

ПРЕОДОЛЕНИЕ ДЕСТРУКТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В РОССИИ*

© 2014 Козлова Светлана Вячеславовна
доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: svk1020@mail.ru

Рассмотрены деструктивные тенденции в управлении земельными отношениями в России. Предложен комплексный подход к формированию современной системы управления землепользованием, направленной на повышение эффективности использования земельных ресурсов в России.

Ключевые слова: земельные отношения, земельные ресурсы, национальное богатство, управление земельными отношениями, эффективность.

Возрастающей ролью земли в национальном богатстве страны, необходимостью повышения результативности использования земельных ресурсов в условиях современных мировых реалий обусловлена потребность создания эффективной системы управления земельными отношениями в России. Решение данной проблемы возможно только комплексно: через исследование теоретических проблем преодоления деструктивных тенденций в системе управления земельными отношениями в современной России, через обоснование методологических подходов повышения эффективности использования земельных ресурсов, через разработку практических предложений по совершенствованию их оценки, трансформации форм землепользования¹, применению земельной ипотеки², использованию преимуществ государственно-частных проектов³.

В процессе земельных реформ стало очевидным: рыночные отношения не смогли реализовать в полной мере потенциальные возможности использования земельного ресурса. Более того, сегодня налицо деструктивные процессы в системе землепользования России - земли не используются по назначению или используются неэффективно: сокращаются площади сельскохозяйственных земель, находящихся в обработке, земельные участки в населенных пунктах, требующие дополнительных и, как правило, долгосрочных инфраструктурных вложений⁴, не привлекают потенциальных инвесторов и не служат ис-

точником пополнения местных бюджетов. Земельные участки, на которых расположены предприятия, не стали для них активом, что ограничивает залоговые операции и привлечение дополнительных инвестиций для развития инновационно-ориентированной экономики⁵. Эти деструктивные тенденции формируются вследствие ошибок в реформировании, непродуманной приватизации, просчетов в структурных изменениях экономики, недооценки научно-технического прогресса и др.

В данных условиях система управления земельными ресурсами должна обладать дополнительной институциональной проработанностью, прозрачностью, гибкостью. Право собственности на землю, ее стоимость и использование, хотя теоретически являются независимыми, на практике тесно взаимосвязаны. Каждый компонент земли требует рационального управления. Система управления земельными ресурсами может обеспечивать порядок и стабильность в обществе через установление гарантий не только для землевладельцев и их партнеров, но и для национальных или международных инвестиционных и кредитных компаний, предприятий, а также для правительства. При этом каждая страна создает собственную систему управления недвижимостью, которая отвечает ступени ее экономического развития, общественным отношениям, историческим традициям, отношению к вопросам собственности и т.п., в которой регистрация прав относительно недвижимости является одним из важнейших ее элементов.

Система управления земельными ресурсами включает в себя: институты, посредством кото-

* Статья написана при поддержке РГНФ. Грант №14-02-00150.

рых формируются и регулируются экономические отношения между субъектами землепользования; информационную составляющую в виде кадастра недвижимости о правах собственности на землю и связанные с ней ресурсы, об их стоимости и использовании; механизмы привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов с целью повышения их эффективности как для общества в целом, так и для отдельного инвестора⁶.

Системы управления недвижимым имуществом (в это понятие входит земля как составляющая часть объекта недвижимости) в каждой стране имеют свои особенности и в то же время имеют много общего в подходах и основных принципах построения таких систем. В целом, можно отметить следующие основные характеристики систем управления:

1) система действует на основе тщательно разработанного законодательства;

2) существуют детально отработанные и законодательно закреплённые процедуры регистрации;

3) система является государственной и централизованной с делегированием некоторых полномочий на места;

4) в большинстве систем поддерживаются единые стандарты обмена данными;

5) текущие работы по поддержанию системы выполняются за счет самофинансирования, модернизация - при поддержке государства;

6) кадастровые системы постоянно изменяются с учетом изменения экономической ситуации;

7) реестры являются открытыми для публичного доступа (за некоторым исключением информации о стоимости и залоге).

