

## БЕЗВОЗМЕЗДНОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ КАК МЕТОД РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

© 2017 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

Рассмотрены положительные и отрицательные последствия концентрации населения России в относительно небольшом числе крупных агломераций. Обоснованы меры ограничения избыточной концентрации населения в Московском регионе и других крупных мегаполисах. Предложен проект предоставления свободных земель в населенных пунктах центральной России для строительства усадеб и ведения приусадебного хозяйства, а также детальный план его осуществления в пилотном регионе.

*Ключевые слова:* сельские территории, земельные ресурсы, инфраструктура, государственная поддержка.

Последние годы в миграционных потоках совершенно очевидно проявляется закономерность, которую в упрощенной форме можно выразить формулой: из деревень - в города; из малых городов - в областные центры; из областных центров - в Московский регион. В настоящее время идет разработка основ Стратегии пространственного развития Российской Федерации<sup>1</sup>, которая, с одной стороны, рассматривает указанную тенденцию как вызов, а с другой - предусматривает дальнейшее развитие в точности в соответствии с ней. При этом продолжится концентрация и даже сверхконцентрация населения в Московском регионе и рост населения в 15-20 агломерациях вокруг крупнейших региональных центров страны. В результате средние города, по всей вероятности, сохраняют свое население. Относительно небольшие города с населением меньше 200 тыс. чел. будут медленно уменьшаться. Население малых городов и сел будет сокращаться быстрее, деревни будут быстро терять население, и будет ускоренно расти число безлюдных и малолюдных (до 100 чел.) деревень.

Стратегия концентрации населения в агломерациях имеет ряд привлекательных последствий:

- уменьшение затрат на строительство инфраструктурных объектов и, прежде всего, дорог;
- улучшение медицинского обеспечения населения, сконцентрированного в крупных городах и, отсюда, надежда на рост средней продолжительности жизни, основанная на статистических данных;

- возможность предоставления большей части населения достаточно высоких стандартов социального обеспечения, рост доступности образования и культурного развития.

Однако дальнейшая концентрация населения в крупнейших городах приведет к ряду негативных последствий, среди которых, пожалуй, на первом месте - неизбежное уменьшение рождаемости, рост числа разводов, ухудшение здоровья следующих поколений и, в долгосрочной перспективе, увеличение риска исчезновения русской нации. Кроме того, концентрация населения приведет:

- к резкому росту нагрузки на природные ресурсы районов концентрации населения и неизбежному ухудшению экологии;

- росту эпидемических рисков, числа экономических потерь от техногенных аварий и катастроф;

- увеличению уже все более заметного опустынивания территорий даже в центре страны и утрате контроля над значительной частью остающейся без населения территории;

- ухудшению возможностей использования природных, прежде всего, сельскохозяйственных ресурсов в связи с ростом их удаленности от населенных пунктов.

Поскольку тенденция роста концентрации населения носит объективный характер, для уменьшения ее негативных последствий целесообразно принять ряд смягчающих ее мер. Наибольшую опасность представляет растущая концентрация населения в Московском регионе (Москва и область). В

связи с этим было бы разумно жестко ограничить выдачу разрешений на строительство многоэтажных домов в этом регионе, возможно, за исключением развития застроенных территорий с целью переселения жителей из аварийных домов.

Для обеспечения роста рождаемости необходим рост сельского населения, живущего в просторных собственных домах за счет ведения своего приусадебного крестьянского хозяйства. С этой целью предлагается принять федеральную программу предоставления свободных земель в населенных пунктах центральной России для строительства усадеб и ведения приусадебного хозяйства. На первом этапе целесообразно организовать работы в одном или нескольких пилотных регионах.

Отметим, во-первых, что для предоставления земельных участков для устройства усадеб граждан в большинстве регионов ЦФО имеются необходимые земельные ресурсы. Около 40-70 % площади земель населенных пунктов, сотни тысяч гектаров заняты сельскохозяйственными угодьями и в настоящее время не застроены.

Имеются группы семей, которые могут быть заинтересованы в устройении собственной усадьбы для жизни и работы. Можно выделить следующие группы потенциальных жителей усадеб:

- жители сельских населенных пунктов и небольших городов, которые в настоящее время работают вахтовым методом в Москве и других крупных городах или занимаются подработками в рамках так называемой самозанятости; число таких жителей очень велико и может составлять десятки тысяч семей для каждого региона;

- жители Москвы и других крупных городов, желающие сменить образ жизни на более здоровый и экологичный, жить на природе, питаться экологически чистой, продукцией собственного производства, воспитывать детей в единстве с природой и т.д. Переезд в сельскую местность с указанными целями довольно широко распространен в развитых странах. Кроме того, к этой группе могут присоединиться жители Москвы и других крупных городов, которые будут сдавать свои квартиры в городах и жить в собственных усадьбах;

- лица свободных профессий, которые могут работать, используя Интернет из любого места (специалисты ИТ, фрилансеры, художники, писатели, ученые и т.д.);

- военные пенсионеры и переселенцы северных территорий, ищущие себе новое место жительства и работы;

- иммигранты из стран ближнего и дальнего зарубежья, прежде всего, выходцы из русских диаспор.

