

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

*Работа представлена кафедрой экономики и управления
Адыгейского государственного университета.*

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор Е. Н. Захарова

В статье показано, что эффективное управление земельными ресурсами, как элемент стратегии устойчивого развития региона, должно быть основано не только на административных, но и на экономических регуляторах. Проблему рационализации землепользования может быть решена посредством определения платы за землю с учетом дифференцированного подхода к ее свойствам.

***Ключевые слова:** устойчивое развитие, управление земельными ресурсами, плата за землю, рациональное землепользование.*

I. Astakhova

PRINCIPLES OF LAND RESOURCES MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF REALISATION OF THE REGIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONCEPT

The paper shows that efficient land resources management as an element of a region's sustainable development strategy should be based not only on administrative regulators, but also on economic ones. The problem of land use rationalisation can be solved by means of definition of land charge taking into account the differentiated approach to its properties.

***Key word:** sustainable development, land resources management, land charge, rational land use.*

Идея устойчивого развития предполагает переход к равновесной экономической системе, обеспечивающей сбалансированность потребления и воспроизводства ресурсов всех видов. В отношении многих невозобновляемых ресурсов возможны коррект-

ные решения, состоящие в минимизации использования такого рода ресурсов до практически приемлемых пределов за счет всевозможной экономии и возрастающей компенсации возобновляемыми или практически неисчерпаемыми ресурсами.

Понятие устойчивого развития предполагает также устойчивое социальное развитие, т. е. неуклонное повышение благосостояния, улучшение качества жизни при выделении необходимых ресурсов для поддержания социально-экономического баланса, что возможно лишь на основе достаточно эффективного, экологически безопасного экономического развития. То есть устойчивое развитие предполагает социальный прогресс при равновесном использовании ресурсов.

Исходные положения концепции устойчивого развития состоят в следующем [1]:

1. Обеспечение природно-экологической устойчивости на основе регуляции природной среды.

2. Обеспечение поддерживаемого экономического развития на основе радикально модифицированной рыночной системы.

3. Обеспечение устойчивого социально-экономического развития на основе принципа справедливости.

В основу реализации модели устойчивого развития может быть положен ресурсо-экономный метод хозяйствования, который предполагает достижение определенных результатов при недопущении невосполнимых потерь ресурсов. Посредством этого создаются и накапливаются новые и более сложные, совершенные средства производства, происходит процесс преобразования эколого-экономических отношений в устойчивую систему и непрерывное развитие самого человечества.

Поиски содержания региональной стратегии устойчивого развития должны основываться на анализе местных природных и экономических особенностей. В частности, Республика Адыгея имеет ряд преимуществ для организации ее движения по пути устойчивого развития, обусловленных ее природно-климатическими, географическими и ресурсными особенностями. В систематизированном виде эти факторы можно представить следующим образом:

1. Наличие значительных запасов минерально-сырьевых ресурсов (кирпичных глин и суглинков, песчано-гравийных смесей, строительного гипса, строительных песков, высоко-

качественных известняков), лесных ресурсов из ценных твердолиственных пород, водных ресурсов.

2. Выгодное экономико-географическое положение, связанное с соседством с крупным рынком, важнейшим сегментом которого являются г. Краснодар и Черноморская курортная зона.

3. Рекреационные и туристические ресурсы Адыгеи, насыщенность территории природными объектами, являющиеся ключевыми факторами превращения республики в рекреационно-оздоровительный центр.

И хотя сегодня вопрос об институциональном обеспечении устойчивого развития только находится в стадии разработки, имеется достаточно оснований