

И опять земельный вопрос¹

В.И. ЗВЯГИНЦЕВ, кандидат психологических наук, исполнительный директор Союза землеустроителей России, ответственный секретарь Научно-экспертного совета при Комитете ГД ФС РФ по аграрным вопросам, Москва.
E-mail: zvi@roszemproekt.ru

Сегодня развернулась ожесточенная борьба между либерально настроенными экономистами и юристами, поддерживаемыми строительным и земельным лобби, и профессионалами-землеустроителями, аграрными экспертами. Первые стремятся приравнять землю как объект правового регулирования к другим объектам недвижимого имущества и унифицировать соответствующие правовые нормы. Их оппоненты настаивают на особом правовом режиме сельскохозяйственных земель как национального достояния, которое необходимо сохранять и развивать с привлечением всех возможных инструментов государственной земельной политики.

Ключевые слова: отмена категорий земель, земли сельскохозяйственного назначения, экспертное сообщество

Логика сторонников и противников отмены категорий земель

В российском законодательстве существует семь категорий земель: сельскохозяйственного назначения, промышленного и иного специального назначения, населенных пунктов, особо охраняемых территорий и объектов, лесного фонда, водного фонда, запаса. Перечень целевых категорий определен ст. 7 Земельного кодекса РФ и не менялся с 1991 г.

Множественность категорий земель рождает сложности как для пользователей, так и для контролирующих органов. Новым вектором земельной реформы провозглашена отмена всех категорий. Необходимость унификации земельного законодательства обосновывается несколькими причинами. Во-первых, это упрощает и удешевляет процедуры администрирования, в том числе в части сбора налогов. Во-вторых, повышает возможность доступа к земельным ресурсам для отечественного бизнеса, в первую очередь, малого, не имеющего достаточных средств для исполнения сложных и дорогостоящих юридических процедур. В-третьих, способствует капитализации земельных ресурсов, обеспечивает прозрачность правил игры для инвесторов, в том числе иностранных.

¹ Статья написана в рамках международного проекта РГНФ и фонда «Дом наук о Человеке» (ФДНЧ, Франция) 2012–2014, «Реформы в России: от законодательства к практикам (2000-е годы)» (№ 12-23-08001).

Одним из ключевых стал вопрос об отмене правового института категорий земель, включая земли сельскохозяйственного назначения. Дескать, категории создают для собственников излишние затруднения и путаницу в вопросе, что же можно делать с принадлежащими им участками. «Наложение» на одном и том же земельном участке нескольких систем регулирования, пакетов ограничений и обременений создает благоприятную почву для коррупции, которая отпугивает серьезных иностранных бизнесменов. Тем более что контроль за использованием земель возложен на различные государственные органы – начиная с органов местного самоуправления и заканчивая специализированным ведомственным контролем, таким как Россельхознадзора. Кроме того, отмена категорий позволит эффективно решать вопросы выделения площадок для развития производства и строительства жилья. У владельцев земель развязываются руки, пробуждается инициатива, появляются перспективы динамичного развития бизнеса.

С другой стороны, эксперты не устают предупреждать, что именно наличие института категорий препятствует бесконтрольному использованию аграрных земель в несельскохозяйственных целях. Особое значение это имеет для лучших, наиболее удобных земель в границах населенных пунктов и вблизи крупных городов. Вокруг них разворачивается наиболее острое противостояние между аграриями и представителями строительного бизнеса. Именно последние – крупные девелоперы, а также ориентирующиеся на их потребности земельные спекулянты, уже скупившие наиболее ценные земли – хотят освободить их от излишнего, с их точки зрения, регулирования и контроля.

С того времени как органы местного самоуправления получили право включать в границы населенных пунктов близлежащие территории, во многих районах практически исчезло понятие межселенных территорий. Это позволяет в случае отмены деления земель на категории при отсутствии других механизмов защиты без ограничений использовать аграрные земли в границах поселений под жилищную или промышленную застройку. Хочешь – строй коттеджи или многоэтажки, а хочешь – промышленные предприятия. С момента отмены категорий такая земля, принадлежащая

конкретному землевладельцу, возрастает в цене многократно. Отсюда и та беспримерная энергия, с которой лоббисты добиваются отмены категорий, и торопливость чиновников, спешащих провести соответствующий законопроект через парламент.

