

УДК 631.1:332.3(571.65)

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В РЕГИОНЕ

Кустова С.Б.

Старший научный сотрудник

ФГБНУ Магаданский научно-исследовательский институт сельского хозяйства

Магадан, Россия

Аннотация. В статье рассмотрена структура земель сельхозназначения по видам собственности в России в целом и Магаданской области в частности. Установлена необходимость государственного управления земельными ресурсами наравне с действующими на них рыночными механизмами. Выделены основные методы управления земельными ресурсами, применяемые исполнительными органами. С целью совершенствования экономического метода управления земельными ресурсами предложено для расчета арендной платы за использование земель сельхозназначения применять коэффициент эффективности использования сельхозугодий.

Ключевые слова: земельные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, государственное управление, методы управления земельными ресурсами, земельный налог, арендная плата.

METHODS OF MANAGEMENT OF LAND RELATIONS IN THE REGION

Kustova S.B.

Senior Researcher

The Magadan Agricultural Research Institute

Magadan, Russia

Annotation. The article considers the structure of agricultural land by type of ownership in Russia in general and the Magadan region particularly. The need of state land management on an equal basis with the existing market mechanisms is established. The basic methods of land resources management used by the executive bodies are allocated. In order to improve the economic method of land management it is proposed to use the coefficient of efficiency of agricultural land use to calculate the rent for the use of agricultural land.

Keywords: land resources, agricultural land, public administration, land management methods, land tax, rent.

Земельные отношения являются важнейшим фактором, обеспечивающим благосостояние общества, а земельные участки, как объект этих отношений, составляют основу национального богатства, источник экономического роста страны. Обладая совокупностью природных и экономических свойств, земля требует отдельной, отличающейся от других, системы управления.

Институциональные изменения, направленные на развитие рыночной экономики в стране, определили необходимость реформирования земельных отношений, в связи с тем, что земля, помимо ее традиционных свойств (средство производства, территориальный базис, природный ресурс), стала объектом недвижимости. Агропромышленному комплексу отводится ведущая роль в обеспечении продовольственной безопасности страны как части национальной безопасности РФ [7]. Ввиду того, что в сельском хозяйстве земля используется не только как пространственный базис для размещения каких-либо объектов, а и как основное средство производства, в этой отрасли ей придается особое значение.

Осуществление рыночных преобразований, затронувших и земельные отношения, привело к демонополизации государственной собственности на землю. Несмотря на это, по итогам 2015 года 255,3 млн. га, или 66,5% земель

сельхозназначения РФ находилось в государственной и муниципальной собственности, гражданам принадлежало 111,1 млн. га (29%), юридическим лицам – 17,3 млн. га (4,5%). Из всех земель, находящихся в частной собственности на долю земель сельхозназначения приходилось 96,2% [1].

Большая часть земель сельхозназначения Магаданской области по состоянию на 01 января 2016 г. также принадлежала государству – 298,8 тыс. га или 98,8% площади земель данной категории и только 1,2% находилось в частной собственности, физическим и юридическим лицам принадлежит соответственно 3,5 тыс. га и 0,2 тыс. га. Из всех земель области, относящихся к частному сектору, 80,4% составляют земли сельхозназначения [6]. Учитывая сложившееся соотношение, государству необходимо постоянно и осознанно воздействовать на земельные ресурсы для более полного удовлетворения потребностей общества с использованием всех свойств земли.

Для организации эффективной системы управления земельноресурсным потенциалом необходимо найти ту невидимую грань, которая позволит отделить деятельность государственных структур, обеспечивающих распределение, эксплуатацию и охрану земли, от воздействия на эти процессы рыночных механизмов.

Годы проведения земельной реформы показали, что государственными органами во многом были ослаблены функции управления землепользованием, снизилась эффективность управления землями сельхозназначения. В подавляющем большинстве случаев арендаторы, реже собственники, не соблюдают требования современных технологий возделывания культур, обработки почвы, ведения севооборотов, не несут ответственности за состояние почвенного плодородия, не осуществляют мероприятия по воспроизводству почвенного слоя. В сложившейся практике многие сельхозтоваропроизводители ведут истощающую эксплуатацию наиболее ценных сельскохозяйственных угодий (окультуренной пашни) и сенокосов коренного улучшения, то есть земельных угодий,

характеризующихся лучшими агрохимическими параметрами. Кроме этого сельскохозяйственные угодья необоснованно изымаются для целей наиболее выгодных в коммерческом плане, но не связанных с сельхозпроизводством, а именно под строительство жилья, в интересах промышленности, транспорта и др.

Для обеспечения эффективной системы управления необходима четко разработанная политика развития земельных отношений, включающая систему мер, направленных на обеспечение прозрачности функционирования всех органов управления. Этому должна способствовать соответствующая на всех ступенях иерархии нормативно-правовая база. Управление земельными отношениями необходимо строить на равенстве и справедливом отношении ко всем участникам, учитывая местные исторические, национальные и религиозные особенности землепользования [4].

Систему управления земельными ресурсами в регионе представляют организации различных ведомств и уровней подчиненности. Однако между ними наблюдается несогласованность действий и дублирование функций, что приводит к многочисленным конфликтам интересов [5].

