

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Шагайда Н.И.

**Механизмы государственного регулирования
использования сельскохозяйственных угодий
для целей строительства:
международный и российский опыт**

Москва 2016

Аннотация. В работе рассмотрены способы государственного регулирования вовлечения сельскохозяйственных угодий под строительство на примере зарубежного и российского опыта. Инструменты, применяемые в США, Узбекистане проанализированы с позиции целесообразности применения аналогов в России. Приведен обзор организации работы по управляемому использованию сельхозугодий для целей жилищного строительства в Белгородской области. Проанализирована деятельность Федерального фонда содействия жилищному строительству (РЖС) с позиции рисков для сельского хозяйства и обеспечения условий снижения барьеров доступа к жилью.

Шагайда Наталия Ивановна – д. э. н., директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

Содержание

Введение.....	5
1 Обзор инструментов регулирования вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку в США	6
1.1 Общие подходы	6
1.2 Основные механизмы политики ограничения вовлечения сельхозземель под застройку....	10
1.2.1 Ограничение на застройку сельхозугодий, взятое на себя Федеральным правительством	10
1.2.2 Сельскохозяйственное зонирование территории как инструмент территориального планирования развития всех отраслей, а не градостроительной деятельности	12
1.2.3 Сельскохозяйственные районы, созданные по желанию владельцев земельных участков	15
1.2.4 Налоговые льготы.....	16
1.2.5 Покупка прав застройки (Purchase of Development rights- PDR).....	17
1.2.6 Передача права застройки собственнику другого участка - Transfer of Development rights.....	23
1.2.7 Программы консервации сельскохозяйственных угодий.....	24
1.2.8 Формализация ограничения прав собственника сельскохозяйственных земель на застройку участка – agricultural conservation easement.....	25
1.2.9. Комплексный долгосрочный план развития территории.	29
1.2.10. Обеспечение права фермера на сельскохозяйственную деятельность при разрастании поселков в сельской местности.....	37
2 Строительство в сельской местности: Узбекистан (сравнение с Россией)	41
3 Российский региональный опыт использования сельскохозяйственных угодий для целей строительства на примере Белгородской области	46
4 Практика вовлечения под застройку сельскохозяйственных угодий Фондом РЖС.....	53
4.1 Общие подходы	53
4.2 Оценки эффективности использования участка при принятии решения об его изъятии Фондом РЖС.....	57
4.3 Оценка эффективности работы фонда с позиции обеспечения доступа к жилью и продовольствию	60
4.4 Case ФГУП «Липовая Гора», Пермский край.....	64
4.5 Оценка рисков распространения несовершенных процедур изъятия Фондом сельскохозяйственных земель в России.....	69
4.6 Оценка деятельности Фонда и изменение подходов к его деятельности	72
5 Анализ проектов законодательных инициатив (2015 г.), направленных на вовлечение сельскохозяйственных земель под застройку	73

Заключение и рекомендации	81
Список используемых источников	90

Введение

Сельскохозяйственные угодья являются ограниченным и главным средством производства в сельском хозяйстве. В этой связи они исторически были предметом особой защиты со стороны российского государства, как и во всех развитых странах мира. Они являются невосполнимым ресурсом для сельского хозяйства, с одной стороны. С другой – наиболее дешевой площадкой для строительства. Эти противоположные интересы в советскую эпоху было урегулированы административными методами. С переходом к рыночным отношениям в России они во многом остались административными. Государство продолжает давать или отнимать права у собственников участка административно. Вместе с тем, каждое это действие ведет к изменению стоимости участка. Соответственно, каждое право имеет свою стоимость. Отказ от признания этого ведет к уходу этой стоимости в тень, переходу платы за новые свойства участка в нелегальную плоскость. Общество теряет невосполнимый ресурс, не получая взамен ничего, так как доходы, на которые можно было обустроить территорию, компенсировать молодым семьям стоимость недоступного жилья на этой земле уходят часто в неформальную сферу.

Проблемы застройки сельхозугодий стоят во всех странах мира. В развитых странах накоплен арсенал мер в целях ограничения и упорядочения вовлечения этих земель под застройку. Формируется такой опыт в России, других постсоветских странах.

В настоящей работе приведен обзор практик регулирования вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку с целью выбора новых инструментов, которые были бы полезны в России для использования (опыт США, Узбекистана), так и распространения (Белгородская область).

В настоящее время в России активно продвигается идея, что доступное жилье не может быть обеспечено, если не будет избытка участков для застройки. Для этого принят ряд шагов, таких как создание Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, а также разработаны поправки в действующее земельное законодательство, в рамках которых предлагается существенно изменить его конструкцию. В этой связи в настоящей работе проведен анализ деятельности фонда и предложенных новаций.

В заключении в работе сформулированы рекомендации по совершенствованию

российского законодательства, новых поправок к нему для того, чтобы процесс вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку не привел к новым угрозам в области продовольственной безопасности, способствовал снижению барьеров доступа к жилью. Работа будет полезна широкому кругу читателей как профессионально вовлеченных в законодательный процесс, так и изучающих вопросы управления земельным фондом в России.

1 Обзор инструментов регулирования вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку в США¹

1.1 Общие подходы

Механизмы регулирования в США базируются на правах собственника земельного участка. Здесь на уровне обыденного сознания сформировано понятие, что собственник имеет не просто участок в собственности, а является обладателем пучка прав на него. Этот пучок первоначально был одинаков для любого пользователя вне зависимости от того, в каком месте находился участок, какого качества была почва, для какой цели его можно было использовать. Со временем этот пучок мог меняться: собственник мог отдать (продать, передать, пожертвовать) отдельные права, оставаясь при этом собственником участка. Например, фермер или собственник лесного участка может продать право охотиться или собирать дикорастущие растения на своем участке. Или право на проведение осушения участка, чтобы вернуть его в первоначальное состояние – увлажненного участка, непригодного для сельского хозяйства, но на котором будет восстанавливаться естественная флора и фауна. После передачи эти права прекращают действовать на участке. Как правило, навсегда². В США сложилась цена отдельных прав на участок. Разница в цене участка с правом и на участок без определенного права позволяет определить цену отдельного права.

На вопрос о том, какие права имеет собственник фермерского участка или иного участка, американские юристы ответят, что в случае, когда права не передавались, то

¹ Автор благодарит Фонд Фулбрайта и Кеннон институт (Международный Центр В.Вилсона, Вашингтон, США) за возможность собрать материал для исследования и подготовить материалы для настоящей работы.

² Покупатель/получатель этих прав – из числа государственных агентств или негосударственных организаций, он не может реализовать купленные права на участке фермера. Например, такой организацией является Farm Land Trust.

все можно. Можно добывать нефть, строить фермерский дом или целый поселок домов для продажи и т.д. Но первое и второе, а также другие права, собственник реализует при соблюдении некоторых ограничений. Порядок установки таких ограничений определяет штат, а конкретные ограничения – местные органы власти. Ограничения, как и отдельные стимулы для реализации прав собственника, являются способом обеспечения какого-либо общественного интереса.

Если говорить о пучках прав собственника фермерского участка в США и собственника сельскохозяйственных земель в России, то первое, что нужно отметить, это разный уровень определенности с набором прав собственника участка в США и в России. Американский фермер знает, что он имеет все права при каких-то ограничениях, которые налагает на него общество для реализации своих интересов. Собственник участка сельскохозяйственных земель в России знает, что он имеет очень ограниченный набор прав. Например, право строительства на участке из земель сельхозназначения нет. Но при этом – по не совсем прозрачным процедурам – такое право получить можно. Можно изменить категорию или вид разрешенного использования участка. Однако гарантий этого нет. Возникает неопределенность: не ясно, а есть ли право?

Второе отличие – собственник фермерского участка в США не обязан заниматься сельским хозяйством. Он также не обязан что-то делать на участке, улучшая его свойства как средства производства в сельском хозяйстве. В России собственник участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан заниматься сельским хозяйством.

Третье отличие – права собственника фермерского участка в США действуют в системе ограничений, которые установлены зонированием территории. Как правило, это сельскохозяйственная зона. Зонирование строго привязано к конкретной местности. Зонирование - по сути – система ограничений. Эти ограничения обязательно отличаются от штата к штату и даже внутри одного штата между округами, а могут также различаться внутри округов. Через эти ограничения реализуются общественные интересы: плотность застройки, расположение объектов и тому подобное³.

³ В России ограничения прав собственника участка из земель сельскохозяйственного назначения в основном устанавливаются на уровне страны. Только в ограниченном числе случаев могут быть установлены ограничения на уровне субъекта РФ. Только в единичных случаях по стране есть ограничения, которые устанавливаются для отдельных районов. Такой общий подход, когда одинаковые ограничения устанавливаются для территории огромной страны с разнообразными природными условиями, расселением, образом жизни и навыками сельского населения, не кажется целесообразным.

В отличие от собственника в России, собственник фермерского участка в США знает, что он может делать с участком все, что не несет угрозы окружающей среде, в том числе - человеку. Он имеет право строить на своем участке дом, сельскохозяйственные и иные подсобные помещения для семьи и для фермерской деятельности. Как должны располагаться постройки, сколько может быть домов на участке фермера, какие несельскохозяйственные виды деятельности можно вести в помещениях фермы, какой забор и многое другое – вплоть до того, каким должен быть дорожный указатель со стрелкой на ферму – все это написано в правилах сельскохозяйственного зонирования конкретной территории. В России этого нет⁴.

В США фермер имеет право строить, если его строение будет удовлетворять заранее установленному правилу зонирования. Там также нужно получить какие-то бумаги, но эти бумаги в конкретном случае будут обязательно получены, если общие, заранее установленные требования будут при застройке соблюдены. Вот эта разница – получение права после обращения вместо реализации своего права при соблюдении правил зонирования – серьезно осложняет жизнь собственника земельного участка в России и порождает коррупцию.

Собственник фермерского участка в США может заниматься строительством поселков, других объектов, коммуникаций к ним для продажи. Это возможно даже в том случае, если участок находится в сельскохозяйственной зоне, сельскохозяйственном районе, если собственник имеет соглашение с округом и взял на себя обязательство вести сельское хозяйство несколько лет. Для того чтобы изменить зонирование, выйти из добровольного сельскохозяйственного района, прекратить действие соглашения, собственнику участка нужно обосновать, что реализация его планов не нанесет вред природе и интересам соседей. Если вреда нет, то поселок будет построен. Возможно, что ему понадобится уплатить штраф или недоплаченные ранее налоги, которые исчислялись на участок, занятый в сельском хозяйстве по особой ставке. Но право застройки он имеет. Территория его участка попадет в зону, разрешающую застройку, в которой будут действовать особые требования к объектам.

В России собственник участка не имеет права строить поселки или иные объекты

⁴ Нет даже для участка в населенном пункте. В результате на участке в 5 соток у одного жителя в селе нет животных, у соседа – может быть 2 головы, а у третьего – 10. Все это приводит к конфликтным ситуациям.

участке из земель сельскохозяйственного назначения. Но иногда такие права можно получить. И на сельскохозяйственных угодьях вырастают поселки. Для этого нужно изменить категорию земель или вид разрешенного использования. Это достигается несколькими методами. Но все эти методы предусматривают решение власти. Однако при равных условиях один собственник участка может получить такое право, а другой – нет. Процедура изменения категории земель по землям сельскохозяйственного назначения крайне несовершенна, но она в каком-то виде существует. Изменение вида разрешенного использования участка из земель сельскохозяйственного назначения – отсутствует в принципе, но при этом изменения происходят.

Американский фермер имеет право добывать на своем участке любые полезные ископаемые. С правом собственника участка в России на добычу полезных ископаемых достаточно понятно: все, что лежит на глубине не более 5 м и относится к общераспространенным полезным ископаемым, является его собственностью. Все, что глубже, или то, что поступает с глубины более 5 метров – остается в государственной собственности.

Американский фермер может продавать или вносить в виде пожертвования отдельные права на свой участок. Например, право развития территории - его застройки. Или право заниматься сельским хозяйством, и право развития территории. В США есть возможность распоряжаться отдельными правами – правом на охоту, сбор растений. В России это невозможно. Здесь можно распорядиться всем участком, а не отдельными правами на него: можно продать или пожертвовать весь участок.

Есть много других различия в правах собственников сельскохозяйственных земель в России и США, но они – с точки зрения рассматриваемой проблемы защиты сельскохозяйственных земель – не важны для рассмотрения. Многие права – продажи, дарения, аренды, залога и другие – подобны в этих двух странах. Также сходны права и власти – государства: и там, и там существует право изъятия участка для государственных и муниципальных нужд. Отличие в реализации этого права в США состоит в том, что государство, действуя в общественном интересе сохранения наиболее продуктивных земель, ограничивает себя.

Сравнение прав фермера и собственника земли в России показывает, что права

собственника участка в России недостаточно специфицированы. Что это означает? Капелюшников указывает, что спецификацией называется точное определение набора правомочий собственника. Чем лучше специфицированы и надежнее защищены права собственности, тем большую ценность они представляют [1].

Отсутствие спецификации прав приводит к повышению неопределенности как поведения собственников, так и представителей государства и муниципалитетов, наделяющих или отказывающих в каких-то правах. Это затрудняет формирование государственной политики, поскольку много отдано на откуп чиновнику. Сохраняя такой порядок, государство стимулирует коррупцию, когда чиновник, действуя от имени государства, совершает индивидуальную спецификацию прав.

1.2 Основные механизмы политики ограничения вовлечения сельхозземель под застройку

1.2.1 Ограничение на застройку сельхозугодий, взятое на себя Федеральным правительством

В США, как и в России, государство – федеральное или штатов – имеет право изымать земли у собственника для государственных и муниципальных нужд. Это так называемый принцип принудительного отчуждения частной собственности (the Principle of Eminent Domain). Однако в США и России абсолютно разная позиция государства относительно реализации своего права. В России – фактически – государство не ограничено в своих действиях по изъятию любого участка. При этом вопрос о качестве участка вообще не рассматривается. В Земельном кодексе Российской Федерации существует не очень четкий перечень случаев, когда такое изъятие возможно, а также есть фраза о том, что такое изъятие осуществляется в исключительных случаях [2]:

В США государство ограничило самое себя в изъятии плодородных земель. Так, Департамент сельского хозяйства в кооперации с другими департаментами правительства США, агентствами, независимыми комиссиями, другими единицами федерального правительства должны были разработать критерии оценки эффективности федеральных программ по конверсии фермерских земель в земли для несельскохозяйственного использования. В качестве критерия был выбран критерий по качеству и местоположению участка. Для оценки участков разработана методика проведения оценки LESA. Каждый участок, который нужен для реализации государственной программы, оценива-

ется по этой методике в баллах. Выработана шкала оценок, установлено, в каких случаях – при каких значениях оценки - участок не должен изыматься для реализации федеральных программ. Эта оценка является составной частью GIS – географических информационных систем.

Методика оценки (LESA) разработана во исполнение Farmland Protection Policy [3]. Предусмотрены два типа оценки. Первая – LE – оценка потенциальной продуктивности почвы. Единица измерения - баллы – от 1 до 100. Показатель LE рассчитывается по совокупности участков одной территории или через сравнение участков фермерских земель, один из которых уже имеет эту оценку. При этом отмечается, что, несмотря на положительные отзывы такой оценки, она не заменяет других оценок качества земли. Многие штаты и местные правительства используют эту систему как часть их программ для защиты земель.

Вторая часть оценки – SA. При оценке SA учитывается местоположение участка: привлекательны они или нет для сельского хозяйства. Показатель рассчитывается по 12 отдельным характеристикам. Каждой характеристике дается определенный вес. Сумма характеристик с учетом веса каждой дает оценку участка.

Государство часто применяет эту оценку. Так, только в 1998 г. было проведено 2033 оценки. Большинство из них - 77% - были инициированы двумя федеральными агентствами – Farmers Home Administration and Federal Highway Administration.

Кроме того, на основе закона - The Farmland Protection Policy Act (FPPA) – Департамент сельского хозяйства правительства США готовит доклад, в котором отражается эффект всех государственных программ, а также обзор существующих политик и процедур, направленных на защиту сельскохозяйственных земель. При этом используется эта оценка, доказывающая, что Федеральное правительство минимизировало негативный эффект для сельхозугодий. Эту практику перенимают отдельные штаты, которые берут аналогичные обязательства при выкупе участков для нужд штата.

Оценка производится только по отдельному полю, части участка, судьба которой решается. Даны границы оценок. Если участок не удовлетворяет критерию по возможности его конвертации в другое использование, то для реализации программы федерации, штата, округа должно быть подобрано другое поле, участок земли [4]. Эта оценка используется также для целей выделения ценных земель для зонирования территории. Например, для зонирования земель штата Гавайи. Здесь также проводилась оценка LE в

баллах. Экономические, социальные, институциональные аспекты инкорпорированы в систему оценки (часть оценки SA) через 10 факторов оценки участка, наиболее важные из которых – цель, которая предусмотрена планом развития территории для участка; возможность ирригации, расстояние до городских поселений и интенсивность сельскохозяйственного использования. Участки с оценкой 85 баллов и были определены как лучшие земли (Prime Land). Этим землям с высокой вероятностью гарантирована государственная защита. Другие «хорошие» земли (от 68 до 84 баллов) расположены вокруг самых лучших земель. Целью оценки являлось формирование сельскохозяйственного района в 55,9 тыс. акров, в который бы входили лучшие и хорошие земли. Участки с оценкой ниже 68 баллов исключались из сельскохозяйственного района. Очень мало таких участков засеивается, некоторые ограничено используются как пастбища. Очень бедные земли – с оценкой ниже 40 баллов – это около 90% земель. Они не предоставляются для сельскохозяйственного использования. Параллельно – вне системы LESA – проводилась работа по выделению земель в другие районы – для консервации, жилой застройки. Для консервации выделялись земли, которые не использовались, но по своим характеристикам могли бы использоваться для сельского хозяйства. Земли, пригодные для жилой застройки, выделялись из неценных для сельского хозяйства по нескольким критериям: склон, нагрузка на почву, степень эрозии, время, которое будут затрачивать потенциальные жители от дома на этих землях до места работы.

1.2.2 Сельскохозяйственное зонирование территории как инструмент территориального планирования развития всех отраслей, а не градостроительной деятельности

Общие подходы к зонированию. Зонирование – инструмент планирования развития территории. Под зонированием понимается выделение на определенной территории площадей или зон, внутри которых устанавливаются единое разрешенное использование, ограничения для строительства. В отличие от России в США проведено зонирование всех территорий. В России зонирование территорий за пределами населенных пунктов не запрещено, но и не проведено.

Правила зонирования утверждаются на уровне штата. Например, в Висконсине приняты Wisconsin Stats. Regarding. В Мериленде также в 1992 г. принят Planning Act. В нем была сформулирована цель планирования, провозглашена стратегия штата на особое развитие (суть - концентрация развития в выделенных областях, обеспечение ресур-

сами, защита чувствительных областей) посредством решения главных задач. В настоящее время поставлено 12 таких задач. Этот акт также требует, чтобы эта же стратегическая цель, задачи, подходы были закреплены в правовых актах округов, городов. Согласно этому закону, местные органы власти обязаны рассматривать, утверждать, обновлять их долгосрочные комплексные планы развития территории каждые шесть лет.

Сельскохозяйственное зонирование - защитная мера. Она основана на правилах/постановлениях, устанавливающих окружное или муниципальное зонирование для стабилизации площади сельскохозяйственных земель. Зонирование определяет территории, на которых предпочтительно занятие фермерством. Этот вывод – о предпочтительном занятии фермерством - основывается на качестве почвы так же, как и на факторах, связанных с расположением. Другое использование - кроме сельскохозяйственного производства – в такой зоне не поддерживается. Правила зонирования в такой зоне устанавливают, что можно здесь делать. Несмотря на общую идею – защиту сельскохозяйственных земель - на разных территориях возможны различные вариации ограничений. Самые жесткие правила/инструкции запрещают любое использование, которое могло бы быть несовместимым с коммерческим сельским хозяйством.

Правовая база зонирования – инструкция или правила по зонированию, которая утверждается Постановлением о Зонировании территории - Zoning district regulations in the Zoning Ordinance.

Типичные правила сельскохозяйственного зонирования устанавливают:

- минимальный размер лота – размера фермы,
- обычно устанавливают один вид разрешенного использования. Однако, как правило, кроме ведения непосредственно сельского хозяйства разрешается еще многое, что может быть связано как с сельским хозяйством (например, изготовление компоста, придорожная торговля), так и жизнью семьи или сообщества (например, строительство церкви);
- ограничивается плотность жилых построек. Максимальная площадь застройки колеблется от одной резиденции на 20 акров (на востоке США) до одной резиденции на 640 акров (на западе). Минимальный размер в 20 акров в комбинации с другими ограничениями может существенно ограничить плотность застройки на территориях, где земля очень дорога и фермерство достаточно интенсивно. В штатах Wyoming and Colorado округа не разрешают образовывать отдельные лоты – фермы - площадью бо-

лее 35 акров. Это привело к созданию сотен 35 акровых участков в обоих штатах, фрагментации ранчо в парцеллы, которые недостаточны для успешного фермерства. Исходя из этого негативного опыта можно сформулировать урок: нужно устанавливать минимальный размер фермы, ориентируясь на расчеты по оценке влияния размеров фермы на её прибыльность.