С точки зрения экономической отдачи намного эффективнее использовать земли вблизи крупных городов или включенные в границы населенных пунктов под жилищное или промышленное строительство, нежели развивать на них аграрное производство. Однако при таком, казалось бы, очевидно выгодном решении, эффект от отмены категорий земель может оказаться довольно краткосрочным и противоречивым. Горожане лишаются источника свежего продовольствия, которое может быть доставлено непосредственно «с грядки» или «от коровы», теряются рабочие места в аграрном секторе. Но главное – безвозвратно утрачиваются ценные плодородные земли, в высокой степени окультуренные, находящиеся рядом с потребителями продукции, с развитой аграрной производственной инфраструктурой. В условиях нарастания дефицита качественного натурального продовольствия это обстоятельство необходимо учитывать. Заметим, что в случае застройки земли выбывают из аграрного оборота необратимо.

Экспертное сообщество, ученые, занимающиеся вопросами развития сельского хозяйства, воспроизводства и сохранения сельскохозяйственных земель, негативно относятся к инициативе отмены категорий в отношении земель сельскохозяйственного назначения без создания эффективных механизмов их защиты, в том числе от недобросовестных приобретателей. Иначе большие массивы земель, приобретенные либо в спекулятивных целях, либо специально для перевода под жилищное или промышленное строительство, либо включенные в границы поселений, могут в одночасье быть потеряны для сельского хозяйства.

Борьба в коридорах исполнительной и законодательной власти

В ходе заседания Президиума Государственного совета РФ 9 октября 2012 г. обсуждался ряд актуальных вопросов развития земельных отношений, включая состояние земель,

повышение возможностей их использования для расширения жилищного строительства и сельскохозяйственного производства, а также вопрос об отмене института категорий земель. По итогам этого заседания 26 октября 2012 г. Президент РФ В.В. Путин подписал пакет поручений, в первом из которых значилось: «Правительству РФ и Государственной думе ФС РФ обеспечить доработку и принятие федерального закона, направленного на изменение порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земельных участков по целевому назначению на категории, обратив особое внимание на установление переходных положений, обеспечивающих защиту земель сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и других особо ценных земель»². Срок исполнения поручения – 1 февраля 2013 г.

Таким образом, политическое решение об отмене института категорий земель принято. Но пока так и не решен вопрос о том, как же в законодательстве будут отражены «переходные положения, обеспечивающие защиту земель сельскохозяйственного назначения». Важность этого вопроса трудно переоценить, поскольку речь идет зачастую о лучших плодородных, окультуренных землях, причем удобно расположенных, находящихся вблизи крупных городов.

Буквально все поручения из «земельного пакета» не были выполнены в срок. Например, до 1 февраля 2013 г. планировалось представить предложения о мерах по уточнению границ и постановке на кадастровый учет земельных участков граждан и юридических лиц, предусмотрев источники финансирования работ. А к 1 июля 2013 г. правительству поручалось принять меры по созданию единого открытого информационного ресурса об используемых и свободных земельных участках в целях обеспечения доступа граждан и юридических лиц к указанной информации, включая сведения о порядке предоставления свободных земельных участков. Земельная реформа в очередной раз забуксовала.

² Перечень поручений Президента РФ от 26.10.2012 г пр–2869. URL: http://egov-buryatia.ru/index.php?id=4405&print=1&no_cache=1

Разработкой проектов соответствующих решений занимается Минэкономразвития РФ, однако ему приходится согласовывать эти проекты с рядом других министерств. При этом Министерство финансов, естественно, не соглашается на любые дополнительные расходы из бюджета, а Министерство сельского хозяйства выступает против автоматической отмены категорий в отношении сельскохозяйственных земель без установления прозрачных и эффективных механизмов их защиты. Как лебедь, рак и щука, они тянут реформу в разные стороны.

Повышенное налогообложение для неиспользуемых земель сельхозназначения

На совещании в Брянской области по развитию мясного животноводства в РФ 23 мая 2013 г. Д.А. Медведев вспомнил о зависшем земельном вопросе. Он поручил разработать проект решения об установлении административных штрафов в случае, если земельные участки сельскохозяйственного назначения не используются в течение более одного года. Напомним, что эта мера должна была начать действовать еще с 1 февраля 2013 г. Поэтому законопроект был разработан в авральном режиме. Предложили повышенную ставку налогообложения – 1,5% от кадастровой стоимости таких земельных участков (предельный размер действующей ставки согласно ст. 394 Налогового кодекса РФ составляет 0,3%). Однако чиновники проявили изобретательность: формально выполнив поручение, они создали абсолютно нерабочий проект. Впрочем, это самая мягкая его оценка. На деле он создает коррупционный рынок, заставляя землевладельцев откупаться от произвольных решений чиновников.

