

**Экономический механизм регулирования использования земель  
сельскохозяйственного назначения в США.**

**Сергей Николаевич Волков** – ректор Государственного университета по землеустройству, академик Россельхозакадемии, доктор экономических наук, профессор

info@guz.ru

**Елена Сергеевна Киевская** – декан юридического факультета, кандидат экономических наук, доцент

alena\_kievskaya@mail.ru

**Зинаида Анатольевна Волкова** – старший научный сотрудник лаборатории теории и методов землеустройства и кадастров кафедры землеустройства.

info@guz.ru

**Николай Георгиевич Конокотин** – зав. кафедрой городского кадастра, доктор экономических наук, профессор

info@guz.ru

**Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы экономического механизма регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения США, особое внимание уделяется зонированию сельских территорий, экономическому стимулированию консервации земель, разработке природоохранных программ и проектов землеустройства.

**Ключевые слова:** земельная политика, землеустройство, зарубежный опыт, правила землепользования и застройки, зонирование территории, экономический механизм, регулирование земельных отношений, программа консервации земель.

По данным Министерства сельского хозяйства США (United States Department of Agriculture) территория страны делится на два вида: сельскую и городскую.

К сельской местности относится 2,2 млрд. акров (890,3 млн. га)<sup>1</sup> земли или 97% всей территории страны, включая обрабатываемые земли – 178,8 млн. га, естественные и культурные пастбища и сенокосы – 237,6 млн. га, лесные угодья – 262,5 млн. га, земли специального использования (парки, заповедники, дороги и др.) – 120,2 млн. га, смешанные ландшафты (пустыни, болота, бесплодные земли) – 91,2 млн. га<sup>2</sup>.

Городские территории насчитывают более 60 млн. акров (24,3 млн. га) или 3% территории страны. С 1945 г. эта площадь увеличилась на 45 млн. акров (18,2 млн. га) за счёт земель сельскохозяйственного назначения, а население страны возросло со 133 до 308 млн. человек.

Учитывая развивающийся в мире продовольственный кризис, возрастающую роль земель сельскохозяйственного назначения в производстве возобновляемых источников энергии (биотоплива, биогаза и др.), а также их значение в экономике государства<sup>3</sup>, правительство США активно использует различные экономические рычаги для регулирования сельскохозяйственного землепользования. К ним относятся меры по:

- защите земель сельскохозяйственного назначения от изъятия для не-сельскохозяйственных целей, проводимые на основе зонирования не только городских, но и сельских территорий;

- экономическому стимулированию организации рационального использования, консервации, резервирования и охраны земель сельскохозяйственного назначения;

---

<sup>1</sup> 1 акр равняется 4046,86 кв. м или 0,4047 га

<sup>2</sup> Land Use, Value, and Management: Major Uses of Land. United States Department of Agriculture / ERS, 2012, p. 1.

<sup>3</sup> Один работник, занятый в сельском хозяйстве США, может прокормить от 60 до 80 человек населения и обеспечить работу 20 человек в перерабатывающем производстве и обслуживающем сельское хозяйство секторе.

- поддержке развития сельскохозяйственного производства на мелиорируемых и осваиваемых в сельскохозяйственный оборот землях и диверсификации сельскохозяйственного производства с учётом природных и экономических условий землеустраиваемой территории.

Основные землеустроительные работы на землях сельскохозяйственного назначения организуются и финансируются Службой охраны природных ресурсов Министерства сельского хозяйства США (Natural Resources Conservation Service, U.S. Department of Agriculture).

### **1. Защита земель сельскохозяйственного назначения от изъятия для несельскохозяйственных целей.**

В связи с урбанизацией, дальнейшим развитием промышленности, энергетики, транспорта в США постоянно требуются новые земли для роста и развития городов, размещения других объектов капитального строительства.

Например, за 15 лет (с 1982 по 1997 гг.) из отрасли сельского хозяйства было изъято для городского строительства 13,9 млн. акров земли (5,62 млн. га), а сельское хозяйство получило всего 3 тыс. акров (1214 га) из городских территорий. За период с 1997 по 2007 гг. за счёт перевода в городские земли сельское хозяйство теряло ежегодно по 370 тыс. га земель<sup>4</sup>.

Изымаемые сельскохозяйственные площади, как правило, это прилегающие к городам сельскохозяйственные территории с плодородными землями, которые находятся в частной собственности. Поэтому через механизм планирования использования земель и зонирования территории, определяемый в законодательстве страны, государство ищет компромисс между общественными и частными интересами, между природоохранными требованиями и интенсификацией природопользования, ограничивая изъятие ценных сельскохозяйственных угодий для нужд городов, промышленности, транспорта и иных несельскохозяйственных целей.