Система управления земельными ресурсами может обеспечивать порядок и стабильность в обществе через установление гарантий не только для землевладельцев и их партнеров, но и для национальных или международных инвестиционных и кредитных компаний, предприятий, а также для правительства⁷. Задача управления земельными ресурсами страны состоит в создании такой системы институтов, которая способствовала и вынуждала бы землепользователей наиболее полно и рационально использовать естественное и экономическое (действительное плодородие почвы, сложившееся из естественного и искусственного плодородия, созданного под воз-

действием труда человека) плодородие земли, максимально использовать новейшие достижения науки и техники в целях получения наивысшей урожайности всех культур с наименьшими затратами на единицу продукции.

В настоящее время в России существует многоуровневая, разветвленная и сопряженная со смежными областями (налоговое, жилищное, градостроительство и пр.) система правового поля регулирования земельных отношений. В сложной и многогранной системе регулирования земельных отношений возникают и негативно действуют провалы в реализации функций принятых законодательных актов, а отсюда и формирование деструктивных тенденций как в землепользовании, так и в системе его управления. Как показало исследование, наиболее "узкие места", не проработанные нормативными актами, имеют место на первичном земельном рынке государственных и федеральных земель при совершении сделок перевода категорий земель⁸.

Одна из основных функций управления земельными отношениями - это защита интересов общества и государства при одновременном экономически выгодном использовании земельных ресурсов. Однако на сегодня складывается очень непростая ситуация с выполнением этой функции. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, федеральные государственные унитарные предприятия несколько лет назад блокировали почти 1 млн неиспользуемых участков земли⁹, что указывает на серьезные провалы в выполнении вышеназванной функции земельного законодательства. На наш взгляд, нейтрализация рисков и последствий от нанесенного ущерба в неэффективном использовании земель (которое включает, в числе прочего, и неиспользование земель) состоит в первую очередь в постоянном мониторинге эффективности использования земель. Мониторинг должен включать в себя и показатели землеотдачи, и показатели землеемкости продукции в промышленности и сельском хозяйстве. При этом оценка эффективности использования земли невозможна без выполнения промышленной концепции и программы развития АПК на новой инновационной основе.

Очень важным представляется ведение информационной базы по переводу земель в различные категории: какой ценности земля переводится, например, под строительство¹⁰. Это относится, прежде всего, к землям сельхозназначе-

ния. Также представляется важным внесение изменений в земельное законодательство в части механизма изъятия и продажи земли обанкротившихся предприятий.

Следующая функция земельного законодательства, которая должна неукоснительно выполняться, - это обеспечение законности и справедливости сделок с земельными участками, целевое назначение которых имеет большое социально-экономическое значение. В современном российском земельном законодательстве можно изменять категорию земель для реализации социально значимых проектов. Так, действующее законодательство разрешает перевести участок земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений через процедуру его включения в черту населенного пункта¹¹. Однако у нас отсутствуют критерии того, что является социально значимым проектом: жилье для малообеспеченных, которое укладывается в политику государства повышения условий жизни, или поселок дорогих особняков, которые не являются местом постоянного проживания их владельцев.

Последние изменения в земельном законодательстве призваны ускорить перевод земли из одной категории в другую и наделить регионы дополнительным правом самостоятельно решать эти вопросы. За последнее время это не первая попытка такого рода. Действительно, земельные участки должны быстрее выделяться строителям. Однако в строительном буме мало кто думает о том, какая по качеству земля идет под застройку, что получают в результате район и его жители, у которых появятся новые соседи. В данном случае целесообразно на федеральном уровне выработать и зафиксировать критерии социально значимых инвестиционных проектов, уточнить процедуру включения земель сельскохозяйственного назначения в черту города, а также обсудить возможность взимания реальных значимых платежей в местные бюджеты за использование плодородной земли в промышленных или жилых целях. На наш взгляд, взимание платежей в данном случае должно основываться на базе уточненной кадастровой стоимости земельного участка (с учетом поправочного коэффициента).