В арсенале исполнительных органов присутствуют различные методы, позволяющие осуществлять менеджмент землепользованием. Применительно к проблеме земельных отношений метод управления земельными ресурсами определяют как особый способ воздействия на участников земельно-имущественных отношений, посредством которого достигаются приемлемые параметры состояния и использования земель как важнейшего фактора социально-экономического развития страны (региона) [9]. При этом затрагиваются различные стороны общественных отношений, включая социально-экономические, юридические, экологические.

К основным методам управления относятся административный, организационно-правовой и экономический.

Администрирование осуществляют исполнительные органы власти путем непосредственного выполнения своих функций, направленных на предоставление, изъятие, перераспределение земель. Решения, принимаемые ими о выдаче разрешений, лицензий на использование земельных участков должны способствовать рациональному землепользованию. Рассмотрев данную сторону деятельности Департамента имущественных и земельных отношений Магаданской области, установили, что определенную долю в ней занимают вопросы изменения целей использования земельных активов.

Как уполномоченный орган по рассмотрению ходатайств и принятию решений о переводе находящихся в государственной собственности земель из одной категории в другую в течение 2014 - 2017 годов департамент согласовывал перевод земель сельхозназначения и земель запаса в земли промышленности и иного специального назначения, а также водного фонда: в 2014 году 45 земельных участков площадью 2706 га, в 2015 г. – 76 участков общей площадью 613,7 га, в 2016 г. – 75 земельных участков площадью 1466,83 га, в 2017 г. – 94 участка площадью 1697,3 га и только 1 участок (8,4 га) из земель запаса переведен в категорию земель сельхозназначения. Перевод земель из одной категории в другую в регионе предпринимается в большинстве случаев с целью разработки и добычи полезных ископаемых. Это притом, что земли сельхозназначения в регионе составляют 0,65% в структуре земельного фонда территории, а сельскохозяйственные угодья занимают 40,2% площади земель сельхозназначения [2,8].

Департамент определен координатором и ответственным за выполнение на территории региона условий Федерального закона № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа». В рамках этого вида деятельности с

01 января 2016 года было рассмотрено почти 2 тысячи заявок на предоставление «дальневосточного гектара», что привело к заключению 1354 договоров на закрепление 881 гектара неосвоенной территории.

Суть организационно-правового метода заключается в том, чтобы в процессе менеджмента решения, принимаемые субъектами земельных отношений, соответствовали существующему законодательству. Это может быть достигнуто в результате проведения мониторинга состояния земель, осуществления эффективного функционирования государственного земельного кадастра, ограничения действий собственников или землепользователей, которые противоречат земельному законодательству.

Мониторинг предписывает следить за состоянием, позволяет выявить нарушения безопасной эксплуатации и обоснованность использования земель по установленному назначению. В ходе его проведения осуществляется учет состояния плодородия почв, выявляются количественные характеристики изменения площадей земель и земельных участков, видов сельскохозяйственных угодий.

Любые действия по проведению менеджмента земельных ресурсов должны базироваться на достоверной информации. Для обладания актуальными сведениями в целях осуществления эффективной земельной политики необходим четко налаженный кадастровый учет земель. Однако, пока обязанность уточнения границ, постановки и снятия с учета земельных участков возложена на правообладателя, добиться стопроцентной надежности информации будет непросто. Очень часто внесение или изменение в государственный кадастр недвижимости сведений о земельных участках осуществляется несвоевременно, особенно это касается сельхозпроизводителей, прекращающих свою деятельность, что не позволяет представить реальную картину о землепользовании в регионе. По информации Кадастровой палаты

региона, в Магаданской области только 19% земельных участков имеют уточненные границы.

После перехода к рыночной экономике акцент в государственном управлении земельными ресурсами стали делать на экономическом методе, не исключая при этом два вышеназванных метода. Его сущность состоит в соблюдении экономических интересов всех заинтересованных субъектов земельных отношений путем использования земельной ренты как основы системы экономических регуляторов.

Используя экономические методы необходимо учитывать региональные условия, чтобы сельхозтоваропроизводители имели возможность скорее адаптироваться к создаваемым экономическим условиям. Так, земельные платежи необходимо устанавливать в зависимости от качества земель, их местоположения, вида использования и состава угодий; при формировании земельного рынка учитывать факторы и тенденции, влияющие на процессы ценообразования земли [3].

Важнейшим экономическим методом регулирования земельных отношений является платность использования земли. Законодательством РФ предусмотрены две формы платы за землю: земельный налог и арендная плата.

Земельный налог регулируется налоговым кодексом РФ, но его конкретные нормативы для регионов устанавливаются правовыми актами исполнительных органов муниципальных образований. С одной стороны он должен способствовать рациональному использованию земли, а с другой – он служит одним из источников пополнения местных бюджетов, куда зачисляется в полном объеме. Арендная плата и доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности городских округов, также являются источниками наполнения бюджетов муниципальных образований (таблица).

Таблица – Доходы, поступившие за использование земельных ресурсов в г. Магадане, тыс. руб.