В США сформировалась система законодательства, ограничивающая перевод сельскохозяйственных земель в иные категории. К ним относятся: Федеральный Закон о защите сельскохозяйственных земель (Farm Bill, 1981

---

<sup>4</sup> Agricultural Land Converted to New Uses. United States Department of Agriculture / ERS, 2012, p. 3.

г.), Закон (доктрина) продовольственной безопасности (Food Security Act, 1985 г.), Федеральный закон о развитии и реформе сельского хозяйства (Federal Agricultural Improvement and Reform Act, 1996 г.), Закон о продовольствии, охране природы и энергетике (The Food, Conservation, and Energy Act, 2008 г.). Использование земель, находящихся в федеральной собственности, регулируется Федеральным законом «О федеральной земельной политике и государственном землеустройстве» (Federal Land Policy and Management Act) от 1976 г.

Защита земель сельскохозяйственного назначения осуществляется следующими путями:

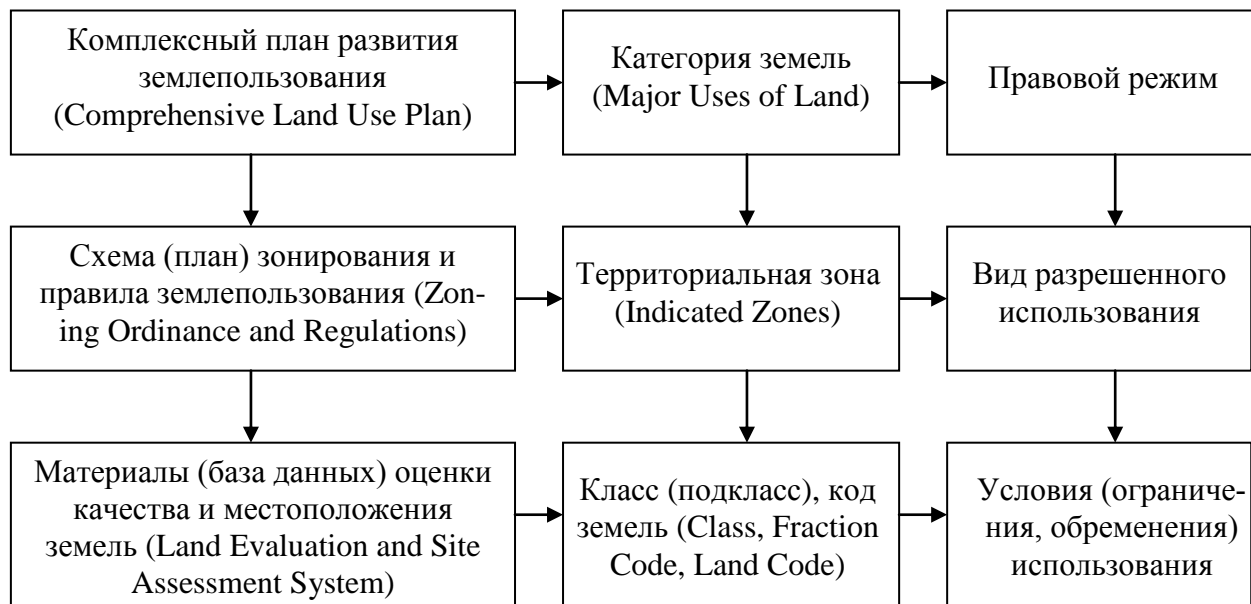
- отнесением земельных участков к категории (основному виду землепользования Major Uses of Land) земель, используемых для сельскохозяйственных целей, отвод которых для несельскохозяйственных нужд строго ограничен или не возможен вообще, что определяется правовым режимом этих земель;

- зонированием сельских территорий по значимости для сельского хозяйства, бонитировочно-классификационной системе и показателям оценки почв по их потенциалу, в результате чего определяются землеустроительные регламенты (правила землепользования, виды разрешенного использования земель);

- включением ряда сельских территорий в особые сельскохозяйственные районы (зоны), имеющие соответствующие правовые и экономические приоритеты в использовании земель сельскохозяйственного назначения и ведении сельскохозяйственного производства.

Порядок определения правового режима и видов разрешенного использования каждого участка земель сельскохозяйственного назначения может быть проиллюстрирован на рис. 1.

Данный порядок реализуется в ходе планирования и организации рационального использования земель, начиная с федерального и, кончая, местным уровнем.



**Рис. 1. Порядок определения правового режима и условий использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне графства (округа) США**

Так, земельную политику для конкретного штата США разрабатывают власти штата на основе федерального модельного закона о развитии землепользования (A Model Land Development Code)<sup>5</sup>.

