоречие с Градостроительным кодексом”⁶.

2. Проектно-нормативные методы. Градостроительный кодекс определяет последовательность работ при планировании использования земельных ресурсов. Сначала выполняется территориальное планирование, которое направлено на определение назначения территорий исходя из “совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Основными документами территориального планирования являются: схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов”⁷.

Далее осуществляется градостроительное зонирование. Его результатом является документ “Правила землепользования и застройки”, который включает карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, определенные для каждого участка. “Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков”⁸.

К настоящему времени территориальные схемы субъектов Федерации и муниципальных районов утверждены практически повсеместно. “Генеральные планы сельских поселений утверждены на 91 %, около 17 000 генпланов из 18 658 (с учетом поселений, решивших не утверждать эти планы). На середину 2014 г.: из 515 правил

землепользования и застройки городских округов утверждено 451; разработано 19 проектов (всего утверждено и разработано 91 %); из 1696 правил землепользования и застройки городских поселений утверждено 1344; разработано 144 проекта (всего утверждено и разработано 85 %); из 18 658 правил землепользования и застройки сельских поселений утверждено 11 697; разработано 2168 проектов (всего утверждено и разработано 75 %)»⁹.

Таким образом, территориальное планирование и градостроительное зонирование в основном выполнено. Однако поскольку градостроительные регламенты для сельскохозяйственных угодий не определены, планирование использования земель сельскохозяйственного назначения пока не обеспечено.

3. Административно-распределительные методы. В настоящее время изменить категорию и разрешенное использование земельных участков могут органы государственной власти путем внесения изменений в градостроительные планы и правила землепользования и застройки. Полномочия органов государственной и муниципальной власти определены Градостроительным кодексом, законами «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения в силу неопределенности процедур изменения разрешенного использования земель административно-распределительные методы продолжают играть доминирующую роль. Так, во многих регионах (особенно в Московской области) изменение разрешенного использования «под дачное строительство» и «для ведения садоводства» сопровождалось весьма значительными неформальными платежами и было важным, конечно, незаконным каналом обогащения чиновников уровня муниципального района. По закону владельцы земельных участков в любой момент могли изменить разрешенное использование «под дачное строительство» и «для ведения садоводства» без дополнительных выплат. «Чиновники регионального и районного уровня были весьма обеспокоены таким ходом дел. Во-первых, поселения, действительно, отвели под садовые и дачные объединения явно избыточные площади. Во-вторых, их действия прервали потоки неформальных платежей. Беда одна - все было сделано по

закону, и отменить уже утвержденные ПЗЗ трудно. Выход нашлся на испытанном пути, который Всемирный банк остроумно назвал «непредсказуемостью интерпретации российского законодательства». В России часто удается запустить новую интерпретацию действующего законодательства, кардинально меняющую формальные правовые институты без изменения законов и нормативной базы»¹⁰.

«Решением указанной проблемы стала недавно распространившаяся интерпретация земельного законодательства относительно возможностей изменения разрешенного использования сельскохозяйственных угодий. Она выглядит следующим образом. В соответствии с Градостроительным кодексом для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительное зонирование не осуществляется и виды разрешенного использования земельных участков не устанавливаются, вследствие этого они не могут быть изменены. На этом основании в Московской области и в некоторых других регионах Генпланы и ПЗЗ поселений были фактически дезавуированы, то есть их сочли не утвержденными в установленном порядке. Решения во многих регионах вновь стали приниматься административными методами»¹¹. Последнее время набирает силу тенденция передачи наиболее важных функций по планированию использования сельскохозяйственных земель на региональный уровень.

4. Надзорно-контрольные методы. Эти методы дополняют методы планирования использования земель в контуре управления земельными ресурсами. Государственный земельный контроль в отношении земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Она имеет отделы земельного надзора в региональных управлениях, которые ведут основную часть работы. Органы местного самоуправления городских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских поселений объектов земельных отношений.

Россельхознадзор осуществляет надзор на землях сельскохозяйственного назначения за соблюдением выполнения в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назна-

чения” “мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли; выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами и т.д.”.

В ходе земельного контроля “органы местного самоуправления не могут присваивать функции специально уполномоченных органов государственного земельного надзора. Для этого существуют специальные методические рекомендации по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и Россельхознадзора. Если государственный земельный надзор (п. 1 ст. 71 ЗК РФ) осуществляется за использованием и охраной земель, то муниципальный земельный контроль - только за использованием земель. Такой подход можно объяснить тем, что контроль (надзор) за охраной земель является разновидностью экологического контроля (надзора), который органы местного самоуправления не осуществляют”.