- определяются типы построек, которые могут быть возведены на участке: жилой дом, хозяйственные помещения, объекты для отдыха семьи и занятия спортом, оправления культов, инфраструктуры, включая антенны, ветряные мельницы и т.п. То есть, список не является закрытым;

- ограничивается площадь, занятая любыми зданиями, сооружениями, включая парковки;

- ограничивается количество людей, которые привлекаются со стороны для работы и место для парковки их машин;

- ограничиваются свободное размещение жилых домов, производственных построек, коммуникационных сооружений;

- установлены требования по размерам двора, в котором расположены объекты – здания, сооружения;

- ограничивается высота и внешний вид помещений;

- устанавливаются требования к указателям на дороге к ферме;

- устанавливаются требования к организации проездов;

- устанавливаются требования к делению участка и постройкам при разделении участка;

- устанавливается необходимость сохранения открытого пространства во дворе;

- вводятся ограничения на наличие несельскохозяйственных деревьев и кустарников;

- определяются виды деятельности, на которые нужно разрешение муниципалитета или тауншипа.

- вводится требование наличия утвержденного плана консервации – плана хозяйствования, обеспечивающего сохранение земли как природного ресурса;

- вводится требование соблюдения плотности животных для обеспечения возможности утилизации навоза.

В правилах зонирования присутствует сельскохозяйственная оговорка. Она закрепляет право фермера на занятие сельскохозяйственной деятельностью в соответствии с принятыми технологиями. Местные округа в Калифорнии, Пенсильвании и Вашингтоне начали использовать зонирование, чтобы защитить сельскохозяйственные земли от застройщиков в середине 70-х годов прошлого века, предотвратить вкрапливание поселков.

Обеспечение сохранения обширных площадей, на которых ведется сельскохозяйственная деятельность, своеобразной «критической массы» сельскохозяйственной земли и ферм, позволяет поддерживать связанный с сельским хозяйством бизнесов, в котором традиционно заняты жители сельской территории. Это относится к центрам продажи, мастерским по ремонту сельскохозяйственной техники, переработки сельскохозяйственной продукции, бизнесы, связанные со снабжением ресурсами для сельхозпроизводства и тому подобное. Всем этим бизнесам нужны достаточно крупные объемы сельскохозяйственного производства, чтобы оставаться прибыльными.

1.2.3 Сельскохозяйственные районы, созданные по желанию владельцев земельных участков

Это один из механизмов защиты сельскохозяйственных земель, основанный на инициативе самих фермеров. Эти районы носят разные названия в разных штатах. Например, их называют сельскохозяйственные районы (Agricultural districts, штат Нью-Йорк); сельскохозяйственные защищенные площади (Agricultural security area, в Пенсильвании). Далее по тексту для территорий, сформированных по инициативе фермеров для занятия сельскохозяйственной деятельностью, будет использоваться название «Сельскохозяйственные районы».

Нужно сказать, что этот механизм – создание сельскохозяйственных районов по инициативе фермеров - относится к более позднему по сравнению с механизмом «зонирование территории». Сельскохозяйственные районы имеют ряд отличий от сельскохозяйственного зонирования. В отличие от сельскохозяйственной зоны эти районы создаются не сверху – властью, а снизу – добровольно и по инициативе собственников участков сельскохозяйственных земель. Второе, последствия создания такого района для фермеров различаются по штатам. Третье, участки, которые объединяются в рамках одного сельскохозяйственного района, могут находиться в разных зонах или в одной, но не предусмотренной для занятий сельским хозяйством. Например, в резидентской зоне,

т.е. там, где долгосрочным планом развития территории разрешено строительство поселений, но по каким-то причинам собственники земли не хотят вторжения поселков городских жителей на традиционных землях фермеров.

Процедура создания такого района базируется на законе штата и является добровольной. В законе определяется минимальная площадь, на которой создается район в Пенсильвании - 250 акров, в Нью-Йорк - 2 тыс. или более, которые относятся к «уникальным и невосполнимым» сельскохозяйственным землям. На первом этапе создания фермеры объединяются, договариваются. На втором - все согласования проходят без участия собственников земельных участков в различных органах власти. Причина образования районов: ограничение строительства, льготы. Например, налоговый кредит, снижение налога на имущество, т.к. ферма оценивается исходя из текущей доходности и занятия сельхоздеятельностью. Для примера, в штате Нью-Йорк на апрель 2002 г. существовал 341 сельскохозяйственный район, созданных в соответствии с законом штата (ст. 25-AA Agricultura and Markets Law).

1.2.4 Налоговые льготы

Они зависят от штата. В штате Нью-Йорк еще в 1968 г. обсуждались две поправки в закон о налогообложении недвижимости, которые повысили бы стимул для занятия сельскохозяйственной деятельностью:

- освобождение на 5 лет от налога на недвижимость, приобретенную для сельскохозяйственных целей. Освобождение касалось собственников участков, которые только что приобрели участок сельскохозяйственных земель;
- расчет налога на недвижимость не с рыночной стоимости участка, а в зависимости от потенциальной доходности сельского хозяйства. Особый порядок предполагалось распространить на всех фермеров.

Эти две меры должны были стимулировать интерес к занятию сельхозпроизводством. Предполагалось, что эти механизмы – освобождение от налога и пониженная налоговая база при исчислении налога на недвижимость - могли применяться только в случае, если бы фермер подписывал соглашение с местными властями и брал на себя обязательство не использовать землю для строительства. Как правило, такие соглашения подписываются на срок действия долгосрочного плана развития территории – 6-10 лет.

По мнению ученых, вторая мера – снижение налогооблагаемой базы из-за оценки

фермы по особой методике – была бы более действенной для стимулирования использования земли для сельскохозяйственных целей. Однако законодатели штата отклонили закон об оценке фермы. Закон, позволяющий освобождать покупателя сельскохозяйственной земли от налога на недвижимость с рыночной стоимости участка – принят. Срок освобождения устанавливается на 5 лет. Изучение эффекта от вступления этого закона в силу показало, что он стимулирует фермеров инвестировать в расширение своих площадей. Такая мера стимулирует вкладывать средства в приобретение сельскохозяйственного бизнеса, а также спрос сельхозпроизводителей.

1.2.5 Покупка прав застройки (Purchase of Development rights- PDR)

Все ранее представленные меры защиты носят временный характер и могут быть изменены. Например, фермер может вывести свою ферму из сельскохозяйственной зоны или района. Для снижения риска вывода участка из сферы сельского хозяйства используется механизм продажи прав застройки (дословный перевод – прав развития территории).

Суть механизма состоит в том, что собственник участка продает не участок, а одно право относительно своего участка – право его застраивать поселками и иными объектами, не имеющими отношения к деятельности фермы. При этом продажа отдельных прав не лишает самого собственника права собственности на ферму. При этом сохраняется его право строить на участке отдельные виды строений для нужд семьи и фермерской деятельности.

Механизм реализуется через некоммерческие организации – Farmland Trust, имеющиеся на всех уровнях – от округа до уровня страны в целом. Иногда для этого используются другие агентства, связанные с местным правительством. Государство дает средства в такие организации. Кроме того, привлекаются пожертвования от жителей, которые хотят сохранить незастроенные территории.

Собственник свободен в своем желании продать право застройки, отказаться или начать переговоры о другой цене. Переход права, условия перехода, оставшиеся права собственника участка прописываются в специальном соглашении. После подписания соглашения на участок накладывается ограничение, действующее постоянно. Это так называемое глубокое ограничение прав. Однако собственнику участка остаются многочисленные другие права – все, за исключением строить поселки, промышленные или торговые объекты и т.п., т.е. развивать территорию.

Цена права застройки территории несельскохозяйственными объектами определяется как разница между рыночной стоимостью подобного участка с правом застройки и стоимостью участка, без этого права. До того, как сложился рынок участков ферм без права застройки несельскохозяйственными объектами, стоимость участка без права застройки определялась через расчетный доход от сельскохозяйственной деятельности фермы. Например, при чистом доходе в \$100 на акр и банковской ставке в 5% годовых - используя метод капитализации дохода за 15 лет – участок оценивается в \$2158 за акр. Рыночная стоимость участка с правом застройки - \$5000 за акр. Таким образом, стоимость права застройки определяется в \$2842 на акр. В Калифорнии оценка права застройки по 28 соглашениям, охватывающим 10,8 тыс. акров, составила \$38,997 тыс. То есть, цена права застройки 1 акра \$3,6 тыс. В пересчете на 1 га - \$8,9 тыс.

Расчет цены права застройки осуществляет окружной комитет по сельскому хозяйству на основе рыночных цен на участки. Этот же комитет готовит информацию о цене участков без права застройки – исходя из доходности участка сельскохозяйственных угодий.

Сколько это будет стоить в России? Вопрос очень непростой. В отсутствии данных о состоянии рынка участков разного вида использования воспользуемся доступными данными. Так, например, до кризиса, на 15.12.2010 г. в более чем 100 км от Москвы продаются участки с разрешенным видом использования «для дачного строительства» и «для КФХ и сельского хозяйства» из земель сельскохозяйственного назначения. Сотка первого стоит – 16,5 тыс. руб., а второго – 1,5 тыс. руб. Соответственно, право застройки (со всеми формальными и неформальными расходами, которые несет девелопер) стоит 15 тыс. руб. или \$500. В расчете на 1 га это составит \$50 тыс.

Фермеры заинтересованы в продаже права застройки своего участка по нескольким причинам:

- обеспечивается сохранность фермы как места ведения сельскохозяйственной деятельности или сохранения участка земли как природного объекта на будущее;

- семья фермера не будет являться объектом давления со стороны девелоперов для продажи им фермы;

- фермер получает деньги при продаже права застройки при своей жизни, что позволяет ему вести привычный образ жизни при более высокой обеспеченности высоколиквидными активами;

наследники фермера, которые также заинтересованы в ведении сельскохозяйственной деятельности, при вступлении в наследство должны будут заплатить более низкий налог, так стоимость фермы без права застройки ниже, чем с правом застройки;

фермер будет также нести меньшие затраты по уплате налогов на имущество, так как стоимость фермы без права застройки ниже.

Сообщество фермеров заинтересовано в расширении практики купли-продажи прав застройки соседних ферм, так как земельные участки становятся более доступны для них в случае покупки дополнительных участков при расширении фермы.

Общество заинтересовано в сохранении комфортной среды обитания, в которую вписываются агроландшафты, сохраненные на основе рассмотренного выше механизма.

Однако есть и другие интересы. Например, дети фермеров, которые хотят в будущем получили наследство, не вести сельское хозяйство, не будут поддерживать участие родителей-фермеров в программе продажи прав застройки участка.

Для внедрения такого механизма потребовалось соответствующее законодательство и обеспечение потоков денежных средств, за счет которых будет совершаться выкуп. В зависимости от того, какие средства будут задействованы для выкупа, поступление каких налогов сократится, куда идут эти налоги, чем регулируются. От этого зависит перечень законодательных и нормативных актов, в которых вносятся изменения. Нужно обеспечить погашение выпадающих налогов соответствующему бюджету.

Кроме того, для введения механизма была нужна организация (чаще всего это отделения Farm Land Trust), которая будет покупать права застройки без всякой выгоды для себя: тратить деньги на покупку она может, но продавать право застройки другим собственникам земельных участков не может. Такие организации могут быть созданы несколькими фермерами. Покупателями также могут быть некоммерческие частные организации, занимающиеся сохранением исторических объектов или государственные организации (Preservation Foundation). Эти организации также не имеют права передавать кому-либо права на застройку другого участка.

На эти организации ложится обязанность проверки выполнения обязательств фермера по отказу от застройки участка строениями, не имеющими отношения к сельскому хозяйству, нарушающими правила сельскохозяйственного зонирования. Частота проверок зависит от штата. Это может быть и раз в год, может – раз в 4 года. Например, в Штате Мериленд – минимум 1 раз в 4 года. Собственник участка без права застройки,

например, может внести изменения в соглашение, регулирующие его права на участок после продажи права. Например, предусмотреть более частые проверки после продажи участка другому собственнику, чтобы в будущем фонд присмотрел за новым собственником, как тот выполняет соглашение об отказе от застройки участка. Однако для этого требуется внести в фонд дополнительные средства для проведения мониторинга использования участка.

На эту программу поступают деньги по нескольким каналам. Например, в Калифорнии за счет грантов фонда консервации формируется 54% бюджета негосударственных или государственных организаций, получающих права застройки. Окружные Land Trust Funds дают еще 15% бюджета. Кроме этого, гранты по федеральным программам формируют 13% бюджета фонда, пожертвования землевладельцев – 9%, из фондов штата поступает 6%, а от грантов частных организаций еще 3% бюджета для покупки прав застройки. Для этих целей могут использоваться штрафы, удерживаемые с фермеров, досрочно выходящих из соглашения, по которому они обязались заниматься сельскохозяйственной деятельностью на протяжении нескольких лет. На эти цели может идти также часть акцизных сборов с сигарет. Источники зависят от законодательства штатов.

Ограничением распространения такой программы является ограниченность средств, направляемых на выкуп. Это очевидный недостаток механизма. Возможности выкупа, в первую очередь, определяется бюджетом округа, иногда – штата. Для того, чтобы эти средства могли быть использованы на цели выкупа, необходимы особые нормы в законодательстве разного уровня. Кроме того, после выкупа права застройки сокращаются налоговые поступления в бюджет: стоимость участка уменьшается, сокращаются налоги на недвижимость, при переходе по наследству.

В условиях ограниченных финансовых возможностей округ устанавливает ограничения для участков, права застройки которых могут быть выкуплены. Например, выкупаются права застройки на наиболее ценных землях; или участки не менее определенной площади. Кроме того, при принятии решения о покупке права застройки удовлетворяется не предложение любого фермера, а только те, которые позволяют сформировать достаточные крупные агломераты земель. Причина – обеспечение крупных массивов сельскохозяйственных угодий поддерживает связанные с сельским хозяйством местные бизнесы.

Конкретные условия реализации механизма продажи прав застройки, отражаются в специальных соглашениях с фермером. Описание формы соглашений и примеры конкретных условий, действующих в отдельных округах, будут рассмотрены ниже.

Пожертвование – внесение права застройки в некоммерческие организации –
Donation of Development rights

Частный случай передачи права застройки фермером некоммерческой организации, деятельность которой направлена на сохранение сельскохозяйственных угодий или природного ландшафта, не за деньги, а в виде пожертвования.

Отличие от продажи права застройки состоит в том, что:

фермер не получает денег – цены права застройки, как в первом случае;

фермер получает льготу по налогу на доходы: налогооблагаемая база снижается на сумму, равную цене права застройки.

В этом случае, как и при продаже права застройки, фермер будет платить сниженный налог на недвижимое имущество, а его наследники - сниженный налог при вступлении в наследство. Информацию о доходности фермы от сельскохозяйственной деятельности, на основе которой рассчитывается налоги, готовит окружной комитет по сельскому хозяйству.

Для реализации данного механизма понадобились поправки в законодательство разного уровня.

В законе штата должны быть заложены нормы по расчету доходности фермы, исходя из которой определяется стоимость права застройки. Алгоритм расчета: рыночная цена участка с правом застройки – минус цена участка без права застройки. Если отсутствует рынок участков без права застройки, при пожертвовании (как и при продаже) цена участка определяется окружным комитетом по сельскому хозяйству, исходя из типичной структуры производства ферм в данной местности и потенциальной продуктивности земли.

Существует специальное законодательство, по которому передача прав застройки для сохранения агро- и природных ландшафтов признается пожертвованием. Это позволило создать дополнительные стимулы для собственников участков сельскохозяйственных угодий участвовать в программе: стоимость пожертвованного имущества вычитается из доходов, подлежащих налогообложению и поступлению как в федеральный бюджет, так и бюджет штата. На уровне государства - это Internal Revenue Code Section

501(C)(3). На основании этого Кодекса освобождаются от налогообложения доходы фермера, налоги с которых должны идти в бюджет государства. В отношении налогов, поступающих в бюджет штата должен быть специальный закон штата. Например, в штате Мичиган в 1980 г. принят Michigan's Conservation and Historic Preservation Easement Act, PA 197 of 1980.

Расширение практики пожертвования прав застройки в специальные некоммерческие организации, как считают, было своего рода сопротивлением собственников сельскохозяйственных угодий практике государственного регулирования и зонирования, которая остается все-таки административным механизмом принуждения сохранения угодий. Кроме того, распространение было обусловлено желанием собственников участков сельхозугодий навсегда обезопасить свою землю от застройки.

Стимулом передачи права застройки в виде пожертвования, таким образом, является:

возможность снижения федеральных налогов – части подоходного, поступающего в федеральный бюджет, а также налога на имущество, переходящего в порядке наследования;

возможность снижения налогов штатов – на часть налога на доходы, поступающего в бюджет штата, и на недвижимое имущество.

Механизм пожертвования права застройки в специальный фонд решает частично проблему недостатка средств на выкуп права застройки, рассмотренный выше. Однако бюджеты разного уровня теряют доходы от налогов. Каждый штат, проводя политику сохранения сельскохозяйственных угодий или природных ландшафтов, находит компромисс между желанием сохранить привычную окружающую среду и получить больше налогов. Если бы участки застраивались, то возросли бы поступления в бюджет по налогам на недвижимость. Однако при этом возросли бы траты бюджета на поддержание социальной инфраструктуры. Осознание всех плюсов и минусов позволяет формировать политику штата, каждого округа в отношении сельскохозяйственных угодий.

Конкретные условия реализации механизма также отражаются в специальных соглашениях с фермером. Описание формы соглашений и примеры конкретных условий, действующих в отдельных округах, будут рассмотрены ниже.

1.2.6 Передача права застройки собственнику другого участка - *Transfer of Development rights*

Рассмотренные выше механизмы – купли-продажи или пожертвования прав застройки – предполагают наличие соглашения между собственником участка сельскохозяйственных угодий или других незастроенных угодий и фондом, миссия которого – сохранение агро- или природных ландшафтов. Вместе с тем в США позднее стал применяться механизм, по которому также происходит передача права застройки от фермера, но не в негосударственную организацию, а собственнику другого участка, расположенного, как правило, совсем в ином месте округа или даже штата. Для того, чтобы такая передача состоялась, нужно опосредованное участие властей. Во-первых, они поддерживают образование больших консолидированных массивов угодий без права застройки. Поэтому разрешают передачу права застройки на другие территории другому собственнику участка. Суть этого механизма состоит в том, что фермеры за плату передают свои права на застройку другому частному лицу, который хочет приобрести или уже имеет участок на территории, определенной по планам развития округа как приоритетная территория для развития – то есть, для застройки, устройства коммуникаций – по определенным правилам зонирования. То есть, власти, определили территории, приняли правила зонирования. Кажется странным, что право застройки с фермерского участка будет перенесено на участок, на уже котором можно строить. Однако программа работает так, что лицо, купивший дополнительно право застройки, может претендовать на изменение правил зонирования его участка – повышение плотности, например, застройки. Таким образом:

- Фермер получает рыночную стоимость своего права застройки, но продолжает вести свой сельскохозяйственный бизнес. Он может распоряжаться участком, оставаясь его собственником. Единственное ограничение – он теряет право застройки участка в случае, даже если меняются правила зонирования.
- Покупатель получает право повысить плотность строений на своем участке;
- Штат – не тратя своих средств – обеспечивает сохранение сельскохозяйственных угодий на территориях, где считает это полезным.

После передачи права застройки фермер, передавший право застройки другому лицу (фактически – продавший, так как фермер получает от этой сделки деньги, сумма которых равна стоимости права застройки), также платит сниженный налог на недви-

жимое имущество, на имущество, переходящее в порядке наследования.

Вводя эту программу в штате, решают несколько вопросов:

- Какие площади сельскохозяйственных земель должны быть защищены?
- Куда можно перенести это право застройки, до какой степени там можно повысить плотность застройки?
- Что нужно бы сделать в зонировании участка - потенциального реципиента, чтобы повысить стимулы для покупки права застройки?
- Должно ли само правительство покупать и продавать эти права застройки или это должно быть делом самих частных лиц?

Последний вопрос также может быть поставлен, если бюджет округа требует пополнения. В этом случае округ может продать право застройки по более высокой цене, чем купил его у фермера.

Использование механизмов передачи прав застройки – кроме перечисленных выше по тексту – имеет ряд недостатков. К таким недостаткам относятся:

затраты времени работников различных официальных структур округа, вовлеченных в процесс. Они должны знать сам механизм, изучить, обосновать, разработать все детали и реализовать механизм;

нужен живой рынок девелоперских проектов, чтобы был интерес к покупке таких прав. Если рынок узкий, то механизм не будет работать из-за его невостребованности.

В разных штатах и округах действуют разные условия реализации механизма передачи прав застройки.

1.2.7 Программы консервации сельскохозяйственных угодий

Программы консервации земель являются также механизмом сохранения сельскохозяйственных угодий в виде, позволяющем либо достаточно быстро ввести землю в сельскохозяйственный оборот, либо – сохранить участок в виде открытого пространства. Эти программы косвенно защищают сельхозугодия, позволяя использовать деньги государства, штата, округа для погашения части затрат на участок в случае, если фермер не заинтересован в его сельскохозяйственном использовании, но еще не принял решения о его продаже.

Участие в программе сулит выгоды для участника. Например, если участок находится в программе консервации, то на 55% может быть снижен федеральный налог на

имущество, переходящее в порядке наследования. Без такой программы наследники часто вынуждены продать участок, чтобы заплатить этот налог.

Обязательное условие, при котором собственник участка может быть включен в программу - наличие плана защиты сельскохозяйственной земли (Preservation Plan).