Функции планирования землепользования в сельской местности лежат на региональных и местных властях, имеющих в своей структуре подразделения по планированию, зонированию территорий и контролю за использованием земель. Они разрабатывают *комплексные планы развития землепользования (Comprehensive Land Use Plans)*.

Общие площади земель сельскохозяйственного назначения, их месторасположение и целевое использование устанавливают на основе *местных комплексных планов развития землепользования и зонирования территории муниципалитета или сельского общества*. Эти планы определяют также сельскохозяйственные земли, подлежащие в перспективе изъятию под застройку, для размещения объектов инфраструктуры или включаемые в резервный фонд.

Если в городах зонирование рассматривают как механизм эффективного управления городской недвижимостью, то в сельской местности зониро-

<sup>5</sup> Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. – М.: КолосС, - 2005. – с. 71.

вание используют в качестве рычага для охраны земель сельскохозяйственного назначения и устойчивого развития сельских территорий.

На земли фермеров составляют *индивидуальные проекты землеустройства*, использования и охраны земель фермерского хозяйства (Individual Conservation Plans).

При определении видов разрешенного использования в США применяют *классификацию наиболее значимых для сельского хозяйства земель*<sup>6</sup>. При этом выделяют две основные категории земель: лучшие и уникальные сельскохозяйственные земли, а также две дополнительные категории: значимые в масштабах штата и сельскохозяйственные земли местного значения (табл. 1).

Таблица 1.

**Классификация наиболее значимых для сельского хозяйства земель.**

<b>Виды (категории) земель</b>	<b>Характеристика</b>	<b>Виды разрешенного использования</b>
Первая категория (исключительно сельскохозяйственная зона) – лучшие сельскохозяйственные земли	Наиболее пригодные по природным и производственно-технологическим характеристикам для ведения интенсивного сельскохозяйственного производства	Исключительно для сельскохозяйственных целей
Вторая категория - уникальные сельскохозяйственные земли	Пригодные для выращивания культур специфической ценности и качества	Под специальные культуры, например под клюкву на осушенных кислых торфянистых почвах
Первая дополнительная категория (значимые сельскохозяйственные земли в масштабах штата)	Пригодные для ведения сельскохозяйственного производства	Для сельскохозяйственных целей с разрешённым использованием части участков для коммерческого лесоразведения, отдыха городского населения, сельского туризма и др.
Вторая дополнительная категория (сельскохозяйственные земли местного значения)	Ограниченно пригодные для сельскохозяйственного производства (почвы лёгкого механического состава, склоновые и другие эрозионно-опасные земли)	Возможно изъятие из сельскохозяйственного оборота, консервация, почвозащитное лесоразведение, залужение с сенокошением, нормированный (ограниченный) выпас скота и др.
Вспомогательная категория	Не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства	Под строительство промышленных и других несельскохозяйственных объектов, для городской застройки, разработки местных строительных материалов

<sup>6</sup> Лойко П.Ф. Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее). – М.: ГУЗ, 2009. – Книга первая. – с. 273-274.

*Рекомендации по организации рационального использования фермерских земель основаны на бонитировочно-классификационной системе и оценке почв по их потенциалу.* Бонитировочная система включает 3 группы оценки: классы, подклассы и единицы землепригодности. В классы землепригодности объединяют земли с одинаковыми производственными возможностями и одинаковой степенью проявления факторов, ограничивающих их использование для сельскохозяйственных целей. Почвы, пригодные для всестороннего, очень интенсивного использования, включают в 1 класс. По мере сокращения возможностей использования земель в качестве пахотных угодий их относят к II-IV классам. Предельным для проведения систематических обработок почвы и возделывания полевых культур является IV класс. Земли, пригодные для выпаса скота, в зависимости от допустимой интенсивности выпаса, относят к V-VII классам. Земли, не пригодные для любого сельскохозяйственного использования, принадлежат к VIII классу.

Обрабатываемые земли США по классам распределены так: I класс – 11 млн. га, II класс – 75 млн. га, III класс – 53 млн. га, IV-VIII классы – 31,5 млн. га.

Наряду с классами земель, показывающими степень ограничения использования почв для сельскохозяйственных целей, в данную систему классификации входят подклассы, характеризующие природу ограничивающего фактора: подкласс C, обусловленный климатическими факторами; подкласс E – эрозией; подкласс W – избыточной влажностью; подкласс S – малой мощностью корнеобитаемого слоя. Для оценки уровня эрозии в США применяется также показатель толерантности (T), при котором T означает максимальный среднегодовой размер потерь почвы, не приводящий к падению урожайности.

