

УДК 321.02+332.025.1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ПОЛИТИКЕ ПРАВЯЩЕЙ ЭЛИТЫ В РОССИИ (ПЕРВАЯ ДЕКАДА XXI ВЕКА)

Выприцкий А.С.

ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» (Волгоградский филиал), Волгоград, Россия (400131, Волгоград, ул. Волгодонская, 11), e-mail: volgograd@rea.ru

Статистически обоснован процесс ежегодного сокращения сельскохозяйственных земель России. В результате анализа возможных причин выделена ключевая: перевод российской пашни в категорию особо охраняемых земель. Рассмотрен конкретный пример такого перевода на муниципальном уровне в Волгоградской области. Доказано, что этот процесс используется политической элитой как информационный повод в политической технологии «отвлечения» общественного недовольства. Точечное провоцирование социального напряжения приводит к повышению внутриэлитной управляемости, безопасному распределению общественных фондов внутри элиты. Показано, что в конфликте элит всегда побеждает элита более высокого уровня власти и управления, которая использует актуальные проблемы землепользования в практической политике. Публичное декларирование результатов решения земельных противоречий сохраняет монопольную роль элиты в процессах распределения общественных фондов.

Ключевые слова: политическая элита, политические технологии, распределение земельных ресурсов, сокращение площади сельскохозяйственных земель России.

DISTRIBUTION OF LAND RESOURCE IN POLITICS OF THE RULING ELITE IN RUSSIA (FIRST DECADE OF XXI CENTURY)

Vypritskiy A.S.

Russian Economic University n.a. G.V.Plehanov (Volgograd branch), Volgograd, Russia (400131, Volgograd, str. Volgodonskaya, 11), e-mail: volgograd@rea.ru

Yearly reduction in the area of agricultural lands of Russia is justified statistically. The key reason is discovered by the analysis of possible causes: it is conversion of Russian tillage to the category of protected area. Concrete example at municipal level in Volgograd region was considered. It's proved, that political elite uses this process, as informational cause in the political technology of "diversion of the social unrest. Pointwise provoking of social unrest improves intra-elite manageability, safe distribution of public funds inside elite. It's shown, that elite of higher level of power and management wins the conflict of elites, uses actual problems of land-utilization in practical politics. Public declaration of land-problems solving results preserves the monopolistic role in processes of public funds distribution.

Keywords: political elite, political technologies, distribution of land resource, reduction in the area of agricultural lands of Russia.

По оценкам экспертов, площадь сельскохозяйственных угодий всех форм собственности в России (386.135.800 га [6]) сравнима с 25 крупнейшими европейскими странами вместе взятыми [10]. Даже при условии более высокой эффективности сельскохозяйственного производства в Европе [10] постоянный рост населения и использование практически ста процентов земель западных стран заставляют европейских бизнесменов искать возможности инвестирования в сельхозугодия в границах других государств. Огромные запасы дешёвых нераспределённых среди частных или государственных производителей сельскохозяйственных земель [10] России в этом смысле являются предметом спроса западных бизнесменов. Несмотря на прямой запрет нахождения российской земли в собственности иностранных граждан [1], по оценкам экспертов,

западные юридические лица владеют около 2-3 млн.га сельскохозяйственных угодий [9]. Ежегодно примерно на такую площадь сокращаются пахотные земли России в целом (табл.1) [6]. При этом исследователями описано три основных способа обхода запрета покупки земли иностранными бизнесменами через создание в России дочерних предприятий [9]. Что говорит как минимум о несовершенстве российского законодательства и недостаточности государственного надзора в сфере землепользования.