По условиям программы фермеры и ранчеры имеют более привлекательные условия для участия в программе. Введение привилегии для этих участников потребовало ввести критерии, когда собственник фермы или ранчо признается фермером или ранчером. В настоящее время собственник или пользователь земельного участка считается фермером или ранчером, если он получает не менее 50% дохода от фермерства (farming), включая и торговлю выращенной им продукции. Виды активности, которая подпадает под фермерство, определены в законе [Internal Revenue Code 2032 a(e)(5)]:

- Обработка почвы, или выращивание, или уборка любой сельскохозяйственной продукции, включая выращивание, стрижку, кормление, уход, обучение и управление животными на ферме;
- Сушка, дробление, пакетирование, сортировка, хранение на ферме любых сельскохозяйственных товаров в непереработанном виде при условии, что собственник, арендатор или оператор фермы регулярно производит более чем 50% товаров, которые сушит, дробит и т.д.
- Выращивание деревьев, или подготовка их для продажи (подготовка для продажи должна включать больше действий, чем маркировка).

Дополнительные условия определяются в соглашении, которое заключается между округом и фермером или ранчером.

1.2.8 Формализация ограничения прав собственника сельскохозяйственных земель на застройку участка – agricultural conservation easement

Формализация ограничения собственника фермы на застройку достигается заключением соглашения, вводящего обременение участка (agricultural conservation easement или agricultural easement). Цель соглашения – формализовать отношения государства, реализующего свою политику, и фермера, участвующего в программе сохранения участка в сфере сельскохозяйственного производства. Аналогичные механизмы применяются для других природных объектов. Такие соглашения об обременении участка

предназначены для защиты природных объектов, имеющих «значительную» ценность. Это могут быть леса или болота, являющиеся средой обитания многих животных и растений, другие подобные природные объекты.

Условия соглашения, вводящего обременения, является очень гибкими. Например, если на участке с несельскохозяйственным использованием находится среда обитания растения или живого организма, то на нем может быть запрещено любое строительство, даже сельскохозяйственное освоение. При этом на другом участке, участвующем в программе, может быть разрешено строительство дополнительной сельскохозяйственной инфраструктуры. На третьем – может быть разрешено строительство некоторых построек для фермерской семьи и сельскохозяйственной деятельности. То есть, для разных участков вводятся разные ограничения в зависимости от многих факторов. Они могут быть жестче или мягче, но все они обеспечивают сохранение природного объекта в виде, обеспечивающем общественный интерес (сохранение сельскохозяйственных угодий, открытых природных пространств).

Соглашение, вводящее обременение, требует нотариального удостоверения. От имени государства его подписывает глава подразделения консервации природных ресурсов штата, на территории которого находится участок. Отметка об обременении вносится в реестр, в котором отражается информация о правах на участок.

Причины, по которым собственники участвуют в программах сохранения своих участков незастроенными, упоминались по тексту, но здесь они сведены в один список. Итак, собственники участков заключают такие соглашения по нескольким причинам:

- во-первых, они хотят, чтобы их земля оставалась незастроенной;
- во-вторых, они хотят защитить себя от давления девелоперов;
- в-третьих, они хотят при этом оставаться собственником своего участка, работать на земле;
- в-четвертых, они хотят снизить расходы на налоги;
- в-пятых – в некоторых случаях - могут получить деньги за отказ от права строительства;

Существуют многочисленные виды соглашений. Ограничение может действовать несколько лет. Это в случае, если собственник временно берет на себя обязательство: обязуется заниматься сельским хозяйством, не застраивать территорию. В некоторых штатах возможна временная передача в специальный траст прав на застройку. Все эти

механизмы применяются, как правило, если ферма расположена в сельскохозяйственной зоне или в сельскохозяйственном районе в соответствии с долгосрочным планом развития территории. Взамен по такому соглашению владельцу участка передаются разные блага, состав и объем которых зависит от законодательства отдельных штатов. В Нью-Джерси собственник может обращаться за получением грантов для охраны почв и воды, а также для участия в других программах охраны сельскохозяйственных земель. В разных штатах фермерам могут быть снижены разные налоги или предоставлены налоговые кредиты на срок обременения.

В случае, когда действуют глубокие ограничения, когда фермер продает, жертвует или передает свои права застройки навсегда, то наступают другие последствия и начинают действовать свои условия, которые также отражаются в соглашении. Каждое соглашение содержит условия отказа от права застройки (за плату или в виде пожертвования, на время или навсегда), а также привилегии фермеру.

Вся суть ограничений видна из соглашения, в котором отражаются:

- данные о собственнике или ином пользователе участка;
- описание объекта недвижимости;
- название программы;
получатель права;
- возвратность или невозвратность передачи права застройки;
- запрет на ведение любой деятельности, кроме деятельности, предусмотренной соглашением. Например, разрешена деятельность по ведению сельского хозяйства. Она может быть запрещена, если программой защищается среда обитания животных или насекомых.
- запрет индустриальной, любой другой коммерческой деятельности, запрет создания инфраструктуры своей фермы, включая дом, гараж, мобильный дом, бассейн, теннисный корт, посадочную полосу, мобильный дом, антену и т.п. Как указывалось, выше, такие ограничения могут и не вводиться – все зависит от законодательства штата;
- ограничение по условиям ремонта существующих построек и инфраструктуры;
- запрет на добычу полезных ископаемых, находящихся на участке;
- запрет на сгребание почвы и тому подобного, что меняет топографию участка;
- запрете получения воды из недр, кроме как для сельскохозяйственной деятельности, запрет дополнительных скважин и т.п.;

- запрете строительства дорог;
- запрете использования участка для разных мотошоу, катания на велосипедах и т.п.
- обязательства по проведению противоэрозионных мероприятий;
- ограничения, связанные с опасными веществами, обязанности по защите окружающей среды;
- права получателя права застройки;
- права собственника земли.
- права водопотребления для фермы и дома фермера;
- права по охоте и рыбной ловле;
- возможности использования древесины на участке.

Все возможности и обязанности собственника участка регулируются общим законодательством и вытекают из прав собственника, ограничений и стимулов конкретного соглашения, а также законодательства по охране окружающей среды.

Даже если передача права застройки носит безвозвратный характер, соглашение предусматривает случаи прекращения его действия. Случаи расторжения регулируются законодательством штата. Это обстоятельства, которые не позволяют выполнить такое соглашение. Это может быть изъятие участка, например, для государственных и муниципальных нужд.

В соглашении также отражается принцип распределения доходов из суммы компенсации стоимости участка при изъятии участка для государственных и муниципальных нужд или при других случаях расторжения договора. При этом все опирается в рыночную цену участка с ограничением и без ограничения на строительство. Собственник должен будет отдать долю от полной рыночной – с учетом права на застройку - стоимости участка некоммерческой организации или организации штата, куда он передал первоначально право застройки. В случае, если определение этих цен вызовет затруднение, то будет определена пропорция стоимости права на застройку в общей рыночной цене участка (с учетом всех прав собственника) в момент заключения соглашения о передаче права. Эта доля будет соотноситься с текущей рыночной ценой, определится доля стоимости, которая пойдет организации – собственнице этого права. Также предусмотрены другие случаи прекращения соглашения, расчеты между сторонами.

Обременения могут касаться участков земель, на которых за счет бюджета строят-

ся дороги. Так, в 1965 г. в Федеральный закон – Federal Highway Beautification Act – была внесена норма, в соответствии с которой 3% от фондов федеральных трасс должны были тратиться на создание или поддержание красивых пейзажей вдоль этих трасс. При этом такое обременение также должно было быть заложено в специальном соглашении об обременении участка (the Conservation Easement). Сейчас все 50 штатов и округ Колумбия имеют подобные нормы.

Отличная идея: закрепить в федеральном законодательстве требование к тем, кто выигрывает конкурс на строительство федеральных трасс.

В 1981 г. неправительственный орган разработал модельный закон для штатов, в котором были прописаны нормы, позволяющие технически осуществлять обременение участков (т.е. заключить the Conservation Easement) и создание земельных трастов-получателей прав застройки. Это активизировало распространение практики обременений участков. Всего с 1950 по 2005 г. число трастов увеличилось с 53 до 1667, а число соглашений достигло 6246 тыс. В 2000 г. 1663 местных, региональных трастов, а также трастов разных штатов контролировали 12 млн. акров частных земель, гарантируя их сохранение для сельского хозяйства.

1.2.9. Комплексный долгосрочный план развития территории.

Этот документ разрабатывается на долгосрочную перспективу – 20 лет. Он составляется от уровня штата до местного уровня, т.е. представляет собой совокупность взаимоувязанных планов развития на территории, включая не только вопросы застройки, но и развития всех отраслей. В этом документе поставлены задачи власти, определяются ориентиры для местных бизнесов в рамках общей цели развития территории.

Каждый из штатов имеет свои цели и приоритеты в развитии. Соответственно, содержание планов – разное. Планы на каждый период имеют разные названия, отражающие эти приоритеты. В этой связи не представляется возможным рассмотреть такой план без привязки к территории. Типового плана не существует. Для примера рассмотрим комплексный план развития территории штата Мэриленд.

Первый план развития штата был создан на основе законодательства, принятого в середине 70-х годов, в котором законодатели закрепили требование к правительству штата по составлению такого плана. Необходимость составления плана обусловлена необходимостью координации и определения направления развития территории в одном русле, концентрации усилий государственных агентств, власти штата, сообщества

на развитие территории с учетом максимального сохранения земли, воды, воздуха как природных ресурсов. Ныне действующий план называется “Smart, Green & Growing” – Умный, зеленый, растущий. Это название отражает суть процесса: территория должна развиваться. Развитие должно быть не само по себе, а умным, то есть, обдуманным. Развитие территории должно обеспечивать охрану окружающей среды.

Основным органом, отвечающим за согласование интересов различных ведомств, занятых развитием отдельных направлений, а также групп предпринимателей, других жителей штата, округов, муниципалитетов или тауншипов является Департамент планирования. Для того чтобы понять, на что направлен долгосрочный план развития территории, полезно остановиться на миссии этого органа. Это многое объяснит в дальнейшем изложении.

Миссия: Департамент содействует полезному росту, развитию сообществ, проживающих на территории штата, сохраняет и защищает окружающую среду, обеспечивает эффективное использование государственных ресурсов. Департамент следит, чтобы:

не происходило чрезмерного разрастания поселков, а также не происходило перемешивания жилых зон с другими, такими как торговые и промышленные;

развитие для населения не приводило к чрезмерной нагрузке на окружающую среду.

Выделяется 4 прямых цели:

- поддержка развития поселений, промышленности, торговли в областях, где уже существует инфраструктура;

- сохранение самых ценных естественных, исторических, и культурных ресурсов чтобы они не были безвозвратно потеряны;

- спасение налогоплательщиков – как жителей, так и тех, кто создает рабочие места - от высокой стоимости построения инфраструктуры при застройке, которая распространилось далеко от традиционных популяционных центров;

- обеспечение жителям штата высокого качества жизни, не зависимо от того, где они живут: ферме, сельском населенном пункте, пригороде, маленьком городе, или городе.

Для обеспечения этой общей цели департамент:

- обеспечивает данными все заинтересованные группы участников процесса развития территории, проводит анализ тенденций в использовании земли, содействует иссле-

дованиям, поддерживает развитие и реализацию политики местных органов власти, сообществ, фирм, и организаций по реализации долгосрочного плана;

- обеспечивает техническую помощь и услуги по планированию для округов штата Мэриленда и муниципалитетов;

- проводит мониторинг развития штата, готовит и вносит изменения в существующие прогнозы развития и землепользования по штату;

- создает инструменты планирования будущего Мэриленда;

- обеспечивает всех заинтересованных лиц информацией, результатами анализа относительно демографического, социально-экономического, политического, культурного, географического развития, тенденций землепользования;

- обеспечивают компьютерной картографией и другими данными. А именно, представляет карты, аналитические материалы и информацию, полученную в ходе разного вида переписей, спутниковые снимки, аэрофотосъемку землепользования и другое, чтобы помочь управлению развитием и территориальному планированию территории, в том числе отдельных муниципалитетов.

По словам фермеров, всю информацию они получают on-line и бесплатно.

Департамент имеет несколько специализированных подразделений, включая:

State Clearinghouse for Intergovernmental Assistance. Это подразделение облегчает взаимодействия с разными правительственными ведомствами. Через него также проходят заявления для финансовой помощи, согласование внесения объектов в Национальный Регистр Исторических Мест, реализация и составление федеральных программ развития, утверждение заключений о воздействии на окружающую среду различных проектов, государственных планов, требующих решения Губернатора Штата.

Planning Data Services collects - собирает, анализирует, и издает социальную, экономическую, и географическую информацию, касающуюся штата; идентифицирует и оценивает вопросы развития; готовит сообщения и проводит исследования по определенным направлениям; распространяет данные переписей и информацию Министерства торговли.

Local Planning Assistance оказывает технические услуги для помощи местным органам власти. Офисы по городам штата предоставляют техническую помощь местным органам власти, бизнесу, организациям, общественности.

The Office of Smart Growth работает непосредственно с местными органами вла-

сти, фирмами, и организациями, чтобы скоординировать выполнение принятого комплексного плана развития территории. Он помогает местным – на уровне округа, тауншипа - государственным служащим реализовывать предусмотренные долгосрочным планом проекты, обучает их, информирует общественность по проблемам землепользования. Офис координирует усилия на местах для реализации долгосрочного плана развития территории.

К числу доступной и бесплатной информации, например, относится информация об индексе расходов на дом и транспорт к нему. Это новый подход оценки доступности дома для американской семьи, основанный на индексе, рассчитанном как отношение среднерыночной цены дома, стоимости транспортных услуг для доступа к нему к общему доходу семьи. Расчет индекса позволяет выбрать территории с домами, расходы на которые в месяц с учетом транспорта не превысят предельный уровень в 45%. Это уровень расходов считается нормальным, чтоб обеспечить оставшимися средствами для жизни семью для полноценной жизни. Этот коэффициент учитывается при планировании мест возможного жилищного строительства.

Именно департамент Планирования ответственен за подготовку и реализацию комплексного плана развития Штата. Аналогичные службы на местном уровне с 2011 г. ответственны за подготовку, реализацию таких же планов на своей территории, их согласование с Департаментом планирования штата.

План развития Мериленда рассчитан на 20 лет. Он представляет собой некоторую картинку для жителей, которую они будут наблюдать в штате через 20 лет (что является целью плана). Для достижения этой «картинки» в плане есть перечень мероприятий, источники средств, которые должны обеспечить переход от настоящего состояния штата к такой «картинке». Ревизия плана – оценка степени достижения цели, оценка последствий, корректировка в случае необходимости - осуществляется раз в 6 лет. В течение этих лет действуют установленные сельскохозяйственные зоны, сельскохозяйственные районы. В течение этого срока действуют соглашения, подписанные с собственниками участков, по которым они обязуются сохранять участки в сфере сельскохозяйственного производства или как открытые пространства.

Составление плана – это всегда ответ властей вызовам, которые ставит изменяющаяся в штате ситуация. То есть, на содержание плана влияет позиция власти. Именно поэтому содержание планов разное в штатах с одними и теми же проблемами. Пункты

плана закреплены в законодательстве штата.

Позиция власти отражается в принципах построения плана:

1. развитие – застройка территории - должно быть сконцентрировано в подходящих областях (чтобы минимизировать расходы на инфраструктуру и через это сдерживать цены на жилье, другое строительство);

2. чувствительные области - с позиции защиты окружающей среды - должны быть защищены, в т.ч. и правилами зонирования территории (это, например, в отношении сельскохозяйственных земель и воды, достигается ограничением вкрапливания поселков и в сельскохозяйственные и водоохранные зоны);

3. в сельских районах развитие населенных пунктов, промышленности должно быть осуществлено на базе уже существующих поселений или мест размещения промышленности. Возникновение новых разбросанных поселков, мест размещения промышленности не поддерживается. Для всех участков устанавливается правила зонирования (в этом принципе отражаются принципы 1 и 2);

4. сохранение ресурсов, включая сокращение потребления ресурса, должно быть обеспечено.

5. необходимо упрощать регулирующие механизмы;

6. адекватные общественные услуги и инфраструктура под контролем округа или муниципалитета доступны или запланированы в областях, где будет осуществляться рост населения или мест занятости этого населения;

7. для достижения целей, закрепленных в плане развития территории, финансирование должно быть предусмотрено и обеспечено из различных источников.

Основные разделы плана:

- Качество жизни и его устойчивое развитие. Здесь содержатся ориентиры, к которым нужно стремиться для обеспечения достойного качества жизни. Например, доступность качественного жилья;

- обеспечение участия общества в процессе планирования для более прозрачного принятия решений и учета интереса жителей. Здесь предусмотрены мероприятия по изучению интересов жителей, информирование, мониторинг результатов развития, корректировка нежелательных последствий;

- выделение областей роста, на которые должно быть направлено развитие;

- развитие сообщества;

- развитие инфраструктуры (не включает транспорт);
- транспорт;
- строительство жилья;
- экономическое развитие;
- защита окружающей среды;
- консервация ресурсов как обеспечение их сохранности при использовании, а не прекращение пользование ими (земля, вода, воздух);
- управление развитием;
- подходы к внедрению всего вышеперечисленного, включая методы охраны сельскохозяйственных угодий.

Финансирование предусмотрено не только для каждого раздела, а для каждого отдельного мероприятия. Политика Умного Зеленого Развития реализуется на основе 5 законодательных актов. В них предусмотрено, кроме порядка составления, структуры, порядка изменения, необходимость мониторинга последствий реализации плана, подготовка отчетов и т.д. Например, в соответствии с законом штата местные власти должны принять правила, обеспечивающие организацию/строительство соответствующих общественных коммуникаций в соответствии с общим планом – дороги, водоснабжение, телефония и т.п. Каждые два года местные власти должны готовить отчет об исполнении плана, в котором приводится не только информация о прогрессе в этом направлении, но и описаны ограничения, а также предложения по их преодолению.

В долгосрочном плане развития территории в части защиты сельскохозяйственных угодий предусмотрены многочисленные мероприятия:

зонирование и выделение территорий с ограничением несельскохозяйственных видов деятельности и плотности жилых помещений. Как правило, сельскохозяйственная зона – территория, традиционно занятая фермерскими хозяйствами. Формирование территории новой застройки производится с учетом имеющегося зонирования, уже созданной инфраструктуры, минимизации ущерба окружающей среды, включая ландшафты. Такой анализ – не средство ограничения развития территории, а средство увязывания возможного строительства с инфраструктурой, обеспечивающей комфортное проживание людей, промышленное развитие. Здесь определяются необходимые объемы дополнительного строительства инфраструктуры, определяются источниками финансирования. Для минимизации расходов предусмотрено, что в первую очередь строительство

жилья, других объектов должно вестись там, где уже есть дороги и прочая инфраструктура. К плану прикладывается карта с объектами собственности, попадающей в разные зоны. Регуляторы развития идентифицированы для каждого класса собственности или вида девелопмента, но конкретный набор регуляторов обычно различается в каждом тауншипе (местном уровне управления);

передача прав на застройку, в т.ч., и продажа такого права собственниками участков сельскохозяйственных и иных угодий. Эта мера сохраняет природные ландшафты, но требует серьезных источников финансирования;

и тому подобное.

В каждом округе с 2011 г. в этом же ключе составляются свои планы. Пример долгосрочного плана развития округа Frederick штата Мериленд можно найти на сайте окружной комиссии по планированию.

Составной частью комплексного плана развития округа являются планы сохранения сельскохозяйственных земель и сельских сообществ. Однако если в округе нет такого плана, то могут быть и другие документы, вводящие механизмы защиты сельскохозяйственных земель. В их рамках планируется весь комплекс мероприятий, целью которых является сохранение ценных природных ресурсов, в том числе и сельскохозяйственных земель. В штате Мериленд в округе Frederick . разработан целый раздел в долгосрочном плане развития территории.

Основными задачами разработки планов являются:

1. сохранение лучших земель штата для продолжения их использования для производства сельскохозяйственной продукции;
2. поддержка существующей и новой сельскохозяйственной индустрии в областях, обозначенных в комплексном плане как сельскохозяйственные;
3. ограничение вовлечения в несельскохозяйственное использование не менее 100 тыс. акров сельскохозяйственных земель. Это реализуется через разнообразные программы. Предполагается, что до 2020 г. будет сформирован так называемый сельскохозяйственный резерв – земли без права застройки – общей площадью не менее 200 тыс. акров. Это будет сделано для того, чтобы поддержать разнообразие сельскохозяйственных практик.

План предусматривает поступление денежных средств в округа на программы сохранения сельскохозяйственных земель от застройки, парков и рекреационных зон. Эта

возможность введена в 2006 г.

С 2007 г. используется механизм стимулирования округов к защите сельскохозяйственных угодий. Предусмотрено, что если округ имеет программу защиты сельскохозяйственных земель, которая сертифицирована, то 75% налога - Agricultural Transfer Tax - будет оставаться в бюджете округа. Сертификация осуществляется департаментом планирования штата и фондом охраны сельскохозяйственных земель штата Мериленд. Обычно в округах остается 33% от этого налога.

Важно: есть стимулы для местной власти заниматься охраной сельскохозяйственных земель.

В округах составляется Стратегический сельскохозяйственный план округа (2008 г.). Этот план предусматривает различного рода облегчения для сельскохозяйственной индустрии и сектора в целом. Он содержит анализ сильных и слабых сторон, возможности сельской экономики, а в заключении приводятся рекомендации по трем направлениям: рыночное развитие, обучение и образование, регулярная поддержка сельского хозяйства.

Кроме общего плана составляется Comprehensive Farm Land Preservation Plan на уровне округов, а внутри них – на уровне муниципальных образований. Примеры планов по штату Нью Джерси можно найти на сайте штата. Этот пример интересен тем, что там приведены критерии отбора участков сельскохозяйственных угодий, которые подлежат защите по разным программам. То есть, государство применяет механизмы сохранения не всех участков сельскохозяйственных земель, а удовлетворяющих определенным критериям, например, по качеству.