В американской классификации, по данным П.Ф. Лойко, кроме того, имеется специальный подкласс, отражающий климатические условия, тогда как в российской природно-хозяйственной группировке земель климатические условия показываются более обобщенно. Единицы землепригодности являются наименьшими подразделениями данной системы. Они объединяют равноценные в хозяйственном отношении почвы, имеющие одинаковую потенциальную продуктивность и требующие одинаковых агротехнических

приемов и мер противозерозионной защиты. Бонитировочно-классификационная система используется в США для качественного учета земель на всех уровнях административного деления страны. Материалы такого учета являются составной частью информационного обеспечения ряда функций управления земельными ресурсами.

При оценке почв по их потенциалу относительное качество почв определяется, исходя из оценки мероприятий, необходимых для преодоления ограничений в их использовании. В данной системе баллы потенциала отражают не только их продуктивность, но и целый комплекс других эксплуатационных свойств: потребность в мелиоративных мероприятиях, подверженность деградации, нанесение ущерба окружающей среде и т.д. Однако серьезным недостатком данной системы является несовместимость результатов оценки разных районов из-за использования местных критериев оценки и стандартов качества почв.

Схематическое размещение классов показано на рис. 2.

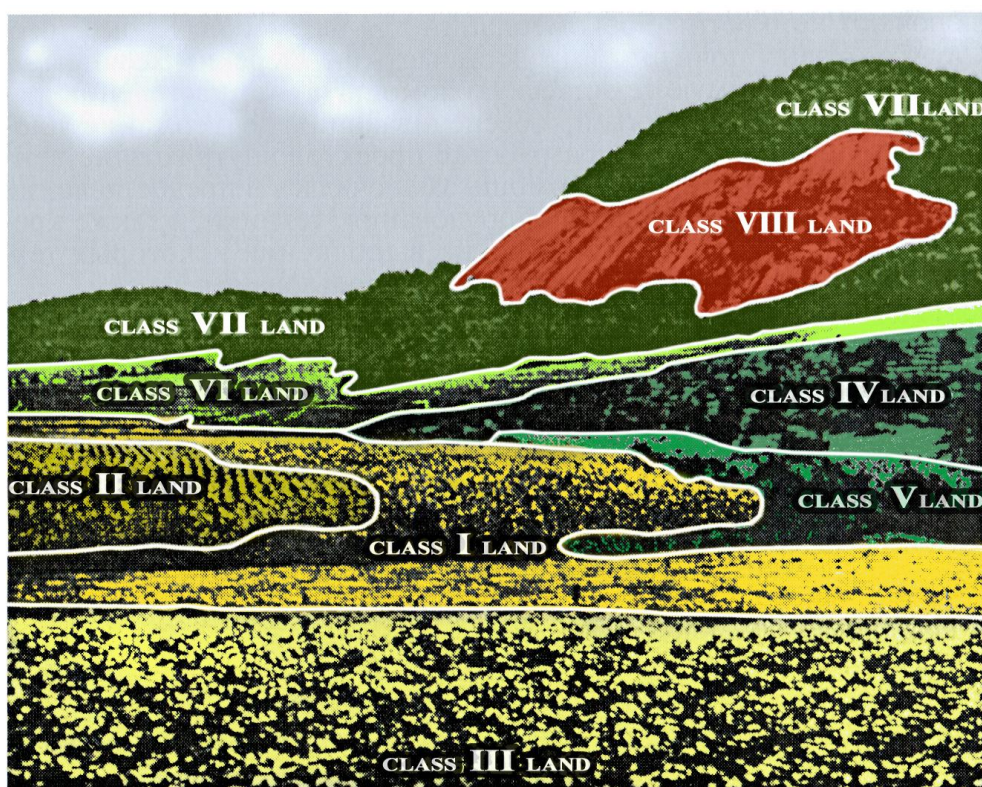
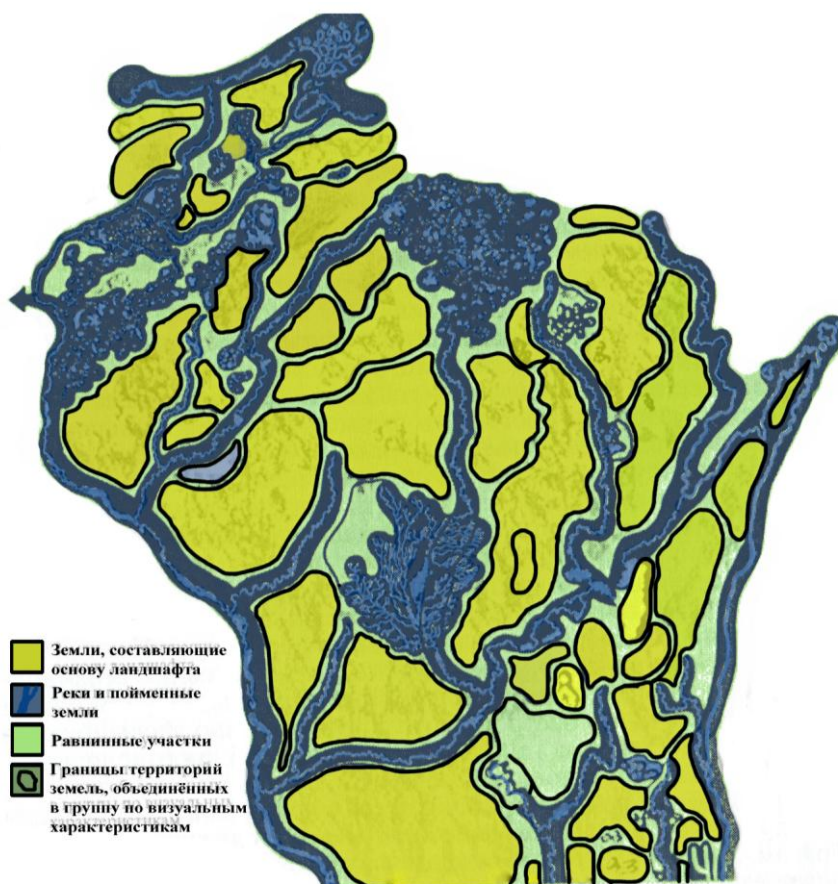