Исследование выявило нарушение прозрачности оборота наиболее значимых категорий земель. Этот принцип нарушается в части выполнения норм закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения: при переводе земель

сельхозназначения используются различные механизмы как легального, так и нелегального характера для того, чтобы продать земли предпринимателям¹². При этом механизмы перевода земель из сельскохозяйственных в прочие включают большую коррупционную составляющую. Как следствие, в последние годы происходит изменение целевого предназначения сельскохозяйственных угодий в больших масштабах. В условиях современных земельных отношений России целевая деформация не представляет пока очевидной социально-экономической опасности, поскольку сельхозугодия часто используются неэффективно, но защита сельхозугодий посредством законодательных ограничений необходима, в частности, в виде эффективно функционирующей системы зонирования, системы оценки земли, а также в виде жестких контрольных санкций в процессе трансформации одних категорий земель в другие; и т.д.¹³

В целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения, с 2009 г. уменьшение данного показателя составило 16,2 млн га. По сравнению с предыдущим годом площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 2,9 млн га¹⁴.

Следует также отметить, что по состоянию на 1 января в период за 2009-2013 гг. в динамике изменений площади сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения наблюдаются лишь незначительные колебания. Структура распределения сельскохозяйственных угодий в их составе тоже сохраняется. Повсеместно отмечался добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель, связанный с их неудовлетворительным экономическим состоянием. Как и прежде, ликвидировались сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства. При этом часто нерешенным оставался вопрос дальнейшей судьбы земельных участков. Вследствие этого в государственном кадастре недвижимости сведения о таких земельных участках продолжали учитываться как земли сельскохозяйственного назначения, используемые теми или иными юридическими и физическими лицами для сельскохозяйственного производства. По данным статистических наблюдений, общая

площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций (принадлежащих по данным государственного кадастра недвижимости таким организациям), по состоянию на 1 января 2013 г. составила 16,6 млн га.

Также Земельным кодексом Российской Федерации допускается изъятие из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей при условии худшего их качества согласно кадастровой стоимости. За 2012 г. из земель сельскохозяйственного назначения по этой причине было выделено 110,4 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения отведено 21,5 тыс. га сельскохозяйственных угодий, для расширения и строительства населенных пунктов - 35,6 тыс. га, предприятиям, организациям и учреждениям природоохранного назначения - 46,5 тыс. га, для других целей - 6,8 тыс. га. Кроме того, следует отметить, что в 2012 г. для расширения и строительства населенных пунктов было отведено 39,7 тыс. га земель различных категорий, из них 37 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 28,3 тыс. га пашни. Под строительство и расширение предприятий промышленности, транспорта, связи и иного назначения в 2012 г. было отведено 53,6 тыс. га земель различных категорий, из них 33 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения, в том числе 10,8 тыс. га пашни.

Вместе с тем ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установлены условия и ограничения перевода земель сельскохозяйственного назначения для указанных целей. Однако, исходя из положений указанной статьи, земли сельскохозяйственного назначения, используемые для сельскохозяйственного производства, а также особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья фактически не защищены от перевода в земли населенных пунктов для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, и перевода в земли промышленности и иного специального назначения, для целей строительства объектов транспорта и связи.

Следствием провалов в выполнении функций земельного законодательства является накопление негативных социально-экономи-

ческих последствий рыночного оборота земли, что отрицательным образом сказывается на развитии российской экономики. Анализ сложившейся на сегодня системы правового регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами показал, что, к сожалению, часто доходность становится основным критерием выбора вариантов развития земельных отношений в ущерб основной задаче государства - поддержания основ жизнедеятельности людей. Аналогичные критерии применяются и при выборе инвестиционных проектов¹⁵. Последствия неправильных шагов в данной области могут быть разрушающими для российской экономики и общества в целом. В связи с этим возникает необходимость в принятии адекватных мер законодательного регулирования возникающих провалов. Риски в правовом поле приводят к отрицательным тенденциям на земельном рынке.