В настоящее время в России нет комплексных или иных долгосрочных планов развития территорий – муниципальных образований, сельских администраций. Это имеет крайне негативное влияние на сельскохозяйственные земли. Они вовлекаются под застройку – фактически - спонтанно, в любом месте, повинуясь желанию новых собственников сельскохозяйственных угодий страны, без учета состояния имеющейся инфраструктуры.

В Советском союзе такие планы, несмотря на монополию государственной собственности на землю, были в каждом административном районе. Они не содержали раздела по охране сельскохозяйственных земель. Однако они содержали раздел по расширению населенных пунктов или по новому строительству несельскохозяйственных объ-

ектов, что опосредованно регулировало процесс вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку, позволяло оценить масштабы и риски потери невосполнимого природного ресурса.

1.2.10. Обеспечение права фермера на сельскохозяйственную деятельность при разрастании поселков в сельской местности

Разрастание поселков приводит к тому, что возникает конфликт между фермерами и новыми жителями. С одной стороны, жители новых поселков хотят жить в пасторальной обстановке, видеть пасущихся коров, поля с пшеницей, мирный труд пахарей. С другой стороны, новые жители сталкиваются с тем, что от ферм с животными плохо пахнет, поля обрабатываются пестицидами, которые могут разноситься ветром в сторону их домов, техника шумит, работая почти круглосуточно, коровы мычат еще в потемках, петухи кричат на заре, а трактор медленно движется по дороге, мешая проезду автомобиля, и так далее. Другими словами, жителям новых поселков не нравится шум, запахи, возможность попадания химических веществ на траву, помехи на дороге.

Фермеры также испытывают неудобства от новых соседей. Их жизненный уклад складывался более 2-х сотен лет. Они продолжают вести привычный образ жизни, но неожиданно замечают, что с полей уносится часть урожая, часть земли выпадает из производства из-за тропинок новых соседей. Фермер раньше мог не видеть соседей неделями, но теперь возле него может появиться новый поселок с сотнями людей. Фермер вынужден изменять расположение культур, отодвигая посевы салата дальше от дороги, которая раньше была проселочной, чтобы избежать загрязнения своей продукции. Он вынужден тратить деньги на ограждение, защищая свое имущество от неожиданных гостей. Кроме того, фермер становится объектом нападков со стороны новых жителей из-за неудобств, которые создает новым жителям.

Таким образом, каждая из сторон считает, что их права нарушаются. Фермер, например, справедливо считает, что имеет бесспорное право вести свой бизнес, жить, как он привык. Жители поселков также справедливо считают, что имеют бесспорное право на чистый воздух и тишину. Обычно урегулирование таких конфликтов требует высоких транзакционных издержек. Для предотвращения конфликтных ситуаций используется механизм юридического закрепления права фермера на обычную сельскохозяйственную деятельность. Они отражаются в местных актах и принимаются судом при рассмотрении конфликтом. Основное место этого акта – определение, что является

нормальной сельскохозяйственной деятельностью.

Так, в Кодексе штата Мериленд определяется, что под термином «сельскохозяйственная деятельность» понимается деятельность для выращивания сельскохозяйственных культур и продукции на ферме, уборки, продвижения этой продукции на рынок, включая выращивание, доращивание, культивацию садоводческой, иной сельскохозяйственной, а также лесотехнической продукции, аквакультуры и пчеловодства. На уровне округа принимаются специальные правила или порядок. Если сельскохозяйственная операция:

- осуществлялась в течение 1 года или более, и
 - соответствует требованиям федерального и местного законодательства по здравоохранению, окружающей среде, зонированию и разрешенному использованию, и
 - не проводится небрежно,
- тогда:
- сельскохозяйственные операции, включающие любой шум, грязь, или насекомых, сопровождающих деятельность, не могут быть признаны нарушающими частные и общественные интересы,
 - частное действие против фермера не может быть поддержано на том основании, что он мешает использованию собственности или удовольствию собственника, будь он частным или государственным.

При этом закон штата не:

- ограничивает федеральные власти или власти штата, локальные власти от поддержки здоровья, окружающей среды, зонирования или применения любого другого закона;
- освобождает фермера от ответственности за выполнения законодательства всех уровней – от федерального до местного;
- освобождает фермера от обязанности вести сельское хозяйство в нужном виде, т.е. соблюдая технологии и по планам использования химических средств.

Правила/порядок взаимоотношения фермеров и проживающих в поселках, которые принимаются в отдельных округах штата, в общем виде содержат:

- признание значимости сельского хозяйства для экономики и качества жизни граждан страны;
- признание, что земли под поселками используются внутри сельскохозяйствен-

ных зон или участков;

- констатацию намерения улучшить взаимопонимание между фермерами и жителями поселков среди фермерских земель, на которых осуществляется обычная, соответствующая закону сельскохозяйственная деятельность.

Правила различаются от округа к округу. Например, в Frederick county в “Right to Farm Notice” сказано, что:

- жители новых поселений осведомлены о сельскохозяйственных операциях в этой зоне;

- копия “Right to Farm Notice” включается в ежегодный бланк отчета по уплате налога на недвижимость, доставляется каждому жителю поселков для информирования;

- окружной комитет по сельскому хозяйству разбирает и выступает медиатором – посредником при спорах, в которые вовлечены сельскохозяйственные операции. Именно он дает заключение о том, ведутся ли сельскохозяйственные действия приемлемым образом;

- если спор касается угрозы здоровью от сельскохозяйственных операций, то жалоба жителя поселка должна направляться в департамент здравоохранения;

- все другие споры разбирает окружной комитет сельского хозяйства. Этот комитет проводит неформальные слушания. Если будет признано, что фермер обвиняется необоснованно, то тот, кто начал действия против фермера, может быть принужден к уплате некоторой суммы посреднику в урегулировании спора и погашению затрат, которые потребовались для подготовки решения по спорному вопросу.

Механизм реализации в разных штатах может отличаться. В Пенсильвании, например, принят Pennsylvania Right to Farm Act (3Pa.Stat.§§951-957). Здесь дополнительно:

вводятся понятия «сельскохозяйственная продукция», «нормальная сельскохозяйственная деятельность». Под нормальной сельскохозяйственной деятельностью понимается активность, практика, оборудование и процедуры, которые хозяйство принимает, использует или поддерживает в производстве и подготовке к рынку птицы, животных и их продуктов, сбора и продвижения на рынок другой сельскохозяйственной продукции, в т.ч. продукции садоводства, лесоразведения, пчеловодства, аквакультуры и товаров при условии, если площадь участка, на котором проводится такая деятельность:

- не менее 10 акров;

- менее 10 акров, но выручка с него не менее \$10 тыс. в год

Закон Пенсильвании дает право каждому муниципалитету поддерживать развитие сельского хозяйства в пределах их юрисдикции. Установлено, что сельскохозяйственная деятельность не может быть признана приносящей вред, если осуществляется в соответствии с нормальной сельскохозяйственной практикой. В законах штатов предусмотрена также защита от чрезмерных ограничений, которые разрабатывают местные органы во исполнение этого закона.

Актуальность применения такого механизма в России различается для разных территорий страны. Там, где много поселков, размещенных на бывших сельскохозяйственных землях и рядом с теми местами, где традиционно велась и ведется сельскохозяйственная деятельность, наличие такого механизма уже крайне необходимо. В других местах – нет. Однако, несмотря на это, он нужен и во втором случае, поскольку будет превентивно снижать интерес к активному вовлечению сельскохозяйственных земель под застройку. Для создания механизма в России необходимо в федеральных законах:

- «О развитии сельского хозяйства» определить: 1. понятие «нормальной сельскохозяйственной деятельности»; 2. определить орган, который будет давать заключение о соответствии деятельности к «нормальной сельскохозяйственной деятельности». Очевидно, что это может быть районный отдел/управление сельского хозяйства;
- «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусмотреть возможность муниципальных образований уточнять понятие нормальной сельскохозяйственной деятельности и принимать соответствующие нормативно-правовые акты.
- «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» ввести статью «О праве на нормальную сельскохозяйственную деятельность», в которой закрепить право фермера на осуществление нормальной сельскохозяйственной деятельности по принятой технологии.

В настоящее время в российском законодательстве только определено, что является сельскохозяйственной деятельностью. Так, в ст.4 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» сказано, что «под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг». Вместе с тем, здесь нет понятия «нормальная сельскохозяйственная деятельность» в том смысле, чтобы отделить деятельность по производству сельхозпродукции, которая будет поддерживаться государством, защищаться

права фермером на ее ведение, от иной сельскохозяйственной деятельности. В этом или иных законах и нормативных документах нет положений, которые бы устанавливали защиту сельхозпроизводителю, осуществляющему нормальную сельскохозяйственную деятельность в сельскохозяйственной зоне, от исков жителей поселков, которые возникли на ранее сельскохозяйственных землях.

2 Строительство в сельской местности: Узбекистан (сравнение с Россией)⁵

Строительство в сельской местности в Узбекистане рассматривается не как направление поддержки развития сельских территорий, а как локомотив, который должен активизировать развитие экономики всей страны. В сельской местности Узбекистана проживает около половины всего населения страны. Традиционно в семьях много детей. Семьи разрастаются, нужны новые дома. Возможность их строить стимулирует спрос на строительные материалы. Спрос на них стимулирует развитие местных бизнесов по их производству, новые рабочие места, рост доходов. Исходя из этого, правительство Республики Узбекистан определило «точку роста» - строительство поселков индивидуальных домов по типовым проектам. Для того, чтобы программа стала локомотивом развития экономики, она должна быть массовой.

Для этого была принята Государственная программа по строительству в сельской местности индивидуального жилья по типовым проектам за 2009 — 2013. В результате этого было построено в 159 районах 1248 жилых массивов, в которых находится свыше 33,5 тыс. современных индивидуальных жилых домов, средней площадью более 100 кв.м/дом. Все поселки имеют все городские удобства: водопровод (1677 км сетей), электросети (1039 км), газоснабжение (1346 км сетей), канализация. К поселкам и внутри поселков построены дороги (981 км). Программа продлена на 2015 и 2016 гг. [5]

Программа носит массовый характер. Застройка осуществляется типовыми домами. Разработано несколько типовых проектов. Для планирования поселков и разработки проектов создан специальный проектный институт. Кроме домов и поселков обязательно строится клуб-досуговый центр, крытая площадка для сельского рынка, своеобраз-

⁵ Материал, к которому нет ссылок по тексту, собран Шагайда Н.И. во время ознакомительной поездки в Узбекистан, организованной Правительством РУ в апреле 2013 г.

ный бизнес-инкубатор для мелких ремесленников, отделение банка, почты, школа, амбулатория, детский сад, помещения сервисных служб. Рыночные объекты передаются в управление или продаются в частные руки.

Для строительства используются непригодные или малопригодные для сельского хозяйства земли. В связи с тем, что сельскохозяйственная земля, как и другие категории земли, является государственной, то изменение категории осуществляется самим государством по участкам в государственной собственности. Вся потенциальная маржа между дешевой и неплодородной сельскохозяйственной землей, и дорогой землей под застройку остается нереализованной для спекулянтов. Земля к ним не попадает. Участки предоставляются сразу семьям, но в организованно сформированных поселках. В Узбекистане участки предоставляются тем, кто вложит средства на строительство дома.

Семьи строят дома за свой счет с привлечением кредитов. Государство строит коммуникации до поселка. За период с 2009 по 2012 гг. было освоено \$1,2 млрд. инвестиций.

В России также предусмотрена программа поддержки социального развития села. На нее с 2008 по 2012 гг. израсходовано 188 млрд. руб. или примерно \$6,3 млрд. При этом ввод жилья составил только 7 млн. кв.м.

Сопоставить затраты довольно трудно. На эти средства строят все: дома, дороги, школы, детские сады. Если принять, что строительство коммуникаций и клубов – это сопутствующие элементы для жизни на новых квадратных метрах, и все затраты разделить на количество новых квадратных метров, то в России на один кв. м приходится \$900 общих затрат, а в Узбекистане - \$375.

В Узбекистане создание новых районов в существующих поселках или новых поселков идет массово: если в 2009 г. их было построено 42, в 2010 – 255, в 2011- 355, в 2012 – 272. В России также с 2009 г. есть направление поддержки – комплексная застройка территории. Но с этого времени по 2012 г. включительно застроено только 30 земельных массивов.

В Узбекистане строят вне зависимости от сельскохозяйственного производства. Наоборот, в сельской местности пытаются удержать людей тем, что они будут жить с городским комфортом и иметь возможность заниматься несельскохозяйственным бизнесом. В России поселки компактной застройки строятся там, где развивается именно сельскохозяйственный бизнес. Так, в рамках закончившейся в 2012 году Госпрограммы

поддержки сельского хозяйства «комплексная застройка осуществлялась в местах ускоренного развития агропромышленного комплекса, нуждающегося в привлечении дополнительных трудовых ресурсов, прежде всего, молодых специалистов. Проекты комплексной застройки отбирались субъектами Российской Федерации на конкурсной основе по критериям, установленным Минсельхозом России».

Для осуществления программы в Узбекистане создана специальная инфраструктура: банк, проектный институт, организация, которая является заказчиком выполнения работ, компания, которая ввозит не производящиеся в республике материалы из-за рубежа. Выполняют работы подрядные организации, которые отбираются заказчиком выполнения всех работ (жилья, коммуникаций) на конкурсе. Он же следит за выполнением работ подрядчиками.

Банк: создан специальный банк, через который можно получить кредит на эти цели. В составе учредителей основным является государство Республики Узбекистан через уполномоченные им структуры. Необходимость этого – создание гарантий целевого использования средств, выделенных на строительство самим банком. На территории каждого поселка обязательно присутствует отделение этого банка [6], которое обслуживает заемщиков территории – индивидуальных застройщиков. Это сокращает их издержки на обслуживание взятого кредита.

Стоимость кредита. Банк предоставляет кредит под 7% годовых. Рыночная ставка – не менее 12%. Источник «дешевых» денег – кредит Азиатского банка развития (АБР), который дает средства под 3% годовых на цели Программы.

Общий объем финансирования. Планируется, что общий объем кредита составит \$500 млн. Доля сельских семей в стоимости дома должна быть не менее 25% от стоимости на момент вступления в программу [7]. По факту на 2012 г. в общем объеме финансирования доля населения составила 42%.

Срок кредита: 15 лет.

Цель кредитования: в Узбекистане это только строительство типового дома в новой компактной застройке в селе на новой территории, т.е. активно используется земля из категории «сельскохозяйственного назначения», но непригодная или малопригодная для сельского хозяйства – неорошаемая на момент вывода из категории из земель сельскохозяйственного назначения.

Участники программы и их отбор. В Узбекистане участие в программе может по-

лучить гражданин Республики Узбекистан, проживающий в сельской местности и нуждающийся в жилье, имеющий постоянное место работы. Предоставление участка под застройку достаточно ограничено, существует неудовлетворенный спрос. Это – с высокой долей вероятности – порождает коррупционную составляющую при отборе претендентов-застройщиков. Для снижения масштабов коррупции при составлении списков в его формировании списка участвует общественное самоуправление жилого квартала, в котором проживает семья. Соседи знают, кто и как живет, насколько остро кому нужно жилье, они помогают формировать список претендентов.

Требования к строящимся поселкам и постройкам. В Узбекистане создан специальный проектный институт. В нем разрабатываются проекты домов и поселков, привязанные под конкретные условия на местности. Дома вписаны в инфраструктуру. Разработано 5 типов энергосберегающих домов разной площади (3-5 комнат). Для них точно определена стоимость, что позволяет точно определить сумму кредита.

Организация работ. Создана специальная компания – заказчик работ по проектам. Она же осуществляет координацию всех работ по созданию коммуникаций, строительству домов. Она выставляет на торги лоты – строительство, как правило, 10 домов, а также лоты по созданию общей инфраструктуры.

Земельные участки для застройки. По требованиям АБР при предоставлении участка под застройку не должны нарушаться права каких-либо пользователей. Ценность сельскохозяйственных угодий осознается на всех уровнях власти Узбекистана. Это обеспечивает вовлечение под застройку пустынных земель, или малоценных для ведения сельского хозяйства. Государственная собственность на землю позволяет легко находить участки под застройку. Индивидуальные участки у дома – 6 соток. Они передаются семье в пожизненное наследуемое владение. В России, при всем многообразии и многочисленности земельных угодий, государственной земли для застройки крайне мало. Только на отдельных территориях, например, в Белгородской области, сознательно формируется банк земель под застройку.

Стимулы для снабжения строительными материалами и проведения работ в рамках Программы. Создана государственная компания, которая занимается ввозом строительных материалов, не производящихся в Узбекистане. Она освобождается от уплаты таможенных платежей (кроме таможенных сборов) за ввозимые материалы для нужд строительства индивидуального жилья по типовым проектам. Компании, которые осу-

ществляют строительство «под ключ» в рамках контрактов с инжиниринговой компанией-заказчиком работ, до 2017 г. освобождены от уплаты единого налогового платежа. Предприятия-производители строительных материалов и оборудования для строительства и производства стройматериалов освобождены от уплаты налога на добавленную стоимость, обязательных отчислений в государственные целевые фонды и единого налогового платежа при реализации материалов и оборудования для строительства по программе. От налога на прибыль также освобождены нерезиденты РУ - исполнители проекта. Иностранные физические лица, которые участвуют в реализации проекта, также освобождены от уплаты налога на доходы физических лиц. От НДС освобождены товары (работы, услуги), приобретаемые в рамках реализации проектов за счет средств займов АБР и ИБР⁶. Эти выпадающие доходы бюджета РУ является вкладом Республики Узбекистан в реализацию проектов.

Правительство РУ создает благоприятные условия для всех участников Программы до такой степени, что предусмотрено даже освобождение от уплаты государственных пошлин при судебных разбирательствах с неплательщиками [5].

Дополнительные стимулы для участия сельских семей в строительстве жилья. Член семьи, который является получателем кредита, освобождается от уплаты подоходного налога на срок кредита, т.е. на 15 лет. После окончания строительства собственник дома на этот же срок освобождается от уплаты налога на имущество. В России застройщик или покупатель жилья может быть освобожден от налога на срок до 3-х лет и на сумму до 2 млн. руб.

Сроки строительства. В среднем сроки возведения жилого дома в Узбекистане по этой программе сокращены до 6 месяцев.

Заключение. В Узбекистане создана система содействия массовому строительству современного жилья и - что немаловажно – формированию нового образа жизни сельского населения. Доступ к дешевым кредитным ресурсам, отказ от взимания подоходного налога приводит к субсидированию строительства жилья государством на уровне 22-28% от стоимости нового жилья через предоставление дешевого кредита и отказа от взимания подоходного налога. Опора на строительство поселка с комплексным обу-

⁶ Азиатский Банк Развития, Исламский Банк Развития

стройством создает новые стимулы для жизни в селе и занятия несельскохозяйственным бизнесом. Строительство энергосберегающих типовых домов в рамках комплексного развития территории в настоящем снижает затраты на строительство, а в будущем – на обогрев дома. Стимулы для строительных компаний расширяют их заинтересованность в участии и снижают затраты для сельских жителей и государства. В целом экономия на строительстве 1 кв. м (по типовым и экономичным проектам строительными организациями с льготами) составляет 50% относительно стоимости строительства в городе. Массовый спрос на жилье создал спрос на работы, материалы. Для России этот опыт, несомненно, ценен. Во-первых, чтобы еще раз показать, что для прорыва в каком-то направлении не достаточно просто наметить направление и предусмотреть какие-то деньги или выделить участки. Для прорыва нужна система организаций и планомерная и слаженная работа многих участников. Государство смогло организовать хорошую координацию разных организаций.

3 Российский региональный опыт использования сельскохозяйственных угодий для целей строительства на примере Белгородской области

Опыт Белгородской области в организации вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку отличается рядом особенностей:

1. Здесь в первой половине двухтысячных годов был сформирован земельный фонд в собственности Белгородской области за счет скупки земельных долей и последующего выделения в счет них земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Земельные доли скупались в собственность Белгородской области на основании преимущественного права покупки земельной доли. Оно было введено на основании ст. 12 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в редакции, действующей до 29.12.2010 г.

2. Участки были подготовлены для реализации непосредственно тем, кто будет жить в домах на этих участках или собственникам-пользователям других объектов, которые будут строиться на этих участках. Для этого были приняты решения об изменении категории земельных участков. Затем специально созданный Белгородской областью оператор готовил схему территориального планирования, проводил территориальное планирование и формировал участки для индивидуального и иного строительства.

На третьем этапе эти участки продавались всем желающим. Для индивидуального строительства – без аукциона, по мере обращения желающего за участком. Вся информация о ценах, расположении участков находилась в открытом доступе.

3. Принятие решений об изменении категории по землям сельскохозяйственного назначения осуществляется (за редким исключением) только по участкам, находящимся в собственности Белгородской области. Это снижает спрос на сельскохозяйственные земли со стороны тех, кто хотел бы их приобрести для целей строительства.

4. Была создана система организаций, которые составили среду для того чтобы жилье, построенное на этих участках, было доступным: систему кредитных организаций с низкими процентными ставками, особенно для госслужащих), типовые проекты домов, согласованные со всеми заинтересованными официальными организациями (МЧС, энерго-, водо- и газоснабжающими компаниями). Использование альбома типовых проектов существенно сократило издержки граждан на согласование проекта строительства и доступ к коммуникациям.