Рис. 2. Размещение I-VIII классов земель по потенциальной опасности эрозии.

Большое значение в США при планировании развития сельского хозяйства придают и ландшафтным признакам: топографии (степени расчле-



ненности территории, размещению различных видов угодий, дорог и т. п.), водному режиму, размещению заболоченных земель, видовым характеристикам (рис. 3).



**Рис. 3. Ландшафтная карта Висконсина.**

Для управления природными территориями в США создана такая крупная земельно-информационная система как «Национальная информационная система охраны природных ландшафтов» (National Landscape Conservation System), включающая в себя сведения о 886 федеральных природных территориях и 27 млн. акров площадей с памятниками природы, заповедниками, национальными парками, объектами культурного и исторического наследия.<sup>7</sup>

Для управления Федеральными землями Бюро землеустройства разрабатывает планы землеустройства (природообустройства) – BLM's Resource Management Plans. Эти планы составляются при участии властей штатов, ме-

<sup>7</sup> National Landscape Conservation System / [http://blm.gov/wo/st/en/prog/blm\\_special\\_areas.-2012.-p.1](http://blm.gov/wo/st/en/prog/blm_special_areas.-2012.-p.1).

стных властей, общественности, групп землевладельцев и землепользователей, промышленников. Они периодически обновляются.

Планы землеустройства используются властями, менеджерами и общественностью для решения следующих задач:

- перераспределения земельных (природных) ресурсов и установления направлений их использования для государственных и общественных нужд;
- определения стратегии организации рационального использования природных ресурсов и их охраны;
- создания системы мониторинга и оценки природных ресурсов и определения эффективности их использования на момент освоения плановых предложений.

Работы по организации рационального использования земель на федеральных землях, включая пастбища и национальные природные ландшафты, находятся в ведении Федерального Бюро землеустройства Министерства внутренних дел США (*Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior*).

## **2. Экономическое стимулирование землеустройства.**

С целью защиты от изъятия ценных сельскохозяйственных угодий для жилого и производственного строительства и иных несельскохозяйственных нужд в США применяют *экономические методы регулирования*, в основном на уровне штатов. Штаты дают земельным собственникам возможность и стимулы войти в специально выделяемые сельскохозяйственные районы (зоны) на основе следующих механизмов и льгот: ослабления на уровне штатов и местном уровне законодательных правил, которые так или иначе препятствуют сельскохозяйственной деятельности; зонирования сельскохозяйственных земель; дифференциации налогообложения; ограничения на действия, связанные с исключительным владением землей; программ получения «права на развитие». Последние требуют от землевладельцев (в обмен на получаемые ими льготы) участвовать в программе в течение нескольких лет, что, по существу, ограничивает изъятие сельскохозяйственных земель.

Отношение земель к разряду сельскохозяйственных в плане зонирования позволяет ряду судебных органов запретить несельскохозяйственное использование земель.

Наибольшее распространение получил *метод льготного налогообложения сельскохозяйственных земель*. К началу 90-х годов XX в. такие законы были приняты во всех штатах, за исключением Канзаса. Основная идея заключалась в том, чтобы оценку сельскохозяйственных земель для целей налогообложения проводить не по реальной стоимости (как для всех остальных видов недвижимости), а исходя из их фактического использования. Поскольку рыночная цена земельного участка, используемого под застройку, значительно больше по сравнению с ценой фермерской земли, заметно уменьшается потенциальная выгода для фермера, желающего продавать землю для последующего несельскохозяйственного использования<sup>8</sup>.