Показатели	2013	2015	2016	2016 г. в %
------------	------	------	------	-------------

				к 2013 г.
Налоговые и неналоговые доходы в бюджете, всего	2389510,7	1854168,3	2023788,8	84,7
в т.ч. Налоговые доходы	2169554,5	1676200,9	1809353,2	83,4
Из них: Земельный налог	42861,0	37745,5	32298,0	75,4
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки	52918,9	47089,7	62549,5	118,2
Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также находящихся в собственности городских округов	14727,0	7504,8	4850,1	32,9
ИТОГО доходов от управления земельными ресурсами:	110506,9	92340,0	99697,599	90,2

Изменение суммы земельного налога в 2015 и 2016 годах по сравнению с 2013 вызвано переоценкой кадастровой стоимости земель сельхозназначения. При этом доля данного показателя в сумме налоговых доходов бюджета г. Магадана снизилась за анализируемый период только на 0,2 п.п. Рост доходов в виде арендной платы обусловлен увеличением количества земельных участков, сдаваемых в аренду. В целом доля платежей за использование земельных ресурсов в бюджете муниципального образования город Магадан выросла на 0,3 п.п. и составила 4,93% от суммы налоговых и неналоговых доходов.

Анализ эффективности системы управления земельными отношениями в регионе показал, что нормативно-правовыми актами не предусмотрена система стимулирования эффективного землепользования. По итогам нашего исследования предложено применить коэффициент эффективности использования сельхозугодий для дифференциации арендной платы за пользование землями сельхозназначения в городских округах Магаданской области, который бы заменил применяемый в настоящее время поправочный коэффициент, устанавливаемый муниципальными органами власти и

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

зависящий от категории земель и арендаторов, места расположения земельного участка и вида разрешенного использования земельного участка. Предлагаемый коэффициент следует определять как отношение фактического показателя эффективности использования сельскохозяйственных угодий к нормативному. Эффективность использования сельхозугодий в данном случае выразили через фактический выход продукции сельхозпроизводства на единицу площади сельхозугодий, а нормативное значение эффективного использования сельхозугодий рассчитывали с помощью корреляционно-регрессионного анализа, учитывая влияние значимых факторов. В результате установили, что уровень использования земельных угодий в городских округах Магаданской области составил от 77 до 94% от нормативного значения. Для того чтобы максимально достигнуть заданных целей управления земельными отношениями, необходимо добиваться, чтобы коэффициент эффективности использования сельхозугодий был больше или равен 1.

Использование экономического метода предполагает создание системы экономических регуляторов, к которым кроме земельного налога и арендной платы относятся плата за приобретение в собственность земельных участков и прав аренды на них, рыночная и залоговая цена земли, компенсационные платежи при изъятии земель для государственных нужд, штрафы за нецелевое использование, компенсационные выплаты за проведение культуртехнических мероприятий по восстановлению земель. Обозначенные регуляторы должны быть взаимосвязаны между собой, последовательно приводиться в действие органами исполнительной власти с целью обеспечения рационального, эффективного использования земель.

Таким образом, система методов управления земельными ресурсами должна быть направлена на выработку решений, способствующих привлечению в аграрную отрасль эффективных сельхозтоваропроизводителей, предотвращению выбытия земель из сельскохозяйственного производства,

сохранению фонда земель сельхозназначения, стимулированию повышения качества сельхозугодий.

Библиографический список

1. Государственный (Национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2015 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения 12.05.2017).
2. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 240 с.
3. Корнева Т.Г. Экономические методы совершенствования управления земельными ресурсами АПК: на примере Республики Бурятия / Т.Г. Корнева // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук – СПб.-Пушкин. – 2007. – 26 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.dissercat.com/content/ekonomicheskie-metody-sovershenstvovaniya-upravleniya-zemelnymi-resursami-apk-na-primere-res#ixzz4p7u0MAot> (Дата обращения 05.09.2017).
4. Кочанов М.А. Концептуальные основы совершенствования государственного управления земельными ресурсами / М.А. Кочанов, Я.Е. Давыдова // Агропродовольственная политика России. – 2015. – № 9. – С. 33-36.
5. Кустова С.Б. Управление земельными ресурсами региона на примере Магаданской области / С.Б. Кустова // Вектор экономики. – 2017. – № 11. С. 30. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2017/11/regionaleconomy/Kustova.pdf> (дата обращения: 22.11.2017).

6. Кустова С.Б. Формирование рынка земель сельскохозяйственного назначения в регионе / С.Б. Кустова // Проблемы современной экономики. – 2018. – № 3(67). – С. 249-252.

7. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ № 120 от 30.01.2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/30563> (дата обращения 05.11.2018).

8. Отчет департамента имущественных и земельных отношений Магаданской области о работе за 2014, 2015, 2016 годы. [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <https://dizo.49gov.ru/activities/reports/> (Дата обращения 19.05.2017).

9. Свитин В.А. Система методов управления земельными ресурсами: рекомендации / В.А. Свитин. – Минск-Горки: Белорусская гос. сельхоз. акад., 2016. – 25 с.

Оригинальность 91%