

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА

Седашкина Татьяна Ивановна,

канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и
муниципального управления

Гатилова Евгения Валерьевна,

студентка V курса экономического факультета,

Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва, г. Саранск

В статье описаны основные аспекты, связанные с управлением земельными ресурсами, описаны проблемы современной земельной реформы, а также подробно охарактеризованы организационные мероприятия государства в указанной сфере.

Ключевые слова: государственный кадастр недвижимости, управление земельными ресурсами, использование земель, мониторинг земель

Земельные ресурсы, являясь основой национального богатства, основным потенциальным источником экономического роста страны, в силу своих природных и экономических свойств, представляют особый объект социально-экономических и общественно-политических отношений. Это диктует необходимость создания принципиально иной системы управления земельными ресурсами от других систем управления.

В России формирование современной системы управления земельными ресурсами является ключевой проблемой земельной реформы, которая до последнего времени не нашла окончательного решения. Поэтому требуется совершенствование теоретических и методических положений управления земельными ресурсами, позволяющих увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав, гарантий для субъектов земельных отношений.

Управление земельными ресурсами включает следующие аспекты: политический, административно-управленческий, правовой, научный, технико-технологический. Поэтому управление земельными ресурсами является результатом определенного сочетания объективных и субъективных факторов.

Управление земельными ресурсами включает такие функциональные действия, как землеустройство, государственные земельный кадастр и мониторинг земель и др. Поэтому система управления земельными ресурсами может быть государственной, муниципальной и внутрихозяйственной в зависимости

от формы собственности на землю и органа, осуществляющего функции управления.

Целью управления земельными ресурсами является обеспечение потребностей государства и общества, таких как высокий уровень экономических, экологических и социальных условий жизни населения; эффективное развитие предпринимательской, общественной и иной деятельности; сохранение и восстановление свойств окружающей природной среды, в т.ч. земельных ресурсов; формирование экономически и социально обоснованной системы платежей за земельные участки.

Развитие мировой экономики показывает, что в современных условиях регулируемая рыночная экономика требует такого государственного управления земельными ресурсами, которое обеспечивает строгое соблюдение системы земельного и гражданского законодательства в сочетании с экономической самостоятельностью субъектов землепользования. Земельная реформа в России существенно тормозится из-за отсутствия понятия единого объекта недвижимости для зданий и занимаемых ими земельных участков, а также большого количества земли в госсобственности. В октябре 2001 года был принят Земельный кодекс, главной целью которого было заложить основу рынка земли и объединить многочисленные нормативные акты в этой области в единый документ. Однако задача объединения этих норм в полной мере не решена до сих пор. Предпринятые государством законодательные меры по созданию рыночных условий оборота земли не привели к слиянию в единый объект недвижимости существующих в различных правовых режимах зданий и занимаемых ими земельных участков. Одной из важнейших задач в сфере развития рынка земли также является продолжение процесса разграничения госсобственности на землю [5].

Тем не менее, процесс формирования института частной собственности на землю в России активно развивается. Показатели государственной отчетности свидетельствуют о том, что земля включена в рыночный оборот, т.е. с земельными участками совершаются сделки, предусмотренные гражданским законодательством. В то же время земля как пространственная основа существования государства и его граждан, как звено экосистемы требует пристального внимания со стороны государства для обеспечения политической, экономической, экологической безопасности, социальной защиты населения, защиты исторических и культурных основ существования страны и ее граждан.

Формирование цивилизованных рыночных отношений предполагает переход земельно-имущественного комплекса на качественно новый этап развития, а именно превращение земли в реальный высокодоходный производственный ресурс путем обоснованного применения различных механизмов государственного управления. В связи с этим особую важность приобретают исследования, отвечающие на вопросы: какие направления развития рынка земель возможны в России, какие социальные, политические, экономические последствия этих процессов возможны, какие существуют механизмы государственного регулирования земельного рынка [2].

Таким образом можно выделить 3 сферы совершенствования управления земельными ресурсами – совершенствование земельного законодательства, организационно-структурной системы, а также экономического механизма управления земельными ресурсами.

Административно-правовая организация использования и охраны земель включает в себя совокупность мероприятий по воздействию государства на общественные отношения в целях организации, упорядочения системы управления, оказания регулирующего воздействия на земельные отношения.