*Штаты применяют самые разнообразные механизмы льготного налогообложения*. Так, в штате Нью-Йорк была осуществлена программа создания сельскохозяйственных районов (зон). По условиям программы фермер, включивший свои земли в состав сельскохозяйственного района, может претендовать на льготную оценку земель для исчисления налога и одновременно принимает обязательство не изменять их целевое назначение. В случае его нарушения он обязан возместить полученные налоговые льготы в пятикратном размере. Эта программа получила поддержку населения, так как участие в ней было добровольным, а стимулы – достаточно высокими. В результате около четверти сельскохозяйственных земель штата включено в программу.

Однако эффективность льготного налогообложения ограничена. Так, в районах, где существует очень высокий устойчивый спрос на земли под застройку (и соответственно формируются очень высокие цены на них), льготное налогообложение не сдерживает сокращение площадей сельскохозяйственных угодий, так как у фермера сохраняются мощные стимулы продавать

---

<sup>8</sup> Гайдамака А.Е. Особенности регулирования земельных отношений в США. В кн.: Совершенствование теории и методики землеустройства в условиях земельной реформы / Под ред. С.Н. Волкова. – М.: ГУЗ, 1993. – с. 49.

землю для последующего несельскохозяйственного использования. Таким образом, льготное налогообложение сельскохозяйственных земель достигает своей цели только в условиях среднего и низкого спроса на землю.

Другой метод, используемый с той же целью, получил название *«приобретение права застройки»*. Его считают достаточно перспективным. Суть его заключается в том, что местные органы власти выкупают право застройки, сохраняя за землевладельцем все остальные права на земельный участок. В итоге фермер оказывается не вправе самостоятельно принимать решение о застройке и земля сохраняется для сельскохозяйственного использования.

Участие в подобных программах добровольное, но предполагается, что фермер заинтересован продать право застройки, чтобы уменьшить свои долги, купить дополнительно еще участок земли, вложить полученные средства в улучшение земель и т.д. Соответствующий опыт имеется, в основном, в северо-восточных штатах (Нью-Йорк, Массачусетс), где площади сельскохозяйственных угодий ограничены.

*При использовании зонирования как механизма управления сельскими территориями* в административном образовании выделяют зоны преимущественного использования земель для сельскохозяйственных целей, а другие виды использования существенно ограничивают. Имеются различные механизмы такого ограничения, но все они основаны на *регулировании плотности застройки*. Например, устанавливают для сельскохозяйственной зоны минимальный размер отводимого под застройку участка (обычно равный размеру средней фермы в данной зоне).

Поскольку перевод сельскохозяйственных земель в несельскохозяйственное использование немедленно приносит фермеру доход, и зачастую значительный, ограничения, связанные с зонированием, постоянно критикуют различные политические группы влияния. Поэтому успех данного мероприятия во многом зависит как от методов его практической реализации, так и от степени его общественной поддержки в ходе обсуждения.

Учитывая то, что в 1980-е – начале 1990-гг., созданные в большинстве штатов США сельскохозяйственные районы (зоны), имели успех для разви-

тия аграрного бизнеса<sup>9</sup>, федеральное правительство приняло свою унифицированную и широкомасштабную программу развития регионов, заключающуюся в создании на основании Федерального закона (1993 г.) сельских «уполномоченных зон» (Empowerment Zones, УЗ) и «предпринимательских сообществ» (Enterprise Communities, ПС).

На основании закона и проведенного конкурса трём сельским регионам и 30 сообществам на площади 4 млн. га с 625 тыс. человек населения были предоставлены следующие меры экономической поддержки:

- техническая и консультативная помощь в разработке стратегических планов развития, создании партнерств, постановке и совершенствовании управления проектами развития, право на приоритетное участие в других федеральных программах;

- льготы по налогообложению в результате которых избранные сообщества получили в течение периода проекта (10 лет – 1995-2004 гг.) дополнительные доходы в 2,5 млрд. долларов. В 1996 г. сумма сэкономленных всеми УЗ/ПС средств, только вследствие льгот при расчёте федерального налога на прибыль, составила около 500 млн. долларов;

- целевые дотации из федерального бюджета в размере 40 млн. долларов – для УЗ и 3 млн. долларов – для ПС на финансирование запланированных мероприятий развития;

- возможность выпуска облигаций на цели финансирования мероприятий проектов развития на сумму до 3 млн. долларов, доход от которых не облагается налогом (для некоторых УЗ и ПС)<sup>10</sup>.