5. В областном бюджете были предусмотрены средства для подведения или реконструкции всех необходимых коммуникаций до поселков в рамках областных программ. Это ликвидировало риск возникновения транзакционных издержек для коллективов граждан, проживающих в поселках, неизбежно возникающих в случае, если власть устраняется от вопросов согласования.

Выбранная технология вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку имеет множество достоинств:

Снижение/ликвидация коррупционной составляющей, сопровождающей в обычном случае процедуру принятия решения об изменении категории земли, если с такой просьбой обращается частное лицо. Это стало возможным, так как массив земли формирует уполномоченный администрацией орган. Этот орган обращается за изменением категории земли. Администрация меняет категорию земель. То есть, со стороны заинтересованного лица, а также со стороны лица, принимающего решение, находятся государственные органы, которые не могут (не должны) действовать в интересе отдельного физического или юридического лица.

В 2004 г. администрация Белгородской области приняла решение об учреждении Открытого акционерного общества «Белгородский земельный фонд» [8] (далее по разделу Фонд).

Единственный акционер общества - департамент имущественных и земельных отношений Белгородской области [9]. Эта организация стала уполномоченной по управлению и распоряжению земельными участками и долями, приобретенными в собственность области. В постановлении об учреждении необходимость создания Фонда была обоснована тем, что нужно противодействовать двум рискам. Первый: активизации сделок с участками и земельными долями для будущих спекуляций с землей структурами, не связанными с сельскохозяйственным производством. Второй: увеличение рисков работы сельхозорганизаций, которые могут лишиться традиционно обрабатываемой ими земли.

Фонд организовал покупку земельных долей у тех, кто хотел их продать, в собственность Белгородской области. После этого администрация выделила участки в их счет из разных видов сельскохозяйственных угодий. Часть участков были сформированы для целей расширения существующих населенных пунктов и создания новых. Другая часть – передана в аренду сельхозорганизациям. В настоящее время сформированы участки из сельхозугодий, исключая пашню, для инвестиционных проектов. Площадь участков от 4 до 900 га. Участки представлены на сайте, желающие начать инвестиционный проект (для представителей малого и среднего бизнеса) [10].

Участки формировались практически в рамках землепользования каждого колхоза и совхоза. Широкомасштабная работа по формированию участков позволила снизить спрос на землю со стороны тех, кто собирался скупать землю для застройки, так как они понимали, что по их участкам решений об изменении категории земли областная администрация принимать не будет.

Использование сельскохозяйственных земель под застройку – почти необратимый шаг. В дальнейшем эти земли для сельского хозяйства будут потеряны. Потеря ограниченного ресурса целесообразна тогда, когда это решает какую-либо проблему. В данном случае – обеспечение семей доступным жильем. В Белгородской области именно в этом направлении организована работа: сельскохозяйственные угодья изымаются из сферы сельскохозяйственного производства ради обеспечения жителей области доступным жильем. Для этого - кроме ОАО «Земельный фонд» - созданы несколько организаций.

ГУП «Белгородский областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства» (ИЖС). Фонд создан 29.12.1993 г. Предоставляет займы застройщикам на срок от 5 до 15 лет, процентная ставка на селе, а также для работников бюджетной

сферы вне зависимости от местоположения дома – 5% для тех. В остальных случаях – 10% [11]. Для того, чтобы получить заем, нужно прожить в области 3 года. Фонд предлагает застройщикам согласованные проекты домов, если застройщик сам не хочет/не может получить разрешение на строительство и пройти все согласования самостоятельно. Срок введения в эксплуатацию не должен превышать 2 (завершение или пристройка) - 4 (строительство) года

- Строительно-сберегательный потребительский кооператив граждан "Свой дом" [12]. Кооператив предоставляет финансовую поддержку членам для ИЖС в размере до 2-х кратного накопленного паевого взноса. Поддержка предоставляется на срок до 7 лет под 1% годовых. Членами кооператива могут стать работники бюджетной сферы, молодые семьи, молодые специалисты села, работник организации любой формы собственности, если она внесет от 50 до 300 тыс. руб. накопительного паевого взноса.

- ГУ «Фонд развития жилищного строительства и социальных инвестиций» - осуществлял функции регионального внебюджетного фонда развития жилищного строительства Белгородской области (в настоящее время ликвидирован).

- ОАО "Белгородская ипотечная корпорация" [13]. Важнейший элемент системы. Белгородская область передает в нее земельные массивы, находящиеся в собственности Белгородской области и предназначенные для застройки. Здесь обеспечивается подготовка проекта застройки, формирование земельных участков. В рамках региональных программ организуется подвод всех коммуникаций. Формируются и отводятся индивидуальные участки, регистрируются права на них. Площадь обычных индивидуальных участков – 0,15 га. Определена стоимость коммуникаций в размере 210 тыс. руб., с оплатой в рассрочку. Установлена стоимость услуг на подачу и согласование документов в Росреестр и управление архитектуры (1 тыс. руб.). Цена стандартного участка колеблется от 25 до 50 тыс. руб. в зависимости от местоположения участка [14]. Кроме того, предоставляются участки для родовых усадеб площадью 1 га [15] (принят региональный закон о родовых усадьбах, к ним применяются правила ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».) Для приобретения участка предлагается ипотечный кредит. Вся информация об участках для строительства, а также участков для Родовых усадеб – в открытом доступе на сайте корпорации [14]. Корпорация списывает часть долга при выполнении условий строительства и регистрации дома в течение 5 лет. Долг списывается при рождении детей: при рождении двух детей в размере 50 %, а трех - 100 процентов

от остатка суммы, не выплаченной на момент обращения в корпорацию. Рассрочка платежа – 5 лет, застройщик оплачивает не более трети реальных затрат за инженерные коммуникации.

Активное вовлечение областной администрации в создание системы организаций позволило управлять процессом вовлечения сельхозземель под застройку, сбить интерес к сельскохозяйственной земле для спекуляций. Решения об изменении категории земли не принимаются по инициативе физических лиц и негосударственных юридических лиц, за исключением единичных случаев - Таблица 1. Инициативы юридических лиц охватывают вопросы инфраструктуры (обслуживания и эксплуатации наземных объектов магистральных газопроводов; расширения существующих хранилищ, карьеров, гидротвалов, цехов; промышленного освоения и разработки месторождений (глины, песка); строительства объектов инфраструктуры: кафе, башен связи, открытых распределительных устройств подстанций, станций радиоконтроля и пеленгации, полигонов твердых бытовых отходов, заправочных станций.

Доступная статистика по изменению видов разрешенного использования земельных участков за 2004-2014 гг. приведена в Таблице 1.

Таблица 1 - Активность вывода сельхозугодий из сферы сельскохозяйственного производства в 2004-2014 гг⁷

Статистика вывода земель				Цели вывода			Инициаторы вывода	
Год	Кол-во переводов из с/х	Общая площадь выведенных земель, кв. м	Средняя площадь выведенных земель	Промышленность	Охраняемые объекты	Поселения	Администрация	Юр. Лица
2004	7	18172456,0	2596065,15	2	0	5	+	+
2005	12	66113388,8	5509449,07	6	0	6	+	+
2006	9	989356	109928,44	7	0	2	+	+
2007	4	504746	126186,5	4	0	0	+	+
2008	1	34694	34694	1	0	0	+	-
2009	3	843000	281000	2	0	1	+	+
2010	1	14300	14300	1	0	0	+	-
2011	0	0	0	0	0	0	-	-

⁷ Выборка решений сформирована Д.Логиновой в рамках отчета РАНХиГС, 2015 г.

Статистика вывода земель				Цели вывода			Инициаторы вы- вода	
2012	0	0	0	0	0	0	-	-
2013	0	0	0	0	0	0	-	-
2014	16	1547571	96723,19	13	3	0	+	+
Итого	53	88219511,9	1 8768346,35	36	3	14		

Информация собрана по постановлениям и распоряжениям Правительства Белгородской области опубликованным на информационном портале Консультант Плюс.

Обзор опыта организации работы по вовлечению сельскохозяйственных угодий для целей строительства в Белгородской области позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. В Белгородской области смогли создать обширный резерв для строительства на сельскохозяйственных землях и сбить спрос на землю со стороны лиц, заинтересованных в покупке дешевой сельскохозяйственной земли и перепродаже дорогой земли под застройку. Это было достигнуто за счет оперативной реакции администрации на новые возможности, которые были даны ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (№ 101-ФЗ) и действовали с 2003 по 2010 гг. А именно: земельные активы области формировались за счет скупки земельных долей у сельских жителей. В настоящее время такая возможность не действует, поскольку субъекты РФ лишены права приобретения земельных долей. Вместе с тем, с 2012 г. муниципальные образования могут сформировать обширные земельные резервы за счет так называемых не востребуемых земельных долей.

2. В Белгородской области решения по изменению категории земли - с категории без права строительства на категорию с правом – принимаются только по инициативе области, муниципалитета или образованных ими организаций и на основании градостроительной документации. Это ликвидирует риск неформальных платежей, которые могут иметь место, когда за изменением обращается частный собственник участка – физическое или юридическое лицо. Этот опыт повторяет опыт Китая. В Белгородской области - по факту принятия решений - только для сельскохозяйственных земель в государственной собственности меняется категория земли в земли населенных пунктов.

Это право получает только государственный собственник, который потом передает землю с правом строительства под застройку. Это также повторяет китайскую прак-

тику.

Кроме снижения транзакционных издержек на получение решения по изменению категории здесь достигается еще один полезный результат: снижается спрос на сельскохозяйственную землю со стороны девелоперов. Это снижает барьеры доступа к сельскохозяйственной земле сельхозпроизводителей, т.к. девелоперы своим спросом поднимали цену сельскохозяйственной земли.

3. В Белгородской области потеря сельскохозяйственных земель, используемых для удовлетворения общественного интереса в продовольствии, осуществляется ради другого общественного интереса – обеспечения доступного жилья. То есть, идет урегулирование двух общественных интересов в отношении сельскохозяйственной земли. В области удалось создать технологию строительства доступного жилья, включая приобретение дешевого участка для строительства. Доступное жилье является таковым потому, что власти сознательно проводят политику сокращения издержек собственника индивидуального дома. Участки предлагаются по низким ценам, нет дефицита участков. Новые районы формируются не стихийно, а с учетом существующей инфраструктуры, что снижает транспортные расходы застройщиков в будущем. К новым участкам подводятся коммуникаций в рамках региональных программ. Цена разводки коммуникаций и подключения к домам определена заранее и ограничена. Предусмотрено, что заранее определенная плата может быть выплачена в рассрочку в 4 года. Согласованные со всеми службами проекты домов утверждены и предоставляются по требованию застройщика. Создана система организаций, которая предоставляет кредиты под низкие проценты (5-10%), оказывает централизованно услуги, которые обычно требуют высоких транзакционных издержек – регистрации, согласования проектов в комархитектуры. То есть, передача участков прямо индивидуальным застройщикам, создание системы организаций, действующих под контролем администрации, нацеленных на достижение конкретного общественного интереса – обеспечение доступного жилья, ликвидирует риск завышения спекулятивных или монопольных цен. Масштабное предоставление участков не позволяют развиваться спекуляции участками на вторичном рынке. Здесь же администрация области, купившая по низким ценам сельскохозяйственную землю, продает ее также по низким ценам семьям. Маржа области существует, но идет на содержания системы государственных организаций, которые организованы для управления землей, в т.ч. для целей строительства доступного жилья.

4 Практика вовлечения под застройку сельскохозяйственных угодий Фондом РЖС⁸

4.1 Общие подходы

Под изъятие попадают незастроенные участки, находящиеся в федеральной собственности, а также участки, государственная собственность на которые не разграничена (с 23.06.2014 г. [16]). Права добросовестных пользователей земельных участков «прекращается без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных пунктом 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации». Такие возможности даны фонду ст. 15 ФЗ «О развитии жилищного строительства». То есть, участок может быть насильственно изъят у добросовестного пользователя:

не потому, что участок ненадлежаще используется: он может быть используемым в сельскохозяйственных целях (т.е. при добросовестном использовании участка)

не в рамках изъятия для государственных и муниципальных нужд (что предполагает плату или компенсацию в виде аналогичного участка);

не в рамках реквизиции или военных действий, что предполагало бы возможность возврата участка;

не в рамках конфискации участка, что предполагало бы осуществление репрессивных действий в отношении собственника, нарушившего закон.

Соответственно, участок изымается в рамках новой конструкции, в которой компенсационный механизм не предусмотрен, а экономические последствия для пользователя, а тем самым и для государства, не учтены.

Особый механизм изъятия земельного участка разработан для передачи участка Фонд содействия развитию жилищного строительства (далее – Фонд). Он создан Российской Федерацией для достижения следующих целей:

содействие развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной инфраструктуры (в том числе объектов инфраструктуры связи), объектов социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства и содействие созданию промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов в це-

⁸ Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства

лях формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан [17]. Фонд:

передает участки Фонда жилищно-строительным кооперативам в постоянное бессрочное пользование и собственность. При этом ограничивается предельная стоимость жилья и услуг строительства не выше средней рыночной стоимости в соответствующем субъекте РФ; Цель: обеспечение жильем групп граждан, признанных социально значимыми;

проводит аукционы по продаже участков Фонда под застройку Цель: формирование бюджета Фонда;

проводит аукционы на право заключения договоров безвозмездного срочного пользования земельными участками Фонда. Цель: безвозмездная передача участков Фонда застройщикам, гарантирующим минимальную цену продажи жилья экономкласса;

разрабатывает проекты малоэтажного энергоэффективного жилища экономического класса для формирования библиотеки проектов для бесплатного распространения среди застройщиков. Цель: снижение транзакционных издержек застройщика и – тем самым – снижение стоимости жилья;

содействует обустройству территорий посредством строительства объектов инфраструктуры. Фонд должен обеспечить участки инженерной инфраструктурой, необходимой для реализации проектов. Как правило, это предусматривает оплату подключения к уже существующим коммунальным сетям;

Его деятельность регулируется специальным федеральным законом - от 24.07.2008 N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства". Доходы фонда формируются за счет распоряжения участками, которые передаются ему по решению Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации.

Главы регионов, в которых расположены эти участки, принимают решения об изменении категории участков – участки переводятся в состав земель населенных пунктов или иных категорий. В результате их стоимость возрастает в несколько раз. Происходит распределение участков на несколько частей. Часть участков уходит региональным вла-

стям. Следующая часть – для организации кооператива граждан из числа определенных групп Правительством РФ, которые будут иметь право приобретать жилье по цене «не выше средней рыночной стоимости»: врачи, учителя, научные и инженерно-технические работники государственных академий наук, в том числе молодые ученые, молодые и многодетные семьи, работники организаций ОПК, военнослужащие. Последняя часть переходит в собственность Фонда.

Фонд должен был продавать и передавать застройщику не просто участки, а участки с инфраструктурой, подготовленные под строительство. Однако он не всегда может это сделать, на что неоднократно указывало руководство Фондом [18].

Идея деятельности фонда кажется похожей на идею, реализованную в Китае⁹ и Белгородской области. Так, в этих двух примерах земля переходит от сельхозпроизводителей муниципальным или региональным властям, попадает в государственную собственность. Далее государство меняет категорию земли и предоставляет ее под застройку на платной основе. Однако отличие уже на первой стадии в том, что в этих двух практиках земля выкупалась. В Китае есть претензии из-за низкой оценки участка. Но она и там – выкупалась. Фонду же земля переходит бесплатно. В первом случае (Китай) доходы от продажи формируют до 70% муниципального бюджета, расходуемые частично и на подготовку участка к продаже. Во втором (Белгородская область) – доходы идут на содержание организации, которая готовит участки к продаже индивидуальным застройщикам: проводит землеустройство будущих поселков, нарезает участки, регистрирует права на них и т.д. В первом случае реализация земли проводится по рыночным ценам, учитывая назначение участка. Во втором – по установленным низким ценам, поскольку цель предоставления земли – содействие в развитии доступного жилья. Власть осуществляет планируемое изъятие участка при гарантиях сохранения наиболее ценных сельскохозяйственных земель. Кроме того, участки предоставляются после зонирования территории, с учетом развития всей территории. Таким образом, в этих примерах изъятие земли из сферы сельхозпроизводства осуществляется на платной основе, с пользой для бюджета территории или для обеспечения общественного интереса – дешевого жилья, сохранения ландшафтов и экологии.

Организация деятельности РЖС, несмотря на некоторое сходство, существенно

отличается от вышеупомянутых примеров:

бюджеты муниципалитетов не получают части маржи за счет существенного увеличения стоимости изъятой из сельского хозяйства земли за счет изменения её категории. В отличие от Китая, доходы от продажи дорогой земли формируют не бюджет территории, а бюджет отдельной организации. Субъект РФ получает часть территории для развития по упрощенной процедуре и без выкупа, что составляет его интерес;

только незначительная часть участков передается сразу застройщикам для организации кооперативов граждан, строительства жилья для них. Эти категории составляют незначительную часть населения. На рыночные цены для остального населения это не влияет. Участки под застройку или право аренды таких участков продается девелоперам. Однако, как показывает опыт Белгородской области, Узбекистана, для доступного жилья государство в лице региональной власти или страны должно не только создать широкое предложение участков с подведенной к ним инфраструктурой. Оно еще должно создать систему организаций, на которые могут влиять с тем, чтобы не были завышены цены строительства, ипотечного кредита, согласований и регистрации. Вместе с тем, стоимость земли – составляет всего 10% в совокупных затратах на строительство. Даже если бы участки государственной земли бесплатно предоставлялись застройщику (чего на практике не происходит), то себестоимость строительства могла быть снижена всего на 10%. [20] Проведение аукционов с условиями продажи квартир застройщиком по ограниченным ценам действует только в отношении ограниченной части нуждающихся категорий граждан, что не снижает общего уровня рыночных цен в регионе.

Фонд бесплатно получает обширные участки земли в федеральной собственности. При этом не учитывается, что эти участки сельхозземель используются федеральными организациями. Компенсации потерь такого изъятия для фактического пользователя не предусмотрено, как и оценки последствий для его финансового состояния такого действия.

Государство предоставило Фонду эксклюзивные возможности по причине того, что его деятельность должна быть направлена на достижение общественного интереса – обеспечения доступного жилья. Как упоминалось выше, общественный интерес - доступное жилье и общественный интерес – обеспечение продовольственной безопасно-

⁹ См. подробнее опыт Китая в препринте Шагайда Н.И., Бони Л.Д. [19]

сти являются конкурентами в доступе к сельскохозяйственной земле. Несмотря на то, что сельскохозяйственные угодья – ограниченный и ценный ресурс для обеспечения продовольственной безопасности, они являются наиболее доступным ресурсом и под застройку. Однако эта конкуренция может быть урегулирована, если изъятие не наносит урона производству сельхозпродукции. Вместе с тем - при изъятии участков в пользу Фонда РЖС – такой аспект вообще не рассматривается.

4.2 Оценки эффективности использования участка при принятии решения об его изъятии Фондом РЖС

Теоретически, при решении о прекращении права на участок из земель сельскохозяйственного назначения должна применяться методика оценки эффективности использования участка. Фонд РЖС анонсировал, что с 2010 г. применяет такую методику [21]. Однако применение такой методики для оценки эффективности использования участка для решения судьбы участка – ущербно по нижеизложенным основаниям

Во-первых, здесь подменяются понятия: оценивается не эффективность использования участка в той категории и в том виде разрешенного использования, в котором он находится до прекращения прав на него правообладателя, а вообще во всех категориях и при всех видах разрешенного использования.

Во-вторых, при обосновании, что новый вид разрешенного использования и категория участка будет эффективнее прежней, не учитывается:

- потеря продукции с ценного участка сельскохозяйственных земель,
- расходы местных бюджетов на обустройство участков, создание социальной инфраструктуры, включая все необходимое для нормальной жизни новых жителей¹⁰, если участок будет изъят из сферы сельхозпроизводства, а жилье построено.

Так, при оценке эффективности (с позиции Фонда) важным является, что «его использование, являющееся, юридически законным, физически возможным, осуществимым с финансовой точки зрения, разумно оправданным и в результате которого рыноч-

¹⁰ Так, в США при оценке доходности операции оценивается доход местных бюджетов от налогообложения фермеров, собственника застроенного участка, а также расходы бюджетов на содержание территории. Если участок сохраняется в виде фермерского, то государство гарантированно получает небольшой налог в виде налога на недвижимость, но и несет минимальные расходы на содержание дорог и школьного автобуса, который ходит 2 раза в день. При строительстве поселков на фермерской земле возрастает поступление в бюджет в виде налогов, но и возрастают расходы на содержание дорог, автобусное сообщение, создание почтовых отделений, расширение школ и больниц, т.п.

ная стоимость объекта будет максимальной». [22] Очевидно, что рыночная стоимость земельного участка, используемого в сельском хозяйстве из земель сельхозназначения, всегда ниже, чем для участка из земель населенных пунктов, где возможно строительство. Вместе с тем, такая оценка не учитывает последствий в части продовольственной безопасности страны из-за сокращения площади плодородных сельхозугодий. Она также не учитывает расходы местных бюджетов, которые возникают на обслуживание застроенных территорий.

В-третьих, не учитываются потери сельскохозяйственного производства и иные потери, как непосредственно связанные сельским хозяйством, так и не связанные с ним, которые понесла организация-пользователь участка после изъятия. Например, при изъятии полей в учебно-опытных хозяйствах аграрных ВУЗов не учитывается:

незавершенные расходы (например, внесение удобрений, посев многолетних трав), действие которых должно было проявиться в течение нескольких лет в виде получения объемов продовольствия;

дополнительные расходы организаций, связанные с покупкой дополнительных кормов, которые недопроизведены из-за изъятия земель для кормления животных, состоящих на балансе ФГУП;

потери доходов организации из-за необходимости снижать поголовье животных; возможность безубыточной деятельности организации-пользователя после изъятия части земли;

возможность осуществления деятельности, предусмотренной уставом организации-пользователя земли до ее изъятия. Например, производственного обучения студентов;

затраты федерального бюджета на обустройство новых площадок производственного обучения студентов.