Дело в том, что перечень признаков неиспользования содержит позиции, которые могут быть отнесены только к земельным участкам, входящим в состав сельскохозяйственных угодий, то есть занятых пашней, сенокосом, пастбищем, многолетними насаждениями³. Они составляют около поло-

³ Постановлением Правительства РФ № 369 от 23 апреля 2012 г. установлены признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах РФ.

вины площади земель сельскохозяйственного назначения. Для остальных 50% земель таких признаков в принципе не разработано. Это может определить только чиновник «на глазок». Такая ситуация порождает как возможность злоупотреблений и проявлений коррупции со стороны представителей контролирующих органов, так и широкие возможности ухода от ответственности, безнаказанность со стороны нарушителей нормативов использования земель.

Кроме того, ввиду отсутствия утвержденных землеустроительных документов, устанавливающих нормы использования земель (сельскохозяйственный регламент, схема территориального землеустройства, проект внутрихозяйственного землеустройства), отнесение тех или иных участков к конкретному виду сельскохозяйственных угодий (пашня, пастбище, сенокос и т.д.) невозможно и всегда может быть оспорено землевладельцем. Наличие таких документов является необходимым условием отмены категорий земель⁴.

Для того чтобы законопроект о повышенном налогообложении неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения действовал, необходимо выбрать один из двух вариантов. Первый – распространить его действие только на сельскохозяйственные угодья. В этом случае нужно будет нормативно установить процедуру отнесения земельных участков к конкретному виду угодий. Вариант второй – не ограничиваться сельхозугодьями, но тогда нужно разработать нормативный порядок (критерии) установления факта ненадлежащего использования земельного участка сельскохозяйственного назначения. Оба варианта требуют предварительной разработки и утверждения землеустроительных документов.

Но даже при подготовке всех нормативных актов трудно надеяться, что выявление фактов ненадлежащего использования земель сельхозназначения будет массовым. В настоящее время этим занимается специальная уполномоченная

⁴ В частности, разработка сельскохозяйственного регламента предполагается в проекте федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ и признании утратившим силу федерального закона “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую”».

комиссия, выезжающая на место и составляющая соответствующий акт. Эксперты же предлагают использовать данные дистанционного зондирования земли (снимки из космоса и результаты их анализа) с последующим подтверждением путем полевого осмотра и составления акта. Преимущества этого метода состоят в том, что можно использовать архивы снимков для подтверждения состояния земельных участков на протяжении, например, нескольких лет. Кроме того, этот метод позволит делать полевые обследования выборочными (точечными) и распространять выводы на идентичные участки, выявленные при помощи дистанционного зондирования земель на той же территории.

Экспертиза законопроекта об отмене категорий земель

Законопроект, определяющий отмену деления земель на категории с одновременным установлением переходных положений, обеспечивающих защиту сельскохозяйственных земель, был предложен еще в конце 2012 г. группой депутатов Государственной думы. Он активно обсуждался в Комитете по строительству и земельным отношениям и в Комитете по аграрным вопросам. По мнению экспертов-землеустроителей, обязательным условием здесь является установление четкого набора ограничений и обременений, видов и правил использования земельных участков, закрепленных в сельскохозяйственном регламенте. В результате резкой критики законопроект был «добровольно» отозван внесенными его депутатами и долго находился на переработке в недрах Минэкономразвития России.

Здесь надо сделать пояснение. Во всех законопроектах, вносимых на рассмотрение Государственной думы, должно быть указано, требуется ли для их осуществления дополнительное бюджетное финансирование. Данный проект выдвигался как не требующий бюджетных средств. Это позволило согласовать законопроект с Минфином, но вызвало противодействие со стороны аграриев-экспертов.