Важность создания адекватной системы государственного управления является надежным обеспечением реализации поставленных государством целей и задач в области землепользования, достижения экономической и социальной стабильности, своевременного реагирования к постоянно изменяющимся условиям использования земли [3].

Государственное управление землепользованием, как и любая иная отрасль управления, имеет свои особенности. Среди всей совокупности природных ресурсов земля является одним из важнейших. Этот природный ресурс провозглашен ст. 11 Конституции РФ народным достоянием каждой территории. Признание земли таковой накладывает на собственников земли, землепользователей, землевладельцев особый отпечаток, когда их поведение при реализации всех основных правомочий, составляющих содержание прав участников земельных отношений, претерпевает серьезные ограничения в интересах всего общества, отдельных социальных групп. Установление соответствующих ограничений поведения участника земельных отношений происходит путем государственного регулирования или государственного вмешательства, в том числе в отношении частной собственности на землю. Нахождение оптимальных сочетаний государственного (публичного) вмешательства в поведение участника земельных отношений с целью гармонизации интересов отдельного индивида, социальной группы, общества, в целом – центральная проблема правового регулирования земельных отношений, решение которой осуществляется государством через систему мер, направленных на создание правовых и экономических предпосылок для устойчивого функционирования всех форм собственности в вопросах владения и пользования землей. Государственное управление землей является частью государственного управления в целом. Это вызвано объективной необходимостью обеспечения эксплуатации земли как основного факта существования государства. Управление в сфере использования и охраны земель представляет собой подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель. Правовой основой в рассматриваемой сфере является сфера территориального верховенства государства. Начальным этапом формирования современного земельного законодательства можно назвать проведение земельной реформы, основной целью которой было закрепление института права частной собственности и введения его в гражданский оборот, осуществление привати-

зации земель. Земельная реформа явилась следствием осознания того, что землепользование не может регулироваться только административными методами.

В соответствии с п. 1 ст. 3 ЗК РФ земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Поскольку земля «считается, прежде всего, публичным достоянием, обеспечивающим благополучие всего населения», управление в сфере использования и охраны земель осуществляет государство посредством правотворческой, исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые в силу п. 1 ст. 5 ЗК РФ являются и участниками земельных отношений [1].

Система управления земельными ресурсами в настоящее время соподчинена Министерству экономического развития РФ, в ведении которого находятся функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения). Такое соподчинение имеет положительный результат, т. к. позволяет более качественно осуществлять управление в этой сфере, для наиболее эффективного разрешения существующих проблем, учитывая особенности управления земельными ресурсами, и отвечает интересам государственного управления в указанной сфере. Исходя из основных методов государственного управления землепользованием государственные органы по характеру управления землепользованием можно разделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции. К органам специальной компетенции необходимо отнести Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. В свою очередь, к органам общей компетенции необходимо отнести Правительство РФ, обладающее широкими полномочиями в области управления землепользованием, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, регулирующие вопросы предоставления и изъятия земельных участков; соблюдения режима землепользования; определения правил застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований и планирования их развития; разработки и реализации различных программ (федеральных, региональных, местных) использования и охраны земель и т. п. [3].

В настоящее время широкими полномочиями в области земельных ресурсов наделена Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Территориальные органы Росреестра осуществляют функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, а также функции государственного земельного контроля.

Система государственного земельного кадастра выступает одним из важнейших действий в сфере управления земельными ресурсами на всех административно-территориальных уровнях, она служит информационной основой государственного управления территориями и экономического регулирования земельных отношений. При этом все составные части земельного кадастра должны быть адаптированы к рыночным условиям. Особенно это важно при разработке экономически обоснованных методик массовой государственной кадастровой оценки земель различных категорий, законодательном изменении принципов и правил налогообложения объектов земельных отношений. Совершенствование системы управления позволит повысить эффективность использования земельных ресурсов на всех административно-территориальных уровнях.

Государственный кадастр недвижимости обеспечивает наличие достоверной информации о земельных участках, о правах на землю, ее оценки и стоимости, режиме использования и качественном состоянии и направлен на обеспечение государственного управления земельными ресурсами региона, гарантий для эффективного вложения инвестиций.