Кроме того, может быть нанесен урон целям государства, например, учхоз вынужден будет произвести забой коров при том, что развитие животноводства объявлена государством приоритетной задачей. Не учитывается также, что учхоз мог быть участником государственных программ поддержки сельского хозяйства, брать кредит для расширения деятельности. Невозможность его возврата, связанная также с потерей угодий, возможность банкротства, потеря государственного бизнеса также не учитывается.

В результате методики, выбранной Фондом по ограниченному числу критериев и

не учитывающей вышеназванных потерь, участок из земель сельскохозяйственного назначения в государственной собственности всегда будет иметь меньшую эффективность, чем участок в черте населенных пунктов под застройку. Ниже приведены основания этого утверждения.

1. Законность использования участка. До 2014 г. включительно - Фонд РЖС активно вовлекал под застройку участки сельхозугодий в федеральной собственности, предоставленные аграрным ВУЗам и научно-исследовательским институтам системы РАСХН в постоянное (бессрочное) пользование. Эти участки, как правило, не используются самими аграрными ВУЗами и научно-исследовательскими институтами (НИИ), а переданы ими в учебно-опытные или научно-опытные хозяйства и станции. Передача от формальных пользователей фактическим происходила на основе уставов, утвержденных профильным федеральным ведомством (Минсельхоз РФ или Российская академия сельскохозяйственных наук) и Росимуществом. Этот способ распоряжения до определенного срока соответствовал ст. 270 ГК РФ(1994 г.): пользователь мог «передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование только с согласия собственника». После выхода ЗК РФ (2001 г.) эта норма пришла в противоречие со ст. 19 ЗК РФ, которая запрещала распоряжаться участком, переданным в постоянное бессрочное пользование. Только в 2006 г. норма ГК РФ была отменена [23]. Однако уставные документы ФГУП не были переоформлены. Наоборот, при принятии новых Уставов норма о передаче участков, закрепленных за аграрными ВУЗами и НИИ в аренду учебно-опытным и опытно-производственным ФГУП, были продублированы. В результате на момент обращения Фонда за участками все участки использовались учхозами и опытно-производственными хозяйствами НИИ были по формальным признакам незаконно. Причем, незаконно из-за действий самого собственника – Федерации.

2. Физическая возможность использования участка из земель сельхозназначения для целей строительства. Как правило, все учебные хозяйства аграрных ВУЗов, производственно-опытные хозяйства находились в непосредственной близости от центров субъектов РФ. Размещение, например, учебных хозяйств аграрных ВУЗов рядом с городами диктовались удобством организации учебно-производственного процесса. Близость к городу обусловила хорошую транспортную доступность полей. То есть, все участки имели физическую возможность для использования в целях строительства и минимизировали затраты Фонда или местных администраций по обеспечению инфра-

структурой – дорогами, электричеством и т.д.

3. Оценка с финансовой точки зрения и оправданность вовлечения. Близость к городу, наличие очереди граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в т.ч. – многодетных семей, которым законом гарантируется право на бесплатное получение участка, обеспечивают «оправданность вовлечения». Оценка с финансовой точки зрения обеспечивала выгодность вовлечения, так как участки были расположены, как правило, рядом с крупнейшими городами субъектов РФ, что обещало спрос на жилье, возможность продажи участков. Кроме того, поступления в бюджет земельного налога от сельскохозяйственных участков всегда ниже поступления от участков в границах населенных пунктов. В этой связи финансовое обоснование необходимости вывода участка из сельского хозяйства всегда присутствовало.

В результате такой оценки участки – за исключением опытных хозяйств НИИ, расположенных далеко от крупных городов - признавалось неэффективно использованными.

4.3 Оценка эффективности работы фонда с позиции обеспечения доступа к жилью и продовольствию

Изымая сельскохозяйственную землю, увеличивая капитализацию земли, Фонд несет ограниченные расходы на создание среды для доступного жилья. Так, в Таблице 2 приведена информация, взятая из плана мероприятий по жилищному строительству на земельных участках, переданных для формирования имущества фонда на основе протокола заседания правительственной комиссии по развитию жилищного строительства от 23.10.2012 №41.

Таблица 2- Распределение ответственности и расходов по формированию участков и строительство в рамках деятельности фонда РЖС на землях, расположенных в Новосибирской области, Новолуганский р-н, АОЗТ «Иня»

Статьи расходов по проекту	ответственный	бюджет
формирование участка из земель сельхозназначения и регистрацию прав фонда, на проведение оценки рыночной стоимости права на заключение договора аренды земельного участка, публикация извещения о проведении аукциона	РЖС	РЖС
Подготовка проекта планировки и межевания территории	Организация победитель и местный орган власти	организация победитель и местный орган власти
Получение технических условий присоединения инженерной инфраструктуры и решения вопросов развития транспортной сети	победитель и орган местного самоуправления.	не требуется
Выполнение работ по обустройству и строительству подводящих сетей	Ответственный – органы власти территории разного уровня.	Бюджет не предусмотрен (не требуется)
Выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инфраструктуры (строительство подводящих сетей по границе земельного участка)	органы власти территории разного уровня, победитель аукциона.	Либо не требуется, либо – за счет бюджета победителя аукциона, бюджеты органов власти
т.ч. – обеспечить подключение к сетям		С участием РЖС
Завершение проведения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования объектов жилищного строительства	Победитель аукциона	Победителя аукциона
Завершение строительства объектов	Победитель аукциона	Победителя аукциона
Завершение обустройства территории (инженерная и социальная инфраструктура) объектов жилищного строительства	органы власти территории разного уровня, победитель аукциона.	органов власти территории разного уровня, победитель аукциона.
Реализация и оформление имущественных прав на объекты жилищного строительства В т.ч. – оформление имущественных прав	Победитель аукциона РЖС	По согласованию сторон

Распределение обязанностей между участниками процесса показывает ограниченный вклад Фонда. Так, он несет расходы на формирование исходных участков из земель сельхозназначения общей площадью 175,2 га, их оценку. Возможны затраты на обеспе-

чение подключения к сетям организации застройщика. В остальном Фонд оказывал административное содействие. Участки были изъяты из сельхозпроизводства в октябре 2012 г. При этом аукцион прав аренды был проведен 31 мая 2013 г. Все это время сельхозорганизации не могли пользоваться участком, а строительство не велось.

Оценка доступности квартир, построенных на изъятых из сельского хозяйства землях. Анализ цен показывает, что по всем рассмотренным проектам стоимость «доступного» жилья от Фонда является рыночной: его цены попадают в интервал сложившихся цен в регионе.¹¹

С деятельностью Фонда на территории не снижаются цены на жилье, оно не делается доступнее. Насколько при этом изъятие земли влияет на продовольственную безопасность - никто этих расчетов не делал, проблема в таком контексте не обсуждалась. Однако анализ названий опытных станций, научных и учебных заведений показывает, что изымалось не просто земля, где производится товарная сельскохозяйственная продукция. Изымалась земля в организациях, закладывающих основы продовольственной безопасности страны: где выводились сорта, шло производство суперэлиты, распространялись сортовые семена и породный скот, обучались студенты.

Ограниченные возможности анализа показателей сельскохозяйственной, учебной и научной деятельности не позволяют оценить эффективность использования сельскохозяйственной земли до ее изъятия Фондом, т.е. ее использования в сельскохозяйственных целях. Однако на доступной информации можно продемонстрировать пример по ФГУП «Новинки» учебно-опытного хозяйства Нижегородской сельскохозяйственной академии за 1995-2008 г.¹² В настоящее время в учхозе проводится процедура банкротства. Учитывая, что учхоз увеличивал долю производства молока в области, его ликвидация негативно влияет на продовольственную безопасность страны.

¹¹ Анализ сделан по выборке 8 проектов. Выборка проведена Логиновой Д. в рамках отчета Механизмы государственного регулирования использования сельскохозяйственных угодий для целей строительства, РАНХиГС, 2015 г.

¹² Минсельхоз РФ ограничил доступ к информации о деятельности сельхозорганизаций после 2008 г.

Таблица 3 - Показатели функционирования ФГУП «Новинки», Нижегородская область.

	1995		2000		2005		2008	
	Учхоз Новинки	В ср. по области	Учхоз Новинки	В ср. по области	Учхоз Новинки	в сред- нем по области	Учхоз Новинки	в сред- нем по области
выручка/раб, тыс. руб.	6,4	8,3	69,8	42,6	173,2	155,1	474,8	399,8
надой на корову, ц	29	21	50,6	24,1	40,2	37,2	49,7	45,9
% неиспользуемой площади	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	0	11	2	0
% от надоя в области	0,24	100	0,51	100	0,4	100	0,66	100

Источник: Минсельхоз, сводная база годовых отчетов крупных и средних сельскохозяйственных организаций

Сокращение сроков ввода объектов на землях, изъятых Фондом.

Изъятие Фондом участков у пользователей без соблюдения требований, аналогичных тем, что имеются при изъятии для муниципальных и государственных нужд, должно было ускорить передачу участков под строительство, сокращение сроков ввода жилья. Оценка выполнения этой задачи проведена на основе информации Фонда, размещенной на его сайте [24]. Результаты исследования представлены в Таблице 4.

Таблица 4 - Количество проектов Фонда РЖС на разных стадиях строительства¹³ (данные на 1.07.15 г.)

Год аукциона	Завершен	Строительно-монтажные работы и ввод в эксплуатацию	Эскизы застройки, получены разрешения на строительство	Разработка проектно-сметной документации	Разработка и утверждения документации по планировке территории	Заключение и регистрация договоров аренды
2009	4	3	0	0	0	0
2010	5	12	0	0	0	0
2011	1	18	0	5	0	0
2012	0	19	0	12	2	0
2013	0	11	2	27	44	0
2014	0	6	1	7	25	0
2015	0	0	0	0	0	10
ИТОГО	10	69	3	51	71	10

Источник: РЖС

Как видно из представленных данных, к концу 2015 года еще вводятся в эксплуатацию проекты, начатые в 2009 и 2010 годах. Это говорит о том, что от момента полу-

чения участка до ввода в строй дома проходит 5-6 лет. Такой срок является вполне обычным, опережающих сроков ввода здесь нет. Активность Фонда не соответствует возможностям муниципалитетов по подготовке участков к включению в границы населенных пунктов и т.д., емкости рынка. При этом эти участки не используются для целей сельхозпроизводства, то есть, они и не застраиваются, и на них не выращивается продукция.

Более подробно деятельность фонда рассмотрена на примере изъятия земли в ФГУП «Липовая гора» - учебно-опытном хозяйстве Пермской сельскохозяйственной академии (Пермский край, с. Фролы)

4.4 Case ФГУП «Липовая Гора», Пермский край

Оформление прав землепользования в учхозе «Липовая гора».

В качестве учебно-опытного хозяйства, первоначально – опытной станции - ФГУП «Липовая гора» (далее – учхоз) существует более 90 лет. Первый документ, который упоминается среди правоудостоверяющих документов на землю – Государственный акт на право пользования землей от 10.11.1960 г. В январе 1993 г. права на основную часть земли учхоза – более 609 га - были по решению главы районной администрации – без постановления о прекращении права учхоза на землю - переданы Пермской сельскохозяйственной академии (Таблица 5). Однако перехода права пользования по факту не было: земля осталась в пользовании учхоза, который открыто и добросовестно пользовался землей для ведения учебного процесса и прочих целей, перечисленных в п. 2.2. Устава учхоза. Устав учхоза утвержден Росимуществом и Минсельхозом РФ в 2012 г. В этот момент времени Пермская сельскохозяйственная академия, за которой была закреплена земля сельскохозяйственного назначения на праве постоянного бессрочного пользования, уже не могла распоряжаться так землей. То есть, пользование землей учхозом оказалось формально незаконным. Таким образом, по первому критерию – законности использования участка – этот участок мог быть признан Фондом неэффективно используемым.

¹³ Обработка информации фонда – Логинова Д. Подробнее см. [25]

Таблица 5 - Распределение землепользования ФГУП «Липовая Гора» по формальным пользователям на 1.01.2012 г. (до появления фонда РЖС)

	сельхо- зугодия, га	%
ФГБОУ ВО Пермская ГСХА	3613,4	85,6
- ФГУП "Учхоз "Липовая Гора"	609,1	14,4
Итого	4222,6	100,0

Источник: оперативная информация ФГУП «Липовая Гора»

Физическая возможность использования земли для целей строительства.

Земли учхоза граничат с границей г. Пермь. Участок, оставшийся в формальном пользовании учхоза – 609 га – входит в границы г. Пермь. На территории хозяйства имеется хорошая дорожная сеть, налажено автобусное сообщение с городом. То есть, участок очень удобен для строительства.

Финансовая целесообразность.

Поступления в местный бюджет в виде земельного налога с земель сельхозназначения и земель в границе населенного пункта различаются. Так, средняя кадастровая цена участка из земель сельхозназначения в Пермском районе края - 1,51 руб./кв.м. Средняя кадастровая цена участка в черте населенного пункта Пермского края составляет под многоквартирными домами 5618,5 руб./кв.м., а под индивидуальными – 165,8 руб./кв.м. [26] Ставка земельного налога: 0,3% от кадастровой цены. Передача участков под застройку многоэтажными домами увеличит поток земельного налога в местный бюджет на 16,9 руб./кв.м., а малоэтажными – на 0,49 руб./кв.м. То есть, и по этому критерию использовать участок под застройку более выгодно, чем для целей сельского хозяйства. Расходы местных бюджетов на изменение границы населенного пункта (обоснование, заказ работ и т.д.), а также поддержание бывших внутрихозяйственных дорог до уровня городских, затраты на расширение школ, медицинских учреждений, их содержание, организацию маршрутов общественного транспорта – многие единовременные и долговременные затраты - при финансовом обосновании не учитывается.

На май 2015 г. из землепользования – на основе решений федеральной межведомственной комиссии было изъято более 728 га. Структура изъятия по направлениям использования участка представлена в Таблица 6.

Таблица 6 - Структура изъятия по направлениям использования участка, находящегося в фактическом пользовании ФГУП «Липовая гора».

Изъятие из участка, официально закрепленного за ПСХА	%	Изъятие из участка, официально закрепленного за ФГУП "Липовая Гора"	%
- органам государственной власти Пермского края для бесплатного предоставления для строительства жилья экономического класса (ИЖС)	51,3	Пермскому краю: для иных видов использования, характерных для населенных пунктов	44,9
- органам государственной власти Пермского края для бесплатного предоставления для комплексного освоения в целях жилищного строительства	12,0	Пермскому краю: Для индивидуальной жилой застройки	14,7
- Фонду "РЖС" для формирования имущества	2,5	Пермскому краю: Для размещения объектов (территорий) рекреационного назначения	6,5
- Фонду "РЖС" для формирования имущества для передачи жилищно-строительному кооперативу из числа работников ПСХА	2,6	Пермскому краю: Передача в имущество	33,9
- Фонду "РЖС" для формирования имущества и организации аукциона на право заключения договора безвозмездного срочного пользования для строительства жилья экономического класса	0,7		
- Фонду "РЖС" в качестве вклада в имущество Российской Федерации	7,0		
Фонду РЖС (нет данных о цели)	23,9		
Итого	100,0		100

Источник: информация ФГУП «Липовая Гора»

Как видно из направлений, по которым предполагалось использовать изъятые участки, анонсировано строительство жилья экономкласса, комплексное освоение территории, строительство малоэтажного жилья для многодетных семей и создания рекреационных зон. Получены земельные участки в резерв города. Пермская сельхозакадемия сформировала список нуждающихся в улучшении жилищных условий, которым будет передан участок менее 14 га для организации строительного кооператива. Фонд

РСЖ получает землю для саморазвития фонда и покрытия его издержек (около 180 га сельхозугодий или 34% от изъятых у Пермской сельхозакадемии земель).

Основным бенефициаром является администрация Пермского края, получая в собственность или ведение изъятые сельскохозяйственные угодья. Как видно из перечня направлений использования участков, здесь преобладает направление по строительству жилья экономкласса. Анализ критериев такого жилья показывает, что к такому жилью относится абсолютное большинство жилья, возводимого в России [27].

Это означает, что под эгидой строительства экономжилья может быть изъято абсолютное большинство участков сельхозземель в федеральной собственности и в государственной, собственность которой не разграничена между федерацией, субъектом РФ и муниципальными образованиями.

Качество изъятых земель.

На основании агрохимического анализа почв (2012 г. ГЦ Агрохимической службы «Пермский») сделан вывод о том, что общее плодородие почв, которые использует ФГУП «Липовая гора», высокое. В результате изъятия были вовлечены под застройку наиболее ценные сельскохозяйственные земли – Таблица 7.

Таблица 7 - Группировка изъятых под застройку участков сельскохозяйственных земель, ФГУП «Липовая гора», 9012-2015 гг.

Индекс окультуренности почв	Оценка плодородия	Кол-во участков	Площадь в группе га.	Доля группы
<0,4	Очень низкое	3	117,00	15,8
0,41-0,6	Низкое	1	23,00	3,1
0,61-0,8	Среднее	2	4,63	0,6
0,81-1,0	высокое	11	594,01	80,4
Всего		17	738,64	100,00

Источник: ФГУП «Липовая гора».

Так, доля участков с высоким плодородием, изъятых под застройку, составила по учхозу более 80%.

Экономические потери ФГУП «Липовая гора» от изъятия участка в пользу РЖС.

Имущество учхоза – не только земля - является федеральной собственностью. Изъятие части земли ограничивает как использование этого другого имущества, так и развитие сельхозорганизации. Специализация ФГУП «Липовая гора» – молочное животноводство: в структуре товарной продукции доля выручки от продукции животноводства.

водства составляла на момент изъятия 87%. Хозяйство поставляло также племенной скот другим сельхозпредприятиям. Это означает, что практически все угодья используются для производства животноводческой продукции.

На балансе учхоза числилось около тысячи голов молочных коров и молодняка. В этой связи при изъятии земли для несельскохозяйственных нужд возникает риск ликвидации части федерального имущества – коров и молодняка КРС. Это ведет к потере части производства, что вряд ли допустимо в условиях принятого курса в стране на импортозамещение продукции, особенно - сельскохозяйственной. Если учхоз не будет сокращать поголовье, то ему необходимо будет покупать корма, которые он недобирает из-за изъятия у него земли. Кроме того, хозяйство несет потери, так как на изъятых участках были осуществлены затраты незавершенного производства. Оценка потерь учхоза из-за перехода на покупные корма и отсутствия компенсации незавершенного производства в 2013-2014 гг. приведена в Таблица 8.

Таблица 8 - Потери хозяйства от изъятия (739 га) в 2014 г.

Статьи потерь	Тыс. руб.
Дополнительные затраты на приобретение кормов (разница между ценой приобретения корма и издержками учхоза на производства собственных кормов), в год	13973
Затраты незавершенного производства на изъятых полях,	1777
Итого потерь в 2014 г.	15750

Источник: бухгалтерия учхоза «Липовая гора», 2015 г.

При принятии решения об изъятии земли из фактического землепользования не учитывалось:

- поголовье животных и возможность его сохранения при сокращении площади земель в хозяйстве. При этом увеличение производства молока и мяса КРС является приоритетной целью Российской аграрной политики, что отражено в Доктрине продовольственной безопасности и Государственной программе развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг.;

- используемость или неиспользуемость изымаемых сельхозугодий. Решение принято в отношении участков используемой пашни. Используемость сельхозугодий во ФГУП подтверждена актами проверки (Россельхознадзор от 20.07.2012 и от 22.08.2012, Прокуратуры от 11.12.2012 г.);

- качество угодий. Несмотря на наличие малопривлекательных сельхозугодий для

обработки, для изъятия выбраны угодья высокого уровня окультуренности;

- предложения учхоза о выборе низкопродуктивных участков;
- компактность отделяемых земель. Земельные участки для строительства не образуют компактного массива, прилегающего к черте г. Перми.
- несоблюдение принципа использования изъятых угодий для целей жилищного строительства или производства строительных материалов. Так, у Пермской сельхозакадемии был изъят участок пашни, часть из которого была продана под строительство завода соков, что не имеет отношения ни к жилищному строительству, ни к строительству объектов инфраструктуры или мощностей по производству строительных материалов. Этот пример подтверждает, что участки выставляются на продажу и аренду на право заключения договоров вне рамок зонирования изъятной в сельском хозяйстве территории: зоны могут складываться стихийно, в зависимости от того, для какой цели покупает участок заинтересованное лицо.

4.5 Оценка рисков распространения несовершенных процедур изъятия Фондом сельскохозяйственных земель в России

С 2014 г. сфера деятельности Фонда, а после его реорганизации - Агентства жилищного развития распространяется:

- не только на земли, находящиеся в федеральной собственности, но и на неразграниченные государственные земли;
- не только на участки, переданные в постоянное (бессрочное) пользование, но и на участки, находящиеся в аренде.

Это существенным образом усиливает риски изъятия ценных сельскохозяйственных земель для целей строительства из-за того, что подавляющая часть земель сельскохозяйственного назначения остается все еще неразграниченной. По последним доступным данным Росреестра (2013 г.) доля разграниченных между федерацией субъектами РФ, муниципальными образованиями достигает всего 8%. В 65 субъектах РФ неразграниченные земли превышают 80% от земель в государственной собственности – Таблица 9.