В зависимости от целей приобретения усадьбы потенциальных кандидатов можно разделить на две группы. К первой отнесем лиц, которые хотят получить земельный участок для жизни без развития сельскохозяйственного производства. Они смогут получить участок в аренду на два года с обязательством построить за это время дом стоимостью не менее 2 млн руб. и прописаться в этом доме как постоянном месте жительства. Затем участок безвозмездно передается им в собственность. При этом государственная поддержка данным лицам не оказывается. Они, конечно, могут воспользоваться ипотекой на общих условиях.

Вторая, по всей вероятности, более многочисленная группа - лица, ориентированные на развитие собственного сельскохозяйственного бизнеса. Эта группа желающих построить собственную усадьбу будет получать государственную поддержку, включающую: предоставление выгодных ипотечных кредитов, обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной владельцами усадеб, и т.д.

Государственная поддержка должна быть гарантирована федеральной и региональными программами, которые могут быть как самостоятельными программами, так и разделами программы устойчивого развития сельского хозяйства. Важнейшими мерами поддержки этих программ должны быть:

- обеспечение семей, которым предоставлен земельный участок, кредитами на 7-8 лет с компенсацией части процентной ставки выше 5 % (сейчас именно так кредитуются сельскохозяйственные организации);

- поддержка потребительских кооперативов, обеспечивающих снабжение усадеб всем необходимым, и сбыт их продукции по фиксированным ценам.

Организация работ по созданию усадеб с приусадебным сельскохозяйственным производством в пилотном регионе требует проведения определенной последовательности работ:

1. *Выбор земельных массивов для усадеб.* В пилотном регионе проводится поиск населенных пунктов (деревень, сел, небольших городов), которые обеспечены газоснабжением и дорогами с асфальтовым покрытием в неплохом состоянии. В этих населенных пунктах выделяются незастроенные земельные массивы с разрешенным использованием для сельскохозяйственного производства. Желатель-

но, чтобы в каждом населенном пункте были выбраны один или несколько земельных массивов площадью не менее 30 га каждый. Такая работа проводится в 10-15 населенных пунктах. При предварительном выборе желательно сформировать земельные массивы, примерно в полтора раза превышающие по площади планируемую годовую потребность в земельных участках. При этом нужно учитывать, что, кроме предоставляемых для строительства усадеб земельных участков, потребуются земельные участки для дорог, коммуникаций и рекреационных целей. Так, если планируется предоставлять участки 1000 семей в год по 50 соток на усадьбу, необходимо предварительно выбрать не 500 га земли, а примерно 800 га.

2. *Формирование земельных участков для устройства усадеб.* На этом этапе осуществляется отбор первоочередных земельных массивов для устройства усадеб. В выбранных населенных пунктах проводятся изменения в генеральных планах соответствующих поселений и правилах землепользования и застройки с учетом планируемого индивидуального жилищного строительства. Для каждого выбранного массива или группы массивов в населенном пункте выполняется проект планировки, в котором определяется схема размещения каждого участка, дороги, схемы водоснабжения, водостоков, электроснабжения, газоснабжения и т.д. Примерная площадь каждого участка для усадьбы 0,5 га. Она может меняться в зависимости от конкретного расположения земельного массива и предполагаемого использования каждого участка. Для каждого участка в первоочередных массивах проектируется схема расположения земельного участка. Схемы расположения размещаются на кадастровых картах территорий и в специализированной информационной системе в Интернете.

3. *Предварительная разработка бизнес-планов по различным направлениям сельскохозяйственного использования земельных участков.* Владельцы усадеб должны иметь выбор возможных направлений сельскохозяйственного производства. Каждое из этих направлений должно обеспечивать возврат инвестиций на обустройство сельскохозяйственного проекта и строительство дома с коммуникациями. Строительство дома площадью около 200 м<sup>2</sup> в сельской местности обойдется примерно 2 млн руб. Каждый предлагаемый проект характеризуется размером инвестиций, необходимых для его реализации, и сро-

ком окупаемости проекта с учетом возврата инвестиций на строительство жилого дома.

По предварительным расчетам, будущим владельцам усадеб могут быть предложены, например, следующие проекты:

- проект тепличного комплекса площадью около 1000 м<sup>2</sup> для выращивания огурцов и помидоров с необходимыми инвестициями около 4 млн руб. и сроком окупаемости с учетом строительства дома около 7 лет;

- проект фермы разведения кроликов на 300 голов маточного поголовья с шедовым содержанием; инвестиционные затраты - около 3 млн руб.; срок окупаемости с учетом строительства дома - не более 5 лет; ферма работает на покупных кормах, имеются риски заболеваний животных;

- проект производства ягод (клубника, малина и т.д.); инвестиционные вложения - около 500 тыс. руб.; срок окупаемости - около 5 лет.