В соответствии с законом 1997 г. «О смягчении налогообложения» (Taxpayer Relief Act) и результатами второго конкурса по выбору участников программы, размер субсидий на 10 лет до 2007 г. сохранялся на прежнем уровне (40 млн. долларов), а общее финансирование для 40 уполномоченных зон доводилось до 1,7 млрд. долларов.

---

<sup>9</sup> Первоначально сельскохозяйственные районы (зоны) именовались предпринимательскими (Rural Enterprise Zones).

<sup>10</sup> Овчинников О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США. – М.: ООО «ДеЛи», 1999. – с. 558.

Широкомасштабный перевод земель сельскохозяйственного назначения под застройку привлекли внимание правительства на всех уровнях управления США. Поэтому в период 2007-2011 гг. Экономическая исследовательская служба Министерства сельского хозяйства США (Economic Research Service) создала информационную систему специальных (особых) сельскохозяйственных зон, получивших название «Зоны занятости сельским хозяйством» (Population-Interaction Zones for Agriculture - PIZA). Учитывая то, что в этих зонах взаимодействие городского и сельского населения сильно развито и имеется большая вероятность перевода сельскохозяйственных угодий в категорию населенных пунктов, правительства всех уровней (федеральное, штатов, графств) применяет меры по охране в этих зонах сельских территорий<sup>11</sup>.

Главными источником финансирования мероприятий по организации рационального использования и охраны земель в США является федеральный бюджет. Основные финансовые средства, при этом, распределяются через министерства (департаменты) на основании конкретных природоохранных программ.

Из 587 программ, которые ведёт Министерство сельского хозяйства США, 109 относится к природоохранным. Осуществление мероприятий, предусмотренных этими программами, экономически стимулируется следующим образом:

- компенсация затрат на внедрение почвозащитных технологий и осуществление землеустроительных мероприятий: противозерозионных, мелиоративных, по введению севооборотов (conservation cropping sequence), минимальной обработки почв (conservation tillage), реабилитации земель и др. (ссуды, гранты, субсидии);

- выполнение природоохранных землеустроительных мероприятий как условие участия в государственных программах по охране земель и устойчивому развитию территорий (наличие проекта природоохранного землеустройства);

---

<sup>11</sup> <http://www.ers.usda.gov/Data/PopulationInteractionZones/overview>

- компенсация затрат (потерь, убытков) при изъятии земель для несельскохозяйственных целей и выводе земель из сельскохозяйственного оборота (отводы для строительства населенных пунктов, объектов промышленности, транспорта), консервация земель.

Крупнейшей по объему финансирования и числу участников в 1990-2011 гг. является Программа консервации земель или Программа консервационного резерва (Conservation Reserve Program), осуществляемая Министерством сельского хозяйства с 1985 г., и предусматривающая долгосрочный (на 10-15 и более лет) вывод из хозяйственного оборота земель с высоким уровнем эрозии почв<sup>12</sup>.

Основная работа была начата в период с марта 1986 г. по июнь 1992 г. За это время было заключено 375,2 тыс. договоров по выводу из производства 14,7 млн. га, что составило 8 % всей посевной площади страны. По условиям этой Программы фермерам выплачивали земельную ренту за все выведенные из оборота земли. В 1986-1992 гг. размер компенсаций составил в среднем около 123 долларов в год за 1 га.

Большая часть участников Программы выводила пашню из оборота путем посева многолетних трав и бобовых (около 60 % заключенных контрактов), а также устройства культурных сенокосов (23 %). Посадку деревьев предусматривали лишь в 6 % контрактов, столько же контрактов было заключено на оставление земли под занятым паром (многолетними травами). Последний способ был наиболее дешевым из всех применявшихся: затраты на него не превышали 0,1 доллара на 1 га. Наиболее дорогим было устройство лугов, при котором затраты на 1 га земель составляли около 111 долларов. Государство компенсировало фермерам до половины стоимости работ по обустройству выведенных из оборота земель.

В соответствии с Программой при выведении из хозяйственного оборота земли, граничащей с охранной зоной водоемника, фермер, проводящий

---

<sup>12</sup> Волков С.Н. Опыт землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения в США и Канаде. – М.: ГУЗ, 2012. – с. 12.

природоохранные мероприятия, мог ежегодно получать в качестве компенсации до 4,5 тыс. долларов.

К середине 1990-х годов срок заключенных по Программе договоров начал истекать, что создавало возможность возврата в производство больших площадей «отдохнувших» земель. Это могло вызвать чрезмерный рост производства сельскохозяйственной продукции, нарушить сложившееся равновесие на рынке и вновь повысить эрозионную опасность территории. Поэтому в соответствии с сельскохозяйственным законом 1996 г. действие Программы было решено продлить. Максимально возможная к выводу из оборота площадь была установлена в размере 14,7 млн. га.