Таблица 9 - Группировка субъектов РФ по доле земель сельскохозяйственного назначения в государственной собственности, которая не разграничена, %

Группы	Кол-во регионов	Средняя доля по группе, %
более 50	4 (Вологодская, Белгородская, Свердловская области, Калмыкия)	41,2
50-60	4	57,2
60-70	4	65,1
70-80	3	77,0
80-90	21	86,2
90-100	42	97,1
100	2 (Чукотский и Ханты-Мансийский а.о.)	100

Источник: Росстат

Это означает, что в отношении практически всех земель в государственной собственности могут быть применены репрессивные меры изъятия.

В государственной собственности еще остается 58,7 млн. га сельскохозяйственных угодий, однако подавляющая часть неразграниченных государственных земель – не-сельскохозяйственные угодья. Очевидно, что предметом интереса для правопреемника Фонда после его реорганизации будут именно сельскохозяйственные угодья – 58,7 млн. га. (2013 г., Росрестр). Причина в том, что несельскохозяйственные угодья разбросаны по территории, к ним не проложены дороги, они имеют небольшую площадь. Значительную часть угодий составляет лес.

Распределение государственных земель между основными группами сельхозорганизаций – как разграниченных, так и не разграниченных – приведено в Таблице 10.

Таблица 10- Распределение земель в государственной собственности между разными типами сельхозорганизаций, тыс.га

	Всего в государственной собственности	В т.ч. в пользовании	аренде
Хозяйственные товарищества и общества	58519.2	26361.4	31053.9
Производственные кооперативы	71507.5	30564.2	37596.4
Государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия	115206.0	41176.3	73873.9
Научно-исследовательские и учебные учреждения и заведения ³²⁹	3045.2	2234.8	730.4
Подсобные хозяйства	965.6	718.6	234.0
Прочие предприятия, организации и учреждения	11926.1	5127.2	6474.3
Общинно-родовые хозяйства	72065.9	58223.5	13078.9
Казачьи общества	85.7	44.1	40.6

Источник: Росреестр, 2013

Как видно из Таблицы 10 риск изъятия существует для всех категорий сельхозпроизводителей. В этой связи изменение порядка изъятия становится актуальной задачей.

Вместе с тем, вовлечение новых земель неоднозначно трактуется экспертами: рост городов на новых территориях на первый взгляд кажется более экономичным: нет затрат на расселение ветхих домов, демонтаж строений. Однако строительство коммуникаций, содержание разросшейся инфраструктуры (инженерной и социальной) подвергается сомнению тезис об экономичности. Так, инвестиции в реконструкцию старого жилья в 20 раз ниже инвестиций на освоение новых территорий, и этот процесс наблюдается постоянно [20]. В этой связи перед страной все время будет стоять проблема ветхого жилья и недостаточности коммуникаций, которые нужно тянуть на новые территории.

Таким образом, существуют основания для пересмотра стратегии и тактики в вопросе облегчении доступа к земле для целей строительства через используемые в настоящее время механизмы.

4.6 Оценка деятельности Фонда и изменение подходов к его деятельности

Под оценкой деятельности Фонда в настоящем разделе понимается оценка степени обеспечения общественного интереса – снижение барьеров доступа к жилью и сокращение рисков продовольственной безопасности в России.

Исходя из этого, можно охарактеризовать деятельность фонда как неэффективную:

Не обеспечено принципиальное ускорение сроков ввода жилья;

Доступное жилье, бесплатные участки обеспечиваются чрезвычайно узким группам населения, что не приводит к снижению рыночных цен на жилье;

Темпы вывода жилья не совпадают с возможностями региональных и местных бюджетов проведения возложенных на них работ, что приводит к тому, что затягиваются сроки реализации проектов;

Работа по изъятию проводится в первоочередном порядке, без проведения работы по территориальному планированию, в результате плодородные участки сельскохозяйственной земли могут изыматься не ради удовлетворения интереса в жилье, но предоставляются под любые объекты, не связанные со строительством жилья, социальной инфраструктуры, производств строительных материалов.

Изъятия участков идет с позиции близости к ним коммуникаций, а не с учетом малой ценности участков для сельского хозяйства;

Изъятие участков является репрессивным, поскольку не учитывает возможность продолжения функционирования организации, работающей на ней, не сопровождается покрытием убытков и выплатой компенсаций, не оценивается с позиции урона, который наносится сельхозпроизводству;

На торги выставляются земельные массивы крупными массивами, что исключает конкуренцию не только на земельном, но и строительном рынке.

Фактически, Фонд превратился в механизм быстрого перераспределения федеральной земли без учета норм Гражданского и Земельного Кодекса РФ. В этой связи вряд ли можно говорить об эффективности его деятельности.

5 Анализ проектов законодательных инициатив (2015 г.), направленных на вовлечение сельскохозяйственных земель под застройку

В настоящее время в России предприняты радикальные шаги к вовлечению сельскохозяйственных земель под застройку:

в части государственных земель: права на используемые сельскохозяйственные угодья в федеральной собственности или в государственной, но не разграниченной собственности могут быть прекращены без оснований, предусмотренных Земельным Кодексом Российской Федерации. Используемые и высокопродуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть переданы в пользу Фонда содействия жилищного и иного строительства без компенсации для сельхозпроизводителя;

в части сельскохозяйственных земель в любой форме собственности в рамках плана мероприятий «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию».

Первая практика уже рассмотрена выше. Здесь будет проанализирована вторая инициатива.

Этот проект дает представление о том, что закон будет носить отсылочный характер. Анализ его норм показывает, что он не содержит ни механизмов вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку, ни механизмов их защиты. Он стал объектом резкой критики из-за полной неопределенности, какая система ограничений или стимулов вовлечения сельскохозяйственных земель будет сформирована, когда подзаконные акты будут приняты. Риски обусловлены тем, что (при отсутствии механизмов реализации новых норм) этот проект вносится в соответствии с планом мероприятий "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства" [28]. Как указано в этом плане, в результате введения этого закона будет обеспечено «сокращение административных процедур при предоставлении земельных участков для строительства» [29].

Жесткое противодействие этому закону со стороны депутатов, сенаторов, Минсельхоза РФ, экспертов вызвано противоречием между тем, что этот закон вносится в рамках "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства", и тем, что по тексту нет положений о способах и порядке выведения сельхозземель под застройку. Наоборот, в нем присутствуют все необходимые слова: сельскохозяйственное зонирование; особо ценные земли; виды использования и т.д. Однако все вопросы по сути этих понятий – когда и как вводятся, что означают, как защищают или не защищают сельхозземли от изъятия - в этом проекте упускаются. В такой редакции закона нет предмета обсуждения. В этой связи возникают резонные вопросы о том, как предполагается улучшать предпринимательский климат в строительстве при названных терминах и не будут ли эти термины снабжены такими механизмами реализации в подзаконных актах, что приведут к расширению использования сельскохозяйственных угодий под застройку без учета того, что будет нанесен урон продовольственной безопасности страны. Ниже проанализированы новации Проекта.

1. Предлагается перейти от категорий земель к зонам. В пояснительной записке сказано, что в мире не пользуются понятиями «категории», а введено зонирование территории. С этим следует согласиться, если буквально переводить термины, не изучая их значение.

Действительно, категории земель сохранились только в некоторых постсоветских странах. Однако при этом нужно учесть, что понятие категория в России и сельскохозяйственная зона в США схожи. Так, в США в сельскохозяйственной зоне находятся фермерские земли, в состав участков которых входят самые разнообразные виды угодий, включая болота и лес. Для каждого штата есть правила, как должны осуществляться землепользование и застройка в сельскохозяйственной зоне. В каждом округе приняты свои правила сельскохозяйственного зонирования на основе правил штата, но с особенностями, которые диктуются условиями, интересами каждого округа. Обязательный элемент, который устанавливается на уровне штата – плотность застройки (например, один фермерский дом на 600 акров или один дом на 30 акров). При этом правила сельскохозяйственного зонирования очень подробны, они регулируют вопросы, вплоть до указателя на ферму, но не устанавливают виды деятельности на участке.

В предложенном законопроекте нет содержания понятия сельскохозяйственной зоны. В России вообще нет ни одного проекта правил сельскохозяйственного зонирования. Не обсуждаются и переводные варианты. По сложившейся практике в России эти правила могут быть установлены приказом Минэкономразвития РФ. Они не будут объектом внимания широкого круга лиц со стороны депутатов, сенаторов, других экспертов. В этом случае они могут быть ущербными, решающими проблему отдельных лоббистов. С учетом того, кто является инициатором закона – строительных.

В России проблема категории и зоны в сельском хозяйстве рассматривается уже с середины двухтысячных. Есть обоснования необходимости перехода к зонам как более мелким территориальным совокупностям однородных участков относительно цели использования в сельском хозяйстве [30]. В качестве аргумента приводится довод, что нецелесообразно распространять особые механизмы защиты земель сельскохозяйственного назначения на болота, участки под дорогами и зданиями, лесами и т.д. Именно эти земли составляют около половины всех земель из категории сельскохозяйственного назначения (на 1.01.02013 г. – 49% [31]). Они могут использоваться для застройки без ущерба для сельского хозяйства, с них нужно снять ограничения, которые сейчас установлены для всей категории. С другой стороны, целесообразны механизмы, которые бы распространяли защитные механизмы, предусмотренные для категории земель сельскохозяйственного назначения, на сельхозугодия в землях запаса, лесного фонда. В настоящее время в их отношении нет ограничений, защищающих их как сельскохозяйственные угодья. Вместе с тем, в землях иных – кроме «сельскохозяйственного назначения» - категорий находится более 6 млн. пашни.

В этом смысле есть проблема, которую нужно решать: категория защищает лишние земли и не защищает пашню в других категориях. Можно перейти к зоне, как более малому территориальному объекту. Зона может быть среди разных видов угодий. Зон может быть много, не так, как ограниченное число категорий. Однако авторы законопроекта не определяют, каким образом будут формироваться зоны, какие могут быть зоны среди территории, которую не относится к лесу, под водными объектами, и т.п., что раньше - по остаточному принципу от всех категорий – входило в земли сельскохозяйственного назначения, но не было сельхозугодиями. Простой уход от категории к зоне уже снижает уровень защиты сельхозугодий – решение о переводе участка в другую категорию, позволяющую застраивать сельскохозяйственные земли, принимает гу-

бернатор, а внутри территориальной зоны или саму зону – глава администрации района, населенного пункта.

2. Предлагается выделить территориальные зоны по всей территории муниципального образования (п.5, ст. 77 Законопроекта). Не ясно, одна или несколько зон сельскохозяйственного назначения должны быть выделены на территории одного муниципального образования. Оставлен также без рассмотрения вопрос, как они будут формироваться, по каким критериям будут включаться участки именно в сельскохозяйственную зону. В США, например, кроме сельскохозяйственной есть еще сельская, куда входят сельские населенные пункты и земли для их развития, не включенные в сельскохозяйственную зону.

3. Вводится понятие сельскохозяйственного регламента использования территории. Не ясно, понимают ли авторы под территорией, где действует регламент зону сельскохозяйственного назначения или муниципальное образование. Не ясно, сколько регламентов может быть на территории одной зоны.

4. Предполагается, что регламентом использования территории будут установлены один или несколько видов разрешенного использования (п. 1 ст. 78 Законопроекта) земельных участков. Возникает вопрос о возможности установления регламента для всей зоны, включающий участки разного вида угодий, ценности, площади (пашня в 30 га или 5 га, гарь, болото, пастбище или пашня). Было бы понятно, если бы в рамках зоны поселения, например, устанавливались общие правила для муниципального образования в части размеров участка, требований к сельскохозяйственным постройкам и дому фермера, указателям, стоянкам, прочему. Логично было бы именно регламент сделать основным документом, в котором в зависимости от зоны участков устанавливались индивидуальные возможности участка по использованию. Для этого не нужно разрабатывать миллионы индивидуальных регламентов, достаточно было бы определить в регламенте зоны характеристики участков для возможных видов использования и внести индивидуальные характеристики участка. На основании этого документа собственник мог бы знать, на что он может рассчитывать, а лица, принимающие решения об изменении зоны или вида использования участка, технически предпринимали действия в рамках регламента, что снижало бы коррупционную составляющую принятия решений. Очевидно, что в ходе такой работы сразу бы выявился обширный ресурс для строительства из непригодных и малопригодных для сельского хозяйства земель, которые могли быть

выведены из зон сельскохозяйственного назначения или включены, но с возможностью использования под застройку.

5. Требования к регламенту будут установлены федеральным законом, которого сейчас нет. Но есть перечень информации, который должен быть внесен в регламент, что предусмотрено проектом поправки в закон «О землеустройстве». Возможно, что авторы и предполагали, что ФЗ «О землеустройстве» именно такой закон. Такая конструкция выглядит странной, т.к. было бы полезно не только устанавливать содержание регламента, а утвердить Постановлением правительства правила его установления и примерный регламент. Конкретные регламенты должны приниматься на территориях местными органами власти.

6. В ст. 78 Законопроекта в перечне зон выделена зона сельскохозяйственного назначения. Однако в ст. 81 есть еще зоны высокопродуктивных, продуктивных и низкопродуктивных земель. А внутри всего этого – сельхозугодья и прочие земли. Не ясно, как выделять зоны, входит ли одна зона в другую: высокопродуктивная в сельскохозяйственную? Зона – пространственное образование. Не представляется даже теоретически понять, как будет выделяться зона по продуктивности, если на местности участки с оценкой 40 баллов бонитета могут чередоваться с пастбищем в 10 баллов.

7. Критерии для выделения зон по продуктивности устанавливает правительство. Очевидно, эти критерии должны учитывать данные мониторинга плодородия земель, который проводится в России. Однако сейчас оценка проводится по многочисленным показателям, нет интегрального показателя. Кроме того, ежегодно за государственный счет в рамках мониторинга обследуют около 8 млн. га, за счет самих хозяйств – еще примерно столько же, при том, что в стране площадь пашни – 115 млн. га, а сельскохозяйственных угодий – 196 млн. в рамках нынешней категории земель сельскохозяйственного назначения. При таких темпах еще очень долго нельзя будет выявить продуктивность участков, чтобы включать в зоны с разной продуктивностью. Также в проекте не сказано, что следует из того, что какие-то участки будут признаны высокоплодородными. Не ясно, как и где это будет учтено, т.к. ни форма кадастра, ни реестра прав на недвижимое имущество не содержат места для такой информации. Не ясно также, какие ограничения должны возникнуть, если участок признан высокопродуктивным.

8. Кроме зон по продуктивности в проекте предусмотрено выделение ценных земель. При этом не указано, как их выделять, чем они отличаются от высокопродуктив-

ных. Из контекста проекта следует, что это должна быть пространственная совокупность участков, границы которых могут изменяться только решениями субъектов РФ. Предусмотрено еще и создание охранных зон, отметка границ которых должна быть в кадастре. Если критерии высоко-, продуктивных и низкопродуктивных земель должны быть установлены Правительством РФ, то в отношении особо ценных – не ясно, кто и как будет определять критерии, производить выделение земель, установление границ. В законопроекте указывается, что на них не допускается установление иных зон, кроме зон сельскохозяйственного назначения. Собственно по тексту законопроекта не ясно, как иные зоны могут устанавливаться на всех участках сельскохозяйственных угодий. Однако уточнение в отношении особо ценных земель указывает косвенно на то, что в отношении всех других участков земель сельскохозяйственного назначения, даже высокопродуктивных, другие (несельскохозяйственные) зоны устанавливаться могут.

Подобная норма по поводу особоценных земель есть в действующем Земельном Кодексе РФ. Однако отсутствие критериев их выделения привела к тому, что если они и были установлены, то в отношении мизерной части пахотных земель. Так, например, в Пермском крае, в земли сельскохозяйственного назначения входят около 2-х млн. га пашни. При этом в особо ценные отнесено менее 600 га. В других субъектах РФ - аналогичная ситуация. При этом проект не содержит поправки в ФЗ «О развитии жилищного строительства», по которому в настоящее время можно изъять под застройку любой участок земли в государственной собственности вне зависимости от того, используется он и какой ценности. По этому закону можно прекратить права без оснований, предусмотренных ЗК РФ. Если сохраняется эта норма закона, а проект не предусматривает изменений, то нет ограничений по изъятию из сельхозпроизводства и особо ценные земли.

9. Законопроектом предусмотрено, что должен быть сформирован классификатор видов использования участков. Предполагается, что он утверждается в порядке, установленном Правительством РФ. Надо отметить, что в 2014 г. был утвержден Приказом Минэкономки РФ классификатор видов разрешенного использования. Этот классификатор показывает, что Минэкономразвития не обладает специалистами, позволяющими выполнить работу по составлению классификатора. Так, выращивание зерновых, картофеля отнесено к разным видам разрешенного использования, которые сам собственник может выбирать самостоятельно. Такая регламентация выглядит драматически

чрезмерной. При этом работа по классификации видов деятельности давно проведена при составлении Общего Классификатора Видов Экономической Деятельности (ОКВЭД). Все виды деятельности в растениеводстве и животноводстве в нем определены. Для обеспечения преемственности в Проекте было бы полезно указать, что виды использования участка определяются с учетом вида деятельности. Этого будет достаточно: ведет выращивание продукции растениеводства на участке – сельскохозяйственная деятельность. При таком подходе нет необходимости делать попытки перечисления разных видов сельскохозяйственной деятельности – они уже давно перечислены более профессионально, чем сейчас сделано в принятом Классификаторе.

10. Предполагается, что будет основной, вспомогательный и условно разрешенный виды использования участка. Возможно, возможность легкого вывода участков сельхозземель под застройку будет осуществляться через условно разрешенный вид. Тем более, что в новых поправках Правительства к Законопроекту (ст. 1 п.8) «порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка определяется градостроительным законодательством». Как видно, здесь нет отсылок к ограничениям, что условно разрешенный вид использования не может предполагать застройку на определенных по качеству землях, что градостроительного регламента нет на сельскохозяйственных землях.

11. Законопроект усугубляет проблему незащищенности прав добросовестных приобретателей участков с определенным видом деятельности: решения об установлении вида использования участка могут быть отменены, а добросовестных покупателям потеря рыночной стоимости участка не во всех случаях компенсируется (в случае действия государственных структур и для государственных нужд – нет).

12. Закон вводится единовременно на всей территории страны. В его обосновании отсутствует расчет затрат, которые бы показали, сколько стоят работы по зонированию. В этой связи нельзя вводить один день, с какого срока закон вводится по всей территории страны, так как регионы одновременно не смогут провести все необходимые работы, тем более – в условиях кризиса.

Система подготовки поправок не позволяет представить всю картину изменений действующей в настоящий момент. Отсылочные нормы, передача важных норм на уровень постановлений уводит часть важных изменений из сферы широкого обсуждения.

Все это, а также недосказанность норм, нерешенность защиты прав на землю, рассмотренные выше, и порождают сопротивление поправкам.

В заключении можно сделать вывод, что представлен крайне не проработанный, не ясный в реализации и в последствиях документ, учитывая, что нет понимания объема работы, стоимости его реализации на практике. Для такого рода проектов было бы крайне полезно взять тайм-аут, отработать все процедуры на пилотном районе, оценить затраты, нивелировать риски. И только потом доработать нормы и принимать закон с пониманием, что обеспечены приоритеты национальной безопасности. При этом желательно вводить его в действие по субъектам РФ не единовременно, а после окончания работ в каждом отдельном субъекте РФ его собственным законом. В противном случае будет продолжена практика провала работ в области земельных отношений, инициируемых государством.

Заключение

Интересы строителей и сельского хозяйства относительно сельскохозяйственной земли конкурируют между собой, но могут быть урегулированы, если будут определены приоритеты и реализована единая стратегия управления государственным земельным фондом Российской Федерации. С позиции управленческой задачи управление будет удачным, если урегулированием конфликта будет заниматься надведомственный орган, занимающийся не просто созданием институтов, но и рутинной работой по управлению земельным фондом страны. В этой связи возникает необходимость обсуждать вопрос о создании такого органа.

Фактически, сейчас складывается приоритет строителей перед сельхозпроизводителями. И этот факт входит в противоречие со Стратегией национальной безопасности страны. В ней сказано, что обеспечение продовольственной безопасности - одно из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе. Право на жилье – тоже право, на реализацию которого должны работать государство, но право на получение доступа к продовольствию, а для этого – сохранение плодородных сельхозугодий для производства сельхозпродукции – имеет приоритет перед правом на жилье.

Исследования, проводимые в РАНХиГС показывают, что эти два интереса к земле (сохранение ресурса для продовольствия и строительства) урегулированы, исходя из следующих принципов:

- (1) земля для сельского хозяйства важнее, чем для строительства;
- (2) земля, которая сейчас числится землей сельскохозяйственного назначения, будет вовлекаться в строительство;
- (3) проблема в доступе к земле для строительства лежит не в недостатке пригодной для строительства земле, а в том, что при отсутствии прозрачных процедур многое держится на договоренностях и стимулах, что порождает коррупционные процедуры и – в конечном счете – выливается в высокие транзакционные издержки получения доступа к земле;
- (4) административное бесплатное или платное на основе исчисления нерыночных сумм оплаты за право строить на сельскохозяйственных угодьях должно быть заменено на рыночное, определенное на основе спроса и предложения.

На основе анализа проектов законов, сложившихся практик, международного и российского опыта Правительству предлагается:

1. Провести инвентаризацию участков из земель сельскохозяйственного назначения, исключив несельскохозяйственные угодья, на которых может вестись строительство, из земель сельскохозяйственного назначения.