5. *Экономические методы.* Эти методы широко используются в развитых странах. У нас же они используются пока недостаточно. Разницу в подходах можно проиллюстрировать следующим примером.

В США около 370 тыс. га ежегодно переводятся из земель для сельскохозяйственного использования в земли населенных пунктов и другие категории земель¹². Собственность на земельные участки имеет в США абсолютный, а не условный, как в России и многих других странах, характер. Кстати, собственник владеет не только поверхностью земли, но конусом от поверхности к центру Земли, включая все содержащиеся в конусе полезные ископаемые. Поэтому удерживать фермера-собственника от изменения сельскохозяйственного использования его земельного участка на более выгодное промышленное или жилищное строительство можно лишь экономическими методами. Для этих целей в США применяются два основных метода¹³:

- добровольное вступление фермера, являющегося собственником участка, в программу, дающую право на льготное налогообложение сельскохозяйственных земель с условием вып-

латы большого штрафа при выходе из программы и изменения разрешенного использования земель на строительство;

- продажа права застройки участка муниципальным или государственным властям (после этого застройка, естественно, становится невозможной).

В нашей стране экономические методы используются эпизодически. Так, в Московской области введена плата за изменение разрешенного использования земель. В качестве штрафа за неиспользование земельного участка по назначению может применяться удвоение ставки земельного налога.

В целом, можно сделать вывод об отсутствии комплексного, сбалансированного подхода к использованию вышеописанных методов. Используемые методы разных групп плохо взаимосвязаны и часто противоречат друг другу.

В современных условиях целесообразно использовать комплексный, методологически сбалансированный подход, состоящий в сочетании следующих предложений:

1. *В законодательной сфере* следует поддержать регламентированный законопроект № 465407-6 отказ от категорий земель и переход к сельскохозяйственным зонам. При этом процедуры планирования земель, определенные Градостроительным кодексом, распространяются на земли для сельскохозяйственного использования. В то же время рекомендуется отказаться от содержащегося в законопроекте положения об отнесении к особо ценным сельскохозяйственным землям всех сельскохозяйственных угодий. К этой зоне следует отнести лишь действительно ценные земли с высоким плодородием и бонитетом. Предлагается ввести первую и вторую сельскохозяйственные зоны по убыванию плодородия и бонитета, а также зону несельскохозяйственных угодий.

Для особо ценных земель процедура изменения зоны должна быть строго регламентирована, примерно так, как в предложенном законопроекте. Для других сельскохозяйственных зон перевод земельных участков в другие зоны должен быть достаточно прост и регулироваться преимущественно экономическими методами.

После принятия данного законопроекта разумно ввести правило, по которому изменения в земельное право вносятся не раньше чем один раз в три года.

2. В проектно-нормативной сфере необходимо провести сельскохозяйственное зонирование земель. Это большая и трудоемкая задача, которая может быть решена только с использованием федеральных средств, выделяемых по определенной программе.

3. В административной сфере предлагается перенести все процедуры по изменению сельскохозяйственных зон на уровень муниципального района с согласованием новых проектов с уполномоченным региональным органом, а для особо ценных земель еще и с уполномоченным федеральным органом.

4. Контрольно-надзорные функции целесообразно сконцентрировать на уровне поселений, которые хорошо знают своих землепользователей и будут экономически заинтересованы в обеспечении рационального использования земельных ресурсов.

5. Экономические методы должны играть доминирующую роль в будущем комплексе мер управления земельными ресурсами. Если земельный участок не используется по назначению в течение года (а это определяет по результатам сезонных работ и отчетов об урожае муниципальный контроль), сельское поселение увеличивает земельный налог на 0,3 % кадастровой стоимости за первый год неиспользования, и далее на 1 % в год. Это будет наилучшим образом стимулировать использование земельного участка или его продажу.

При изменении сельскохозяйственной зоны в установленном законодательством порядке владелец земли начинает платить земельный налог

по новому кадастру с момента принятия уполномоченным органом решения об изменении зоны.

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Москва, 2015.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р.

⁵ Там же.

⁶ Огневцев С.Б. Актуальные вопросы земельной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 3.

⁷ Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности". URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=116026&dst=100001#0>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Огневцев С.Б. Указ. соч.

¹¹ Там же.

¹² Agricultural Land Converted to New Uses. United States Department of Agricultural (2012). *ERS*, p. 3.

¹³ Legal and administrative issues in underground space use: a preliminary survey of ITA member nations (1991) / Prepared by University of Minnesota. *Tunneling and Underground Space Technology*, vol. 6, № 2, pp. 191-209.

Поступила в редакцию 04.06.2016 г.