Таблица 1

Динамика изменения площади земель сельхозназначения (в тыс.га) по формам собственности

	2010	2011	2012
Юр.лиц	11 508,90	12 917,50	14 037,50
Граждан	117 591,50	115 676,10	114 299,20
ГМС	264 288,00	260 378,40	257 799,10
	393 388,40	388 972,00	386 135,80

Земля является важным ресурсом для государства – не только средой жизни граждан, но и базой размещения сельскохозяйственного производства. В мировой практике рост цен на продукты питания, вызванный сокращением площади пашни или финансовыми причинами, оказывает влияние на рынок энергетических ресурсов, подорожание затрагивает цены «на услуги ЖКХ и топливо» [3]. Это впоследствии приводит к росту социальной напряженности и политической нестабильности, что само по себе является катализатором изменений в политических элитах, а именно, согласно нашей гипотезе, открывает возможности реформирования элит разных уровней. А действие этого катализатора (или триггера) и обратные связи в реакции реформирования элит дают возможность описания их как политической технологии.

Поэтому цель данной работы – описать процесс использования политической элитой России конкретных информационных поводов в сфере землепользования для реформирования внутренней структуры элиты в первой декаде XXI века. Объект исследования – внутренняя система организации элит, предмет – использование актуальных проблем землепользования в политических технологиях влияния на внутриэлитные процессы.

Более детальное изучение статистических данных позволяет сделать однозначный вывод о причинах убыли сельскохозяйственных угодий России на 3-5 млн. га в год. Согласно таблице 2 [7], общая площадь земли в частной и государственной собственности в нашей стране остаётся неизменной.

Таблица 2

Площадь земель, находящихся в собственности (тыс.га)

	Таблица 2. Площадь земель, находящихся в собственности (тыс.га)								
	Юридических лиц			Граждан			Государственной и муниципальной		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Земли водного фонда	0,10	0,70	0,80	0,00	0,00	0,00	28 026,1	28 044,1	28 043,7
Земли запаса	0,00	0,00	0,00	30,70	30,70	30,40	101 266,3	98 814,3	90 834,2
Земли лесного фонда	0,40	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	1 115 761	1 120 904	1 121 927,6
Земли населенных пунктов	407,10	437,90	486,40	3 737,8	3 817,7	3 758,00	15 434,9	15 432,2	15 475,8
Земли особо охраняемых территорий и объектов	7,10	7,20	8,00	2,10	2,50	3,20	34 939,3	36 500,5	46 054,6
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи радиовещания, телевидения информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	140,50	162,80	187,00	19,90	22,10	24,40	16 662,9	16 675,4	16 687,5
Земли сельскохозяйственного назначения	11 508,90	12 917,50	14 037,50	117 591,5	115 676,1	114 299,2	264 288	260 378,4	257 799,1
Итого земель в административных границах	12 064,1	13 526,6	14 720,2	121 382	119 549,1	118 281,	1 576 378,5	1 576 748,9	1 576 822,5

Так, убыль площади сельхозугодий, принадлежащих гражданам РФ, математически сокращает рост количества гектар пашни в собственности частных юридических лиц. Разница составляет всего 176 тысяч га и может быть списана на колебания земель населённых пунктов, принадлежащих частным владельцам. То есть при сохранении общей суммы и частных, и государственных, и муниципальных земельных угодий неизменной искать причины сокращения российских сельскохозяйственных земель следует в государственном и муниципальном секторе. Так, например, в 2012 году статистически отмечается увеличение площади государственных и муниципальных земель в категориях особо охраняемых территорий и лесного фонда (на 9500 тыс.га и 1020 тыс.га соответственно). При этом в категориях сельскохозяйственных земель и земель запаса наблюдается уменьшение количества гектар, находящихся в государственной собственности (2579 тыс.га и 8000 тыс.га соответственно). Что позволяет предположить перевод государственных и муниципальных земель запаса в категорию особо охраняемых, а также всех сельскохозяйственных земель – в лесной фонд и особо охраняемые территории. Рассмотрим далее политические причины перевода российской пашни в категорию особо охраняемых земель.