2. Отказаться от идеи единовременного перехода к замене категорий на зонирование. Ввести требование, что переход завершается принятием законов субъектами РФ по мере готовности региона к переходу;

3. отказаться от классификатора видов разрешенного использования участков. Участок считается используемым в сельском хозяйстве, если на нем ведется деятельность, соответствующая разделу «Сельское хозяйство» ОКВЭД;

4. разработать и утвердить примерные правила разработки регламентов на участки из земель сельскохозяйственного назначения, порядок включения и исключения участков зоны сельскохозяйственного назначения;

5. принять принцип выделения ценных и особо ценных участков из земель сельскохозяйственного назначения: ценные – занятые систематически используемой пашней, а не используемые, которые по химическим характеристикам можно отнести к продуктивным и высокопродуктивным сельскохозяйственным угодьям. Особоценные – занятые особыми видами растений (цитрусовыми, чаем и т.д.) с ограниченным ареалом произрастания. Использование особо ценных участков для несельскохозяйственных целей должно быть запрещено, а ценных – ограничено особыми случаями, например, для развития населенных пунктов. Отказаться от формирования охранных зон или зон участков с разной продуктивностью из-за неясного порядка формирования и дальнейшего использования.

6. Ввести запрет на изменение или установление границ населенных пунктов по инициативе частных лиц. Применять механизм изъятия для государственных и муниципальных нужд участков из земель сельскохозяйственного назначения при необходимости расширения или образования населенного пункта. Изъятие площадей путем выкупа должно производиться муниципалитетами в зависимости от нужд развития и складывающихся зон. После включения участков в зону, в которой есть потребность населенного пункта, предоставление участков из муниципальной собственности для целей строительства в определенной зоне должно производиться на аукционах, исключая участки

под социальные нужды (опыт Китая по аккумуляции так называемых «земельных финансов»)^{14, 15} Для предотвращения чрезмерного разрастания поселков ввести ежегодное квотирование вывода сельхозземель. Для снижения риска злоупотреблений при оценке выкупаемых участков ввести систему третейских судов, действующих для урегулирования конфликтов в оценке разными оценщиками как из одной, так и разных саморегулируемых организаций;

7. Принять федеральный закон о территориальном развитии. Ввести долгосрочные планы развития территорий как основы долгосрочного развития всех видов деятельности, включая развитие социальных объектов (опыт США, советский опыт территориального планирования). Территории должны иметь долгосрочные планы своего развития (включая перспективные направления развития разных отраслей), устанавливающие ориентиры для развития частных бизнесов, потребность в коммуникациях, сервисах, социальных объектах.

8. В условиях разрастания и рассредоточения рекреационных поселков (дачных), а также населенных пунктов было бы целесообразно ввести механизм защиты права на сельскохозяйственную деятельность (по аналогии опыта США)¹⁶. Для этого:

в федеральных законах:

- «О сельском хозяйстве» определить: 1. понятие «нормальной сельскохозяйственной деятельности»; 2. определить орган, который будет давать заключение о соот-

¹⁴ Приватизация земель колхозов и совхозов имела целью создание условий для развития сельского бизнеса. Поэтому земля была передана в собственность миллионов граждан бесплатно. В этой связи можно было бы поставить вопрос о том, что собственник сельхозземли не может получить возможность дополнительных прав, он может только заниматься сельскохозяйственной деятельностью. Он может – если отказывается от этой деятельности – только продать землю другому сельхозпроизводителю или иному лицу, организующему сельхозбизнес, или государству. При этом цена, соответственно, будет низкой ценой, обусловленной ее целевым назначением и относительно низкой доходностью сельскохозяйственного бизнеса. Государство (федерация, субъект РФ, муниципальное образование) может купить в случае необходимости развития территории в промышленном или ином направлении. После смены категории или вида разрешенного использования Федерация, субъект РФ или муниципальное образование будет продавать участки для определенной цели по рыночной цене. При этом маржа в рыночной цене сельхозземли и для застройки поступит в бюджет.

¹⁵ Подробнее см. препринт Шагайда Н.И., Бони Л.Д. [19]

¹⁶ В настоящее время в российском законодательстве только определено, что является сельскохозяйственной деятельностью. Так, в ст.4 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» сказано, что «под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг». Вместе с тем это определение дано в законе, чтобы определить получателя государственной поддержки, а не защитить фермера от исков жителей поселков, которые возникли на ранее сельскохозяйственных землях.

ветствии деятельности к «нормальной сельскохозяйственной деятельности». Очевидно, что это может быть районный отдел/управление сельского хозяйства;

- «О развитии местного самоуправления» предусмотреть возможность муниципальных образований уточнять понятие нормальной сельскохозяйственной деятельности и принимать соответствующие нормативно-правовые акты.

- «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» ввести статью «О праве на нормальную сельскохозяйственную деятельность», в которой закрепить право фермера на осуществление нормальной сельскохозяйственной деятельности по принятой технологии.

9. Земля в муниципальной собственности по российскому законодательству не может быть залогом. Исключение составляют случаи, когда «такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры». Вредное и вряд ли чем обоснованное запретительное положение было бы целесообразно отменить. Земля в муниципальной собственности, не предоставленная кому-либо в пользование, должна стать объектом залога для получения администрацией кредитов для разнообразных целей муниципалитета. В том числе – на проведение землеустройства, зонирования территории, формирования участков для продажи для разных целей застройки, гарантирования возврата кредита в рамках поддержки государством субъектов малого и среднего предпринимательства. Земельные участки в муниципальной собственности должны генерировать деньги для развития муниципалитета¹⁷.

10. Для повышения доходов бюджетов от земли целесообразно облегчить доступ муниципалитетов к участкам из земель сельскохозяйственного назначения¹⁸, снять ба-

¹⁷ Опыт Китая. Подробнее см. препринт Шагайда Н.И., Бони Л.Д. [19]

¹⁸ Опыт Белгородской области показал, что формирование массивов земель позволяет органам власти успешно решать задачи снижения цен на участки для жилищного строительства. В Белгородской области смогли создать обширный резерв за счет оперативной реакции администрации на новые возможности, которые были даны ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (№101-ФЗ) и действовали с 2003 по 2010 гг. А именно: земельные активы области формировались за счет скупки земельных долей у сельских жителей. В настоящее время такая возможность не действует, поскольку субъекты РФ лишены права приобретения земельных долей. Вместе с тем, с 2012 г. муниципальные образования могут сформировать обширные земельные резервы за счет так называемых невостребованных земельных долей. В соответствии с ФЗ №101-ФЗ муниципальные образования должны провести работу по признанию своего права на невостребованные земельные доли, и – при отсутствии спроса на них со стороны сельхозпро-

рьеры к формированию участков в собственности муниципалитетов за счет невостребованных земельных долей, которые до настоящего времени не были выкуплены сельхозпроизводителями. Для того, чтобы упростить процедуру доступа к невостребованным земельным долям и участкам в их счет, было бы полезно внести поправку в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» №101-ФЗ. А именно:

а) снять норму, вводящую право сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств приобретать невостребованные земельные доли или участки, выделенные в их счет (в ст. 12.1) Основание: эти пользователи имеют это право уже 5 лет - с 2010 г. Если они им не воспользовались, то оно не актуально;

б) упростить процедуру формирования участка в счет невостребованных земельных долей по инициативе муниципалитетов и признания участка в их собственности¹⁹. В ст.19.1 прописать процедуру признания бесхозным участка, который представляет собой остаток исходного участка (сформированного в ходе приватизации земли) после того, как новые сельскохозяйственные организации, КФХ и другие собственники или пользователи сформировали участки в счет земельных долей и оформили права пользования участками по действующему законодательству. Остаток исходного участка будет представлять собой участок в счет невостребованных земельных долей. Так как состав собственников оставшегося участка без специального расследования не может быть определен, то он может быть поставлен по инициативе муниципалитета на учет в Ро-

изводителей – выделить земельные участки в их собственности. Однако в законе прописан механизм, не позволяющий провести эту работу быстро и без денежных вложений, а также без нарушений.

¹⁹ Основание: реализация действующей процедуры чрезвычайно затруднена на практике, так как требует формирование списка собственников невостребованных земельных долей. Проблема заключается в том, что исходный список собственников земельных долей формировался, как правило, в 1993-1995 г. С этого момента поменялась система регистрации прав на землю, часть информации перенесена в новый реестр прав, часть осталась в старом. За этот период часть первичных собственников поменяла фамилии, появились наследники с новыми фамилиями. Эти новые собственники могли внести информацию о правах в новый реестр прав а могли и не внести. В результате формирование списка невостребованных земельных долей превращается в очень кропотливую работу по сличению списков и идентификации собственников, которые числятся в новом реестре прав, но не поименованы в списке первичных собственников. В ней должны быть задействованы подразделения Росреестра, которое возникло на месте старых комитетов по земельной реформе (где хранятся списки первичных собственников). В них должны быть задействованы новые подразделения Росреестра, где ведется ЕГРП (где частично учтены права на земельные доли). Нужно привлекать работников сельских администраций, чтобы идентифицировать фамилии в первичном списке и в Росреестре, если фамилии изменены. Как показывает практика, это редко, где возможно. В результате списки составляются с большими погрешностями.

Кроме того, для выделения участков в счет земельных долей, нужно привлекать кадастрового инженера, готовить проект межевания участков, межевой план. На эти работы нужны средства. В условиях ограничения бюджетных средств было бы целесообразно заменить действующие нормы.

среестре как бесхозяйный. Через год муниципалитет может через суд признать свои права него. Эта процедура не требует затрат, предусмотренных для выделения участка в счет невостребованных земельных долей, так как нет нужды привлекать кадастрового инженера для подготовки проекта межевания, межевого плана и проводить трудоемкую процедуру уточнения списка собственников невостребованных земельных долей, объявление в газете и т.п.

в) Расширить права муниципалитета и субъекта РФ по распоряжению участками из земель сельскохозяйственного назначения в их собственности (ст. 9, 10 и 19.2.) В настоящее время федеральное законодательство жестко регламентирует их права по распоряжению участками. связи Федерация могла диктовать правила для других уровней власти. В ситуации, когда государственная земля постепенно разграничивается, когда муниципалитеты могут формировать свои земельные банки, вряд ли логично и целесообразно Федерации жестко регламентировать их права.

в): в: дать право самим государственным собственникам – субъекту РФ и муниципалитету устанавливать свои правила распоряжения участками в их собственности.

11. поправка в ст. 15 ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», включающую возможность прекращения прав на используемые участки сельскохозяйственных угодий. В случае, если земля нужна для развития территории должен использоваться механизм изъятия для государственных и муниципальных нужд и компенсация потерь сельхозпроизводителя (исходя из опыта функционирования фонда РЖС);

12. Исходя из оценки действия фонда РЖС:

Фактически, Фонд превратился в механизм быстрого перераспределения федеральной земли без учета норм Гражданского и Земельного Кодекса РФ. В этой связи вряд ли можно говорить об эффективности его деятельности.

Выстраивая стратегию урегулирования конфликта между Фондом и пользователями сельскохозяйственной земли, целесообразно исходить из того, что такого рода организации, как любые отраслевые или имеющие узкую цель деятельности, развиваются ради своего интереса. При этом они не в состоянии учитывать другие интересы, в том числе и общественные. В этой связи их деятельность должна быть ограничена. Цель ограничения: урегулирование конфликта между использованием сельскохозяйственных угодий для производства сельскохозяйственной продукции, ведения научной деятельности и строительства. Для этого:

12.1. подготовить поправку к ст. 15 ФЗ «О содействии развитию жилищному строительству» - предусмотреть вывод из–под действия нормы о прекращении права на участки сельскохозяйственных угодий, используемые для сельскохозяйственной деятельности;

12.2. изменить методику оценки эффективности использования изымаемого земельного участка: перейти к оценке эффективности в рамках той категории и вида разрешенного использования, в которой находится участок до изъятия;

12.3. при принятии решения об изъятии участков из земель сельскохозяйственного назначения для целей строительства целесообразно учитывать все расходы, которые понесут региональные и местные бюджеты по землеустройству, обеспечению социальной инфраструктуры. Только в случае наличия средств в региональных и местных бюджетах целесообразно начинать работы по изъятию участков;

12.4. внести поправки в действующее законодательство и предусмотреть механизм компенсации, предусмотренный при изъятии участков для государственных и муниципальных нужд, для случая прекращения прав на участок в федеральной и неразграниченной государственной собственности (предоставление другого участка, компенсацию выпадающих доходов, компенсацию упущенной выгоды, затрат незавершенного производства);

12.5. при принятии решения об изъятии участка для целей строительства должно учитывать плодородие участка – допускается изъятие в случае невозможности изъятия менее плодородного участка;

12.6. целесообразно обеспечить возможность сельскохозяйственного использования участка прежним пользователем, до утверждения документов территориального планирования и заключения договора по итогам аукциона.

13. Исходя из анализа потерь бюджетов поступлений от земельных участков

В настоящее время бюджеты разного уровня недополучают значительного потока денежных средств от земли из-за низкого уровня неразграниченности государственной собственности на землю на подавляющей части территории страны, чрезмерной демократизации процесса изменения границ населенных пунктов по желанию частных лиц, а также из-за отсутствия норм позволяющих продавать на аукционе право застройки на землях сельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов.

Введение практики взимания платы за изменение вида разрешенного использования на основании разницы в кадастровых ценах и коэффициентов пока является нерыночным механизмом (как в Московской обл.).

Переход к территориальному планированию по заявительному принципу или по фактически сложившимся фрагментарным зонам демонстрирует слабость администрации территории в управлении ее территориальным развитием (как это предусмотрено ФЗ «О введении в действие Градостроительного Кодекса РФ»).

Отказ от расширения населенных пунктов через выкуп участков сельскохозяйственных земель для государственных и муниципальных нужд, изменение за их счет границы населенного пункта, проведение зонирования и продажи участка для определенной цели позволит увеличить поступления в бюджеты территорий в десятки раз. Для легализации этих направлений увеличения бюджетных поступлений нужны следующие поправки:

13.1. в ст. 3.1. п.6 ФЗ «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» в части введения упрощенной процедуры разграничения государственной собственности на землю. Целесообразно предусмотреть:

Право муниципального образования на обращение в субъект РФ и РФ с заявлением об оформлении в собственность участков, подпадающих под критерии отнесения к собственности Федерации и субъекта РФ. В заявлении должны быть (1) перечислены объекты, которые по критериям могут быть объектами в собственности РФ и субъекта РФ с указанием площади и другой имеющейся информации, позволяющей идентифицировать эти участки; (2) установлен срок, в течение которого Федерация или субъект РФ должны подтвердить и уточнить площади участков в своей собственности.

Право на обращение в суд с заявлением о признании права муниципального образования на участки в государственной собственности, площадь которых не была скорректирована Федерацией и субъектом РФ после обращения к ним муниципального образования, и которые по критериям могут быть отнесены к собственности муниципального образования.

13.2. упрощение процедуры получения в собственность участков в счет невостремленных земельных долей (см. рекомендацию по опыту Белгородской области – поправки в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

13.3. запрет на расширение/установление границ населенных пунктов за счет участков, находящихся в частной собственности (ст. рекомендации на основе опыта Китая и Белгородской области, такая же практика существует в Узбекистане, где участки под комплексную застройку – перевод в земли населенных пунктов осуществляются только по незастроенным участкам в государственной собственности);

13.4. Для замены нерыночных механизмов вовлечения участков под застройку вне населенных пунктов целесообразно ввести продажу права застройки в дачных, садовых и других поселках (опыт США). При этом администрация могли бы обеспечить согласование с организациями инфраструктуры, архитектуры возможности подключения к коммуникациям, плотность застройки и общую площадь поселка, требования к застройке по определенным направлениям. После согласования может объявляться аукцион по продаже права застройки участка с согласованными параметрами (по электричеству, удаленности от трасс, плотности и площади застройки и т.п.) в рамках развития территории. В виде лота выступает право застройки минимального участка. Покупатель при этом может выкупить несколько лотов, если хочет застроить большой участок. Все собственники участков сельскохозяйственного назначения могут принять участие в аукционе, если их участок находится по указанному направлению, а параметры поселка, установленные администрацией, их удовлетворяют. Деньги поступают в муниципальный бюджет, а покупатель получает право застраивать участок в рамках одного или нескольких лотов в определенных параметрах. Для стимулирования вовлечения наименее ценных земель при продаже может применяться понижающий коэффициент в зависимости от ценности угодий (0,5, например, к предлагаемой покупателем цене, если на получение права претендует собственник пашни; 0,8 – сенокосов, 0,9 – пастбищ, 1- несельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения). Покупка права с согласованными параметрами застройки снижает транзакционные издержки дальнейших согласований.

14. Разработать порядок перевода участков одного вида сельскохозяйственных угодий в другой угодий на основе агрохимического обследования (критерии, при которых допускается перевод одних видов сельскохозяйственных угодий в другие (пашня – в сенокосы, сенокосы – в пастбище, пастбище в непригодные для сельского хозяйства земли).

Список используемых источников

1. Капелюшников Р. «Право собственности (очерк современной теории)» (http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004_6_10.html)
2. Земельный Кодекс Российской Федерации, гл.VII.1.(http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/63b86ca8593bd3017ab78c816bd637c4e4d47b58/)
3. Farmland Protection Policy Act (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/7/chapter-73>)
4. LESA System Design and Uses. USDA (<http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/technical/nra/nri/?cid=stelprdb1043786>)
5. Постановление Президента Республики Узбекистан «О Программе по строительству индивидуального жилья по типовым проектам в сельской местности на 2015 год и основных параметрах строительства на 2016 год» (Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2015 г., № 1, ст. 1). (<http://www.lex.uz/mobileact/2533938>)
6. История банка «Кишлок курилиш банк» (<http://qishloqqurilishbank.uz/about/history.php>)
7. Узбекистан поделился опытом строительства жилья на селе. (<http://www.gazeta.uz/2013/04/17/housing/>)
8. Постановление правительства Белгородской области от 14 декабря 2004 года № 197-пп «Об образовании областного земельного фонда»
9. ОАО "БЕЛГОРОДСКИЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД"/ (Электронный ресурс) - <http://belzemfond.ru/fond.html>
10. Информация для сельхозтоваропроизводителей / (Электронный ресурс) - <http://belzemfond.ru/information.html>
11. Положение о порядке выдачи и возврата денежных средств, предоставляемых государственным унитарным предприятием "Белгородский областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства" (в ред. постановлений губернатора Белгородской области от 15.06.2004 N 144, от 01.04.2005 N 56, от 30.12.2005 N 212, от 16.07.2007 N 79, от 05.03.2008 N 26, от 01.11.2008 N 134, от 10.12.2009 N 112) (<http://www.beligs.ru/fond/zakon/76-postanovlenie-n-51.html>)
12. Устав Строительно-сберегательного потребительского кооператива граждан «СВОЙ ДОМ» (<http://www.beligs.ru/kooperativ/aboutssk.html>)
13. Белгородская ипотечная корпорация (<http://www.ipoteka.belgorod.ru/corp.htm>)
14. Белгородская ипотечная корпорация. Земельные участки на продажу для ИЖС (<http://www.ipoteka.belgorod.ru/zemlja.htm>)
15. Земельные участки и места расположения родовых поместий Белгородской области (<http://www.ipoteka.belgorod.ru/rodzem.htm>)
16. ФЗ «О развитии жилищного строительства», редакция от 23.06.2014 N 171-ФЗ (http://pbprog.ru/documents/documents_element.php?ELEMENT_ID=3281&PAGEN_1=12)
17. ФЗ от 24.07.2008 N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства". ст. 15 (http://www.fondrgs.ru/about/law/law_detail.php?ID=392)
18. Браверман А.: Слияние АИЖК и Фонда РЖС должно дать синергетический эффект (http://rusipoteka.ru/ipoteka_sekyuritizaciya/ipoteka_sekyuritizaciya_stati_2015/aleksandr_braverman/)

19. Шагайда Н.И., Бони Л.Д. «Система государственного управления землей для строительных целей в Китае». РАНХиГС, 2015 г. Препринт
20. Полиди Татьяна Российские города растут ширину. Источник: Московская перспектива. - 8 июня 2015.г. (http://www.urbanecomics.ru/publications/?mat_id=2564)
21. Мониторинг и оценка эффективности использования земель. (<http://www.fondrgs.ru/work/monitoring.php>)
22. Методики оценки рыночной стоимости имущества (<http://www.ocenka-stoimosti.ru/methods.htm>)
23. Ф3 О введении в действие лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 N 201-ФЗ. (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64300/)
24. Информация о текущей реализации проектов комплексного освоения в целях жилищного строительства на земельных участках, предоставленных под застройку Фондом «РЖС» по состоянию на 01.07.2015 (http://www.fondrgs.ru/current_projects/prpgz.php)
25. Механизмы государственного регулирования использования сельскохозяйственных угодий для целей строительства. Отчет РАНХиГС, 2015 г.
26. Министерство по управлению имуществом и земельными отношениями Пермского края. Кадастровые стоимости. (<http://mizo.permkrai.ru/kadastr/price/>)
27. Приказ Минстроя России от 05.05.2014 N 223/пр "Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса"
28. Московская перспектива. ру
http://www.urbanecomics.ru/publications/?mat_id=2564
29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 32, ст. 4329)(<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=185000>)
30. Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства (<http://old.asi.ru/npi/stroitelstvo/>)
31. Шагайда Н. «К критике классификации сельскохозяйственных земель». Доклады Российской академии сельскохозяйственных наук. - 2007., №1(<http://www.iep.ru/ru/shagaida-natalia-ivanovna.html>)
32. Росреестр, 2014. (<https://rosreestr.ru/site/>)