Сведения государственного кадастра недвижимости, имеющие юридическую силу и государственный статус, становятся основными достоверными данными для налоговых, финансовых, правоохранительных, судебных и иных органов, и являются федеральной собственностью.

Существование государственного кадастра недвижимости во многом способствует развитию земельной реформы и формированию рынка земли.

Рынок земли – особая экономическая структура национального хозяйства. Его организация и эффективное функционирование должны основываться на нормативно-правовой базе, регулирующей отношения, возникающие на земельном рынке.

Рынок земли отличается от рынка других товаров. Это связано с тем, что земельные участки как товар нельзя стандартизировать, то есть покупать или продавать по заранее установленным образцам, так как на ценообразование на продаваемую и покупаемую землю как объект товарных отношений влияют: конкретное местоположение земельного участка, качественные природные и другие характеристики, целевое назначение и ряд других показателей. Все это определяет сложную функционально-организационную структуру земельного рынка, где помимо основных участников рынка - продавца и покупателя действует большое число посредников в лице банковских структур, фондовых институтов, агентов по операциям с землей (брокеров), землеустроителей, оценщиков земли, ипотечных кредиторов, инвесторов, страховщиков, юристов и так далее.

Перечисленные выше особенности участия земельных участков в гражданском обороте позволяют сделать вывод о необходимости государственного регулирования процесса формирования и развития рыночных земельных отношений посредством постоянного наблюдения и контроля за состоянием земельного рынка, прогнозирования тенденций его развития и создания правовых гарантий его участникам.

Основа эффективного управления земельными ресурсами – грамотное законодательство.

Ещё одной составляющей эффективного управления земельными ресурсами является экономический механизм. Механизм экономического регулирования формируется системой мер *экономического воздействия*, направленных на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей, установление социально справедливых платежей за землю, экономическое стимулирование рационального и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухудшение экологического состояния земельных участков, да защиту земельных угодий от порчи и ухудшения их экологического состояния, незаконного захвата и разбазаривания.

Система экономических регуляторов управления земельными ресурсами включает:

- земельный налог;
- арендную плату за землю;
- рыночную цену земли;
- залоговую цену земли;
- компенсационные платежи при изъятии земель;
- компенсационные выплаты при консервации земель;
- платежи за повышение качества земли;
- штрафные платежи за экологический ущерб;
- налоговое обложение при гражданском земельном обороте;
- плату за право аренды и др.

Экономический механизм управления земельными ресурсами должен быть основан на использовании земельной ренты в качестве основы для формирования системы экономических регуляторов с другими экономическими рычагами (ценами, ссудным процентом, подоходным налогом и т. д.)

Однако, по мнению экспертов, развитие земельного рынка может привести к ряду последствий негативного и позитивного характера. Большинство экспертов обеспокоено процессами деградации земель и усилением социальной напряженности в результате перераспределения собственности на землю. К тому же велика вероятность того, что в результате развития рыночных отношений увеличатся объем земельных платежей и число собственников земельных участков. Не вызывает опасений выкуп больших площадей российских земель иностранными гражданами. В отношении того, сможет ли рынок распределить земельные участки в руках наиболее эффективных собственников, эксперты высказались далеко не однозначно.

Рассмотрим рынок земли на примере Республики Мордовия. По данным государственной статистической отчетности по состоянию на 1 января 2011 года в Республике Мордовия государственные и муниципальные земли используются на условиях аренды 88993 арендаторами земельных участков на площади 236,3 тыс. га (таблица 1).

Всего в течение 2010 года в республике совершено 10,1 тыс. сделок с земельными участками на площади 15,2 тыс. га, что по сравнению с прошлым годом больше на 4,6 %.

Наследование земельных участков осуществлено 2940 гражданами на площади 660,5 гектаров.

Сделки по купле-продаже земельных участков гражданами и юридическими лицами за истекший год составили 2543 единиц на площади 1788,05 га.

Продажа земельных участков органами государственной власти и местного самоуправления уменьшилась по сравнению с 2009 годом и составляет 1651 единиц на площади 3754,88 га.

Количество прочих сделок с земельными участками (дарение, аренда текущего года) заключенных в 2010 году составило 2644 единицы.