После принятия решения состоялся конкурсный тур подписки на участие в Программе консервации земель, который был проведен в марте 1997 г. К участию в Программе было предложено около 9,4 млн. га земель, из которых отобрали 6,5 млн. га.

В 2007 г. различными программами по консервации земель в США была охвачена площадь пашни в 36,8 млн. акров (14,9 млн. га), а рентные платежи фермерам составили 1,82 млрд. долларов. По программе консервации сильноувлажненных и заболоченных земель в этом году числилось 1,88 млн. акров (0,76 млн. га) с выделением господдержки на сумму 139 млн. долларов<sup>13</sup>.

### **3. Поддержка развития сельскохозяйственного производства на мелиорируемых и осваиваемых землях.**

Вопросами разработки и осуществления проектов мелиорации земель в США на федеральном уровне занимаются: Министерство сельского хозяйства, Федеральное Бюро по мелиорации (Bureau of Reclamation) Министерства внутренних дел, Армейский корпус инженеров Вооруженных Сил страны (U.S. Army Corps of Engineers).

Проблемы мониторинга земель в США возложены на Федеральное Агентство по защите окружающей среды (U.S. Environment Protection Agency

---

<sup>13</sup> Conservation Policy: Land Retirement Programs. - ERS/USDA, 2012. – p. 1.



– EPA). Его штат – 18 тыс. человек по всей стране, включая головной офис в Вашингтоне, 10 региональных организаций и 12 лабораторий. Агентство проводит научные исследования, разрабатывает инструкции, руководства, национальные стандарты по охране природы, передаёт полномочия штатам на выдачу природоохранных разрешений и др.

В соответствии с законами США фермеры могут бесплатно использовать ирригационные системы, сооруженные за государственный счёт, на площадях определенного размера: до 1982 г. – около 65 га на человека, по закону «О реформе мелиорации» (Reclamation Reform Act) от 1982 г. – до 400 га на человека.

Большое значение в стране уделяется землям с повышенным режимом увлажненности. В настоящее время структура государственных программ в отношении заболоченных и сильноувлажненных земель переориентирована с освоения болот и вовлечения заболоченных земель в сельскохозяйственный оборот, на защиту и улучшение (восстановление) их территорий. Сельскохозяйственный закон 1985 г. с точки зрения экологии фактически запрещал освоение болот, а фермера, решившего сделать это, лишали права участия в государственных программах поддержки.

В соответствии с налоговой реформой 1986 г., были ликвидированы налоговые льготы фермерам, косвенно способствовавшие освоению заболоченных земель. А последние государственные программы консервации (защиты) сильно увлажненных и заболоченных земель (Wetlands Reserve Program) в 1996-2007 гг. способствовали восстановлению не менее 400 тыс. га болот, освоенных до 1985 г., и улучшению более 200 тыс. га болот.

С землевладельцами заключаются добровольные соглашения на предмет выплаты им компенсаций для сохранения заболоченных территорий как ценных объектов дикой природы, флоры и фауны.

Все программы Министерства сельского хозяйства США сопровождаются необходимой научно-исследовательской, консультативной, внедренческой, пропагандистской и образовательной деятельностью. Научные разработки проводит сельскохозяйственная исследовательская служба Министер-

ства, а Кооперативная служба исследований, образования и внедрения через систему грантов финансирует аналогичную деятельность в других научно-исследовательских учреждениях. Служба экономических исследований изучает экономические аспекты природоохранного землеустройства.

Издержки государства на осуществление мероприятий в области рационального использования и охраны земли и других природных ресурсов в США за последние годы значительно выросли. С 1985 по 2010 гг. соответствующая часть бюджета Министерства сельского хозяйства утроилась в текущих ценах. В значительной степени это произошло благодаря проведению Природоохранной программы, связанной с большими компенсационными платежами за вывод земель из оборота. На эти цели расходовалось до 50 % всех средств, направленных по линии Министерства на природоохранные цели.

Проводя такую политику в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, в США решаются следующие вопросы:

- обеспечивается гарантированное производство сельскохозяйственной продукции и его регулирование в соответствии с изменениями на мировом и внутреннем рынках;
- сельскохозяйственные земли защищаются от деградации и необоснованного изъятия;
- поддерживается традиционный уклад жизни в сельской местности, сохраняется социальная стабильность и решаются проблемы бедности;
- обеспечивается устойчивое развитие сельской местности, уровень жизни в деревне приближается к городскому.