Кроме вышеназванных проектов, условиям по возврату инвестиций соответствуют проекты разведения индеек, другие птицеводческие проекты, проекты по производству грибов (шиитаке, шампиньоны, вешенки и др.) и др. Комплекс предлагаемых проектов должен содержать не менее 10-12 проектов на выбор. Каждый проект должен учитывать затраты на содержание семьи владельца усадьбы (примерно 60 тыс. руб. в месяц). Разумеется, возможны сочетания проектов. Например, тепличный бизнес можно сочетать с ягодным или садовым.

4. *Организация потребительских кооперативов.* После предоставления земельного участка владелец усадьбы должен построить дом, подключить к нему коммуникации и наладить эксплуатацию своего хозяйства. В этом ему будет помогать кооператив собственников усадеб, который предложит собственнику проекты домов, обеспечит связь его со строительными, энергоснабжающими и обслуживающими организациями.

Для собственников усадеб, которые намерены заниматься сельскохозяйственным бизнесом, понадобятся специализированные потребительские снабженческие и сбытовые кооперативы. Например, кооператив тепличных хозяйств обеспечит строительство теплиц, снабжение хозяйств оборудованием, удобрениями, средствами защиты, промежуточное хранение и сбыт готовой продукции и т.д. Кооператив кролиководческих хозяйств поможет освоить эффективные технологии разведения кроликов, приобрести маточное поголовье, построить шеды с клетками, обеспечить приобретение и подвоз кор-

мов, забой животных и сбыт мяса кроликов. Указанные кооперативы по направлениям бизнеса могут быть как самостоятельными организациями, так и структурными подразделениями единого кооператива собственников усадеб.

Конечно, главный вопрос - сбыт готовой продукции. Потребительские кооперативы при поддержке государства должны взять на себя приобретение продукции усадебных хозяйств по фиксированным ценам и сбыт продукции. По некоторым направлениям для организации сбыта необходимо будет на кооперативных началах при государственной поддержке или с привлечением внешнего инвестора построить специализированные хранилища и перерабатывающие продукцию усадебных хозяйств предприятия.

Все меры государственной поддержки, предусмотренные государственной программой развития АПК и другими федеральными и региональными программами, предполагается осуществлять через указанные кооперативы.

5. *Продвижение проекта и реклама.* Для привлечения желающих получить земельные участки для обустройства усадеб в пилотном регионе необходимо предоставить подробную информацию о проекте в СМИ, включая телевидение, радио, газеты и Интернет. Эффективная организация рекламы возможна через создание групп в социальных сетях. Важно показать реальную возможность получения земельного участка, устройства усадьбы, получения льготного кредита, организации выбранного вида сельскохозяйственного бизнеса и получения планируемой прибыли на примере конкретных владельцев усадеб. Рекламная кампания должна охватывать все заинтересованные регионы, а также наших соотечественников за рубежом и другие группы возможных иммигрантов. Необходимо донести до всех желающих получить земельные участки для усадеб обо всех мерах государственной поддержки и порядке получения этой поддержки.

6. *Законодательно-нормативное обеспечение проекта на уровне пилотного региона.* Для правового обеспечения предоставления земельных участков и государственной поддержки владельцев усадеб целесообразно принять региональный законодательный акт. В соответствии со ст. 39.10 Земельного кодекса земельный участок может быть предоставлен в безвозмездное пользование "гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством

его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет"<sup>2</sup>. Предлагается законодательно определить срок безвозмездного пользования в два года. При этом разрешение на строительство должно выдаваться в течение трех месяцев с момента предоставления участка. После строительства дома земельный участок передается в собственность владельцу усадьбы. Региональный закон определяет меры государственной поддержки проекта.

7. *Организация управления проектом в пилотном регионе.* Куратором этого проекта может быть определен губернатор пилотного региона или его первый заместитель. Пилотный регион выбирается исходя из его готовности для осуществления проекта, в том числе при наличии частных компаний, заинтересованных в его реализации. Это могут быть: компании, осуществляющие строительство жилых домов, теплиц и животноводческих ферм; агрохолдинги, которые используют усадебные хозяйства для производства продукции по контрактному принципу (поставка необходимых ресурсов и приобретение продукции по фиксированным ценам).

Совместно с региональными институтами развития, заинтересованными компаниями и кооперативами владельцев усадеб организуется проектный офис. Организации, занимающиеся подбором земельных массивов, изготовлением проектов планировки и схем размещения земельных участков, могут быть определены по конкурсу. Продвижение проекта может быть также поручено компании, выбранной на конкурсной основе.

В соответствии с принятым администрацией региона порядком Проектный офис создает Комиссию по рассмотрению заявок на предоставление земельных участков и определению расположения и размеров участков, необходимых для планируемого заявителем развития.

Осуществление указанного проекта позволит многим регионам Центрального федерального округа преодолеть негативные тенденции снижения численности населения, обеспечить значительный рост инвестиций и валового регионального продукта.

<sup>1</sup> Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Проект. Министерство экономического развития РФ. 2016.

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773).