Таким образом, возможности для реализации потенциала земельных ресурсов зависят от институциональной среды, в которой функционирует экономический механизм. Институциональная среда может способствовать повышению эффективности использования земельных ресурсов, а может выступать и в качестве сдерживающего фактора. Вместе с тем экономический механизм нельзя считать абсолютно зависимым от состояния институциональной среды, ведь она функционирует и постоянно изменяется под воздействием экономических условий использования земельных ресурсов. При этом основным критерием эффективности управления должен выступать показатель, в котором рост налоговых поступлений должен сопоставляться с уровнем роста доходов землепользователя. Если один из компонентов критерия показывает снижение, то считать управление эффективным нельзя.

Обобщая результаты проведенных исследований, хотелось бы подчеркнуть, что совершенствование системы управления земельными отношениями, происходящее в стране, необходимо рассматривать через призму нейтрализации рисков, связанных как с проблемами сложившегося на сегодня землепользования, так и с формами и методами управления со стороны государства, в направлении внедрения смешанных форм землепользования с применением ипотеки, расширением функций арендных форм и использованием потенциала государственно-частного партнерства.

¹ См.: Привлечение частного капитала в производственный процесс: возможности и условия / А.Г. Зельднер [и др.]. М., 2013; Условия функционирования и эффективность использования инвестиционно-инновационных возможностей особых технико-внедренческих зон России / А.Г. Зельднер [и др.]; Российская академия наук, Институт экономики. М., 2012. Серия "Научные доклады Института экономики РАН".

² См.: Зельднер А.Г. Деструктивные тенденции и конструктивные возможности их преодоления в экономической системе России. М., 2013; Козлова С.В. Особенности земельного рынка России // Экономические науки. 2011. № 78. С. 187-190.

³ Козлова С.В. Роль земельного фактора в федеральной целевой программе по жилью // Экономические науки. 2007. № 36. С. 11-15.

⁴ Осипов В.С. Базовые предпосылки притока частных инвестиций // Вестн. Института экономики РАН. 2014. № 3. С. 118-126.

⁵ См.: Козлова С.В. Законодательная основа регулирования рынка земли в России // Сегодня и завтра российской экономики. 2011. № 45. С. 79-85; Осипов В.С. Отраслевые и операционные конкурентные преимущества в международном разделении труда: матрицы структуризации промышленной политики // Экономика и предпринимательство. 2014. № 6. С. 26-33.

⁶ Козлова С.В. Инновационно-инвестиционная привлекательность земли: методологические подходы // Экономические науки. 2012. № 96. С. 29-32.

⁷ Козлова С.В., Грибанова О.М. Государственно-частное партнерство в сфере ЖКХ: проблемы и перспективы // Вестн. Института экономики РАН. 2014. № 4. С. 176-184.

⁸ Деструктивные тенденции в российской экономике и пути их преодоления в сферах, обеспечивающих потребительский спрос: науч. докл. / А.Г. Зельднер [и др.]. М., 2013.

⁹ IRN.RU, информационная служба. 2011. 30 марта.

¹⁰ Ворожейкина Т.М. Определение направлений развития компаний агробизнеса на основе карт стратегических групп // Экономика и управление. 2010. № 8. С. 65-68.

¹¹ Ворожейкина Т.М. Особенности конкуренции в сельском хозяйстве // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2012. № 2. С. 39-42.

¹² Халтурин Р. Развитие транспортной инфраструктуры: проблемы и возможности // Вестн. Института экономики РАН. 2012. № 6. С. 101-107.

¹³ Ширяева Р.И. Деформации управления государственной собственностью // Экономические науки. 2013. № 100. С. 21-24.

¹⁴ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения / М-во сельского хозяйства РФ. 2013. URL: <http://rosagroland.ru/monitoring/analytics/311>.

¹⁵ Преодоление деструктивных тенденций в государственном управлении / А.Г. Зельднер [и др.]. М., 2014.

Поступила в редакцию 02.07.2014 г.