Специалисты в области земельных отношений отдают себе отчет в том, что отмена категорий земель не нанесет ущерба сельскому хозяйству только при значительном объеме сопутствующих мероприятий, которые нельзя провести

без существенных затрат со стороны бюджета. Например, необходимо разработать сельскохозяйственные регламенты, которые определяют границы особо ценных земель, зонировать земли с точки зрения плодородия и пригодности для сельскохозяйственного производства, устанавливая обязательность мероприятий по охране и улучшению земель. Это далеко не полный перечень вопросов. Но и вышесказанного достаточно, чтобы понять, насколько недешевы такие работы. Разработчики законопроекта находятся в поисках компромисса между обязательностью отмены категорий земель и необходимостью выполнять большой объем дорогостоящих работ, чтобы не допустить урона для сельского хозяйства.

Стоимость сопровождающих мероприятий тем более велика, что в течение почти четверти века такие работы на территории России не проводились. За это время коренным образом изменились границы землевладений, состояние земель и состав почв. В частности, содержание гумуса (основы естественного плодородия земель) снизилось до критических значений. Восстановить же плодородие невозможно промышленно-индустриальными методами. Оно требует развития животноводства, дающего навоз, соблюдения обоснованных севооборотов, что в условиях свободно-рыночного использования земель практически невозможно.

«Доработанный» законопроект снова и снова выдвигался на обсуждение, вновь и вновь подвергаясь критике. В частности, он трижды получал отрицательное заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (последний раз – 26 августа 2013 г.)⁵. Основная суть возражений заключается в том, что «отмена деления земель на категории, являющегося одним из принципов действующего земельного законодательства, повлечет отмену всей особенной части Земельного кодекса РФ, вызовет дестабилизацию земельных и связанных с ними градостроительных, лесных и других отношений, необходимость очередного изменения земельной документации». Отмечается, что необходимость столь кардинальных изменений отсутствует, поскольку можно просто совершенствовать порядок установления и изменения целевого назначения и разрешенного ис-

⁵ Письмо в Минэкономразвития РФ от 26.08.2013 № 01-12/823.

пользования земельных участков, в том числе и с целью устранения административных барьеров для предпринимательства.

В обсуждении участвовало и Министерство сельского хозяйства России, предложив довольно большой пакет поправок в целях защиты сельскохозяйственных



земель от неконтролируемого использования. Однако в версии законопроекта, внесенного Минэкономразвития в правительство в октябре 2013 г., предложения Минсельхоза оказались практически проигнорированы.

На примере «продавливания» (иначе назвать этот процесс невозможно!) законопроекта видны уровень и качество работы российской бюрократии. Действительно, принципиальное решение об отмене категорий с одновременным созданием механизмов защиты аграрных земель ввело ее в содержательный ступор. В октябре 2013 г. вице-премьер Д.Н. Козак провел межведомственное совещание по согласованию позиций заинтересованных министерств. Позицию Минсельхоза, в целом отражающую критические позиции аграриев и земельных экспертов, в итоговых решениях по большей части проигнорировали, а в итоговом протоколе было зафиксировано согласование позиций.

На этой фазе «аграрии» проиграли очередной раунд борьбы за сельскохозяйственные земли «строителям» и «лендлордам». Для экспертов удивительнее всего то, что строительное и землевладельческое лобби нашло поддержку в Комитете Государственной думы по строительству и земельным отношениям, который откровенно игнорирует предостережения аграриев.

Законопроект, отменяющий институт категорий земель, на высокой скорости проходит этапы согласований и может быть внесен в Государственную думу уже в начале 2014 г. Также очевидно, что после первого чтения развернется борьба за поправки теперь уже на площадке Государственной думы.

Оба комитета, курирующие вопросы сельского хозяйства – и в Государственной думе и в Совете Федерации, – консолидированно выступают против принятия законопроекта в существующем виде. В письме на имя премьер-министра Д.А. Медведева, подписанном их председателями и некоторыми депутатами, ясно выражена позиция необходимости возврата государства в сферу земельной политики: требование поставить все земли на государственный кадастровый учет, провести зонирование сельскохозяйственных земель, а также разработать и утвердить сельскохозяйственные регламенты прежде, чем будет отменена категория земель сельскохозяйственного назначения.

* * *

Развязка интриги не за горами. На кону последний стратегический ресурс России – сельскохозяйственные земли. Аграрные политики и эксперты убеждены, что сельское хозяйство имеет огромные перспективы, а Россия способна в недалеком будущем стать великой аграрной державой. Но для этого необходимо сохранить сельскохозяйственные земли, повысить их капитализацию и инвестиционную привлекательность, что не согласуется с последними тенденциями в реформе земельного законодательства.