Предоставление земельных участков находящихся в государственной и муниципальной собственности в аренду является в Республике Мордовия основной формой земельных отношений и составляет 91,7 % от всех сделок.

Общее состояние земельного рынка в Республике Мордовия можно характеризовать как динамично развивающееся, в некоторых районах со значительным ростом. Так в Ардатовском, Большеигнатовском, Зубово-Полянском, Рузаевском, Темниковском муниципальных районах совершено сделок в 2010 году больше чем в 2009 году соответственно в 2,1, 2,9, 1,6, 2, 3 раза. Наибольшее их количество совершено в городском округе Саранск-1350 сделок.

В целом по республике количество сделок с земельными участками по купле-продаже и дарению увеличилось по сравнению с прошлым годом на 17,4%.

Земельный рынок в значительной степени зависит от месторасположения земельных участков относительно районных центров и г. Саранска. Продажа земельных участков, по сравнению с прошлым годом, органами государственной власти и местного самоуправления, уменьшилась на 231 сделку, дарение земельных участков увеличилось на 16 сделок, а продажа земельных участков гражданами и юридическими лицами увеличилась на 452 сделки.

Т а б л и ц а 1

Предоставление земельных участков в аренду местными органами власти в Республике Мордовия

Категория земель	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	Площадь, га.	Численность арендаторов, чел.	Площадь, га.	Численность арендаторов	Площадь, га.	Численность арендаторов	Площадь, га.	Численность арендаторов
Земли вне населенных пунктов	211591	32801	197729	30706	213999	29636	219024	29679
Земли населенных пунктов	16752	58220	16967	58681	17076	57869	17365	59314
Всего	228343	91021	214696	89387	231075	87505	236389	88993

В 2010 году в целом по Республике Мордовия было продано 1651 государственных и муниципальных земельных участка на площади 3754 га, из них:

– гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и других целей – 1463 ед. (174,9 га);

– юридическим лицам для предпринимательской деятельности – 188 ед. (3579,9 га).

Данные о продажах государственных и муниципальных земель в Республике Мордовия с 2007 по 2010 гг. приведены в таблице 2.

Т а б л и ц а 2

Продажа государственных и муниципальных земель в Республике Мордовия

	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	Число сделок, ед.	Площадь, га	Число сделок, ед.	Площадь, га	Число сделок, ед.	Площадь, га	Число сделок, ед.	Площадь, га
1. Гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства:								
- вне населенных пунктов	-	-	-	-	-	-		
- в населенных пунктах	1119	118,3	1391	175,3	1542	767,5	1463	174,9
ИТОГО:	1119	118,3	1391	175,3	1542	767,5	1463	174,9
2. Юридическим лицам для предпринимательской деятельности:								
- вне населенных пунктов			64	2368,4	91	11601,7	14	3415
- в населенных пунктах	37	22956,13	231	480,4	249	219,2	174	164,8
ИТОГО:	126	161,3	295	2848,9	340	11820,9	188	3579,9
ВСЕГО:	163	23117,49	1486	3024,2	1882	12588,4	1651	3754,8

В 2010 году было выкуплено юридическими лицами в черте населенных пунктов 174 земельных участков на площади 164,8 га и вне населенных пунктов 14 земельных участков на площади 3415 га в соответствии с Законом Республики Мордовия от 12 марта 2009 года №23-З «О регулировании земельных отношений на территории Республики Мордовия» в размере семикратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, предусматривающим сделки с правами аренды (ст. 615) в республике за последние годы получили распространение сделки по продаже прав аренды.

В 2010 году на конкурсах и аукционах была проведена продажа прав аренды муниципальных земель гражданам и юридическим лицам. Всего были

выкуплены права аренды на 292 земельных участка площадью 620,4 га, в том числе земель поселений – 289 земельных участков на площади 42 га.

Правовой основой для сделок между гражданами и юридическими лицами являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ с изменениями, внесенными Федеральным законом от 29.12.2010 №435-ФЗ.

По данным статистической отчетности 3-зем «Сделки с землёй» за 2010г. в Республике Мордовия было зарегистрировано 2543 договоров (на площади 1788 га) по купле - продаже застроенных и незастроенных земельных участков между гражданами и организациями (таблица 3).

Т а б л и ц а 3

Сделки с земельными участками в Республике Мордовия

Сделки с земельными участками	Год	Всего сделок/га	Сделок в населенных пунктах/га	Сделок вне населенных пунктов/га
Купля-продажа земельных участков юридическими лицами и гражданами для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства	2007	2489/2072,60	2447/452,03	-
	2008	2586/4009,8	2106/480,9	480/3529
	2009	2091/7697,4	1951/335,4	140/7362
	2010	2543/1788	2389/894,3	154/893,7

Как и в предыдущие годы, в 2010 году большая часть сделок по купле-продаже земли между гражданами и организациями относится к участкам, используемым для ведения личного подсобного хозяйства, животноводства, садоводства, они составляют 50,8% (1294 ед.) от общего числа сделок, а также для индивидуального жилищного строительства – 41% (1045 ед.).

В 2010 году цена на незастроенные земельные участки населенных пунктов проданных органами государственной власти и местного самоуправления для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства гражданам составила от 0,5 до 23 руб./кв. м. В г. Саранске для использования в целях промышленности и иного специального назначения цена 1 кв. м земли составила 82 рубль [4].

Следовательно, можно сделать вывод, что предоставление земельных участков находящихся в государственной и муниципальной собственности в аренду является в Республике Мордовия основной формой земельных отношений.

Начатые преобразования в области управления земельными ресурсами необходимо продолжить. Мировая практика показывает, что земельно-кадастровые системы являются неотъемлемой частью управления, без их создания невозможно формирование рынка земли и недвижимости, а также развитие инвестиционного процесса. Автоматизированная информационная система

государственного кадастра недвижимости – это первый сделанный шаг на пути дальнейшего развития.

Также стоит отметить, что сохранившаяся с советских времен система, при которой к управлению землей имели отношение несколько министерств и ведомств, должна быть упразднена. В большинстве стран мира существует, как правило, один правительственный орган, который несет полную ответственность за управление земельными ресурсами. Только один орган управления может занимать нейтральную позицию и беспристрастно, и сбалансировано учитывать одновременно интересы государства и всех заинтересованных сторон. Разделение и распыление вопросов государственного управления земельными ресурсами, ведения государственного земельного кадастра, землеустройства и государственного контроля за использованием и охраной земель между многими министерствами и ведомствами отрицательно сказывается на использовании и охране земель страны, влечет за собой неконтролируемую деградацию земель, тормозит переход к системе экологически безопасного землевладения и землепользования, создает существенные трудности в достижении продовольственной безопасности страны.

Многообразие региональных особенностей России, неравномерность социально-экономического развития ее территорий объективно обуславливают необходимость смещения центра тяжести земельных преобразований в регионы. Степень этого смещения будет увеличиваться по мере развития федерализма и углубления процесса разграничения полномочий по предметам совместного ведения между Федерацией и ее субъектами. Речь идет о делегировании реализации соответствующих государственных исполнительных функций в области землепользования на уровень субъектов Федерации при условии их строгой координации на общенациональном уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

- 1 Земельный кодекс Российской Федерации
- 2 Мальцев К. В. Проблемы развития земельного рынка в РФ / К. В. Мальцев// Региология. – 2008. – №4. – С. 24–25
- 3 Новикова С. Н. Система органов исполнительной власти в государственном управлении земельными ресурсами: этапы становления, тенденции развития / С. Н. Новикова// Вестник ТОГУ. –2010.– №1(16). – С. 235-236
- 4 Региональный доклад о состоянии и использовании земель Республики Мордовия в 2010 году.
- 5 <http://er.ru/news/2011/10/10/v-gosdume-obsudili-problemy-sozdaniya-civilizovannogo-zemel'nogo-rynka/>

IMPROVEMENT THE MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN THE REGION

Gatilova E.V.,

5th year student at the Faculty of Economics
Ogarev Mordovia State University, Saransk

Sedashkina T.I.,

PhD, associate professor, Ogarev Mordovia State University, Saransk

The article describes the main aspects related to land management, describes the current land reform and the institutional arrangements of the state in this area.

Keywords: real estate state cadastre, land management, land use, land monitoring