Вопрос сменности категории сельскохозяйственных и особо охраняемых земель остро обсуждался в Волгоградской области в 2014 году. Так, перевод части сельскохозяйственного Среднеахтубинского района этого региона в состав природоохранной зоны «Волго-Ахтубинская пойма» поспособствовал тому, что «многие из тех, кто получил здесь дома, сейчас их лишаются» [4]. По мнению экспертов местной администрации, от выделения природоохранной зоны «страдают также и сельхозпроизводители» [4]. Следовательно, перевод сельскохозяйственной земли в статус особо охраняемой порождает общественное недовольство по социальным и экономическим вопросам. При этом региональная политическая элита декларирует высокую управленческую результативность в решении возникших проблем. Так, «природоохранная прокуратура Волгоградской области пресекла незаконные действия одного из колхозников в Среднеахтубинском районе» [4]. Сельхозпроизводителю было предъявлено обвинение в уничтожении ареала обитания редкого вида кузнечиков – «степной дыбки» [4]. Кроме того, были проведены общественные слушания по вопросу выделения бывших сельскохозяйственных территорий из состава природного парка, площадь особо охраняемых территорий оставлена Краснооктябрьским судом без изменений по экологическим причинам. Наконец, элитный посёлок «Белая дача» в Среднеахтубинском районе был признан незаконно построенным. Причину этого бывший руководитель природного парка Н. Лопанцева видит в безответственности людей, «скупающих земли парка для перепродажи» [4]. Однако сам процесс купли-продажи этих земель не имеет законной основы, так как эти территории нельзя взять в собственность, а «только в аренду на 49 лет» [4]. Руководитель волонтерского движения «Яркие сердца» Е. Щербаков именуется происходящее «рейдерским захватом земли администрацией Среднеахтубинского района» [4] и предлагает исключить из площади природного парка только земли населённых пунктов. Оба высказанных мнения, как видно, отражают тенденцию негативного исполнения своих властных полномочий местной политической элитой. Е. Щербаков с 1993 года «работал в органах внутренних дел» [5], Н. Лопанцева является куратором регионального проекта Минприроды, поэтому отнести этих экспертов к политической элите в чистом виде нельзя. Скорее Е. Щербаков и Н. Лопанцева относятся к рядовым чиновникам исполнительной власти – представителям «функционального окружения элиты». То есть, не являясь политической элитой, они долго испытывали на себе её управленческое воздействие, частично были вовлечены в некоторые процессы распределения элитой общественных фондов. В данном случае – земли. Воздействие элиты и вовлеченность в процессы распределения сохранились уже после их перехода в Минприроды и «Яркие сердца» соответственно: высказанные мнения этих двух людей выражают

определенный заказ на имитацию общественного недовольства в отношении конкретных её представителей, причем, как правило, элиты более низкого уровня.

Таким образом, высказанные в СМИ экспертные мнения людей, формально выражающих, формулирующих настроение общественности, с подкреплением гневными реакциями рядовых жителей, дают повод транслировать в публичную сферу некое «социологически обобщенное» негативное отношение жителей региона к муниципальной администрации. Проблемы с распределением сельскохозяйственных земель – благоприятный информационный повод для замены нескольких лиц на уровне местной элиты. Такая технология ротации элит позволяет на краткосрочную перспективу снимать социальное напряжение на местах и уводить внимание граждан от претензий к элитам более высокого уровня и от постановки более категоричных политических вопросов.

Стоит предположить, что перенаправление общественного недовольства на представителей региональной власти обеспечивает, в свою очередь, безопасность федеральной элиты. Обозначим термином «политическая технология» процесс прогнозирования и точечного провоцирования социального напряжения политической элитой. Некоторые исследователи полагают, что это – «целенаправленно сконструированная совокупность приёмов и способов достижения результата, использование которых затрагивает государство и несовпадающие интересы значимых социальных групп» [11, с. 328]. Какой результат является необходимым политической элите, рассмотрим на конкретном примере.

22 мая 2014 года решение администрации Серафимовичского муниципального района Волгоградской области было признано судом недействительным. В 2012 году компании «Волгоград-GSM» были предоставлены в аренду земли, относящиеся к особо охраняемым территориям «природного парка «Усть-Медведицкий» [8]. Последовавшее через два года судебное решение отражает законное право региональной администрации решать подобные вопросы. Другими словами, при возникшем конфликте региональной и местной элит победу одержала первая. Поскольку при столкновении элит разного уровня выигрывает та, у которой больше ресурсов – «не только материальных, но и организационных, интеллектуальных, личностных» [11, с. 328]. Практический смысл такого выигрыша – не столько в удержании власти (то есть сохранении конкретных лиц на конкретных должностях), сколько в защите монопольного права представителей элиты на распределение общественных фондов, так как правильно примененная политическая технология «отвлечения» пресекает претензии по поводу распределения собственности граждан и представителей элиты более низкого уровня власти и управления к представителям вышестоящей политической элиты.

Ежегодный перевод 2-3 млн.га сельскохозяйственных земель России в категорию особо охраняемых применяется для создания фонда ценных территорий. Движение этих фондов, массивов земель создает возможности для распоряжения незначительными в общей массе, но привлекательными фрагментами этого ресурса. Несмотря на установленные законом права местного населения по участию в распоряжении этими ресурсами (пп.19-20 ч.1 ст.14 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [2]), элита оставляет за собой право контролировать процессы распределения общественных фондов. Регулирование вопросов распоряжения этими ресурсами внутри элит, как мы убедились, вполне возможно осуществлять при помощи направленного «возмущения общественности», фундирующего ротацию элит. Таким образом, купируется социальный протест и обеспечивается внутриэлитная управляемость. Рассмотренные конкретные примеры не исключают применения описанных политических технологий «ротации» и «отвлечения» на других уровнях: так работает политическая система России в целом. Об эффективности политической технологии говорит то, что при публичном декларировании результативного решения земельных противоречий, знаковым лишением конкретных представителей статуса политической элиты монополярная роль элиты в процессах распределения общественных фондов остается неизменной.

Список литературы

1. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 07.06.2013) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.06.2014);
2. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (закон о МСУ) от 06.10.2003 N 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_3.html#p367 (дата обращения: 17.06.2014);
3. Байдикова Е.Н. Обострение глобальной продовольственной проблемы в условиях мирового экономического кризиса [Электронный ресурс]//СНО «Звёзды экономики»: сайт. – режим доступа: http://rgau-economics.ucoz.ru/publ/vypusk_3/3 - (дата обращения: 17.06.2014);
4. Кузьмина Н. Особо охраняемые. Природный парк «взял в заложники людей» [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://www.aif.ru/society/people/1136475> – (дата обращения: 17.06.2014);
5. Новицкий С. Волгоградцам надоело жить среди помойки [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://www.vlg.aif.ru/society/details/70508> – (дата обращения: 17.06.2014);

6. Площадь земель сельхозназначения, находящихся в собственности, тыс.га [Электронный ресурс]//Росстат, сайт. – режим доступа: [http:// www.fedstat.ru/indicator/data.do](http://www.fedstat.ru/indicator/data.do) - (дата обращения: 17.06.2014);
7. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]//Росстат, сайт. – режим доступа: [http:// www.fedstat.ru/indicator/data.do](http://www.fedstat.ru/indicator/data.do) – (дата обращения: 17.06.2014);
8. Прокуратура просит «Волгоград-GSM» вернуть взятые в аренду земли парка [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://rapsinews.ru/arbitration/20140522/271381738.html> – (дата обращения: 17.06.2014);
9. Скрынник И. Хозяева земли русской: как иностранцы скупили 3 млн.га сельхозугодий [Электронный ресурс] // журнал “Forbes”, сайт. – режим доступа: <http://www.forbes.ru/kompanii/resursy/245027-khozyaeva-zemli-russkoi-kak-inostrantsy-skupili-okolo-3-mln-ga-selskokhozyai?page=0,1> – (дата обращения: 17.06.2014);
10. Сравнительный анализ рыночных показателей и эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения в Европе и России [Электронный ресурс] // Росстат, сайт. – режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do> - (дата обращения: 17.06.2014);
11. Шабров О.Ф. Политические технологии//Знание.Понимание.Умение. – 2012. - №4. – С. 328-330.

Рецензенты:

Бардаков А.И., д.пол.н., профессор кафедры истории и теории политики Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Волгоград;

Табатадзе Г.С., д.ф.н., профессор, проректор по научной работе НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права», г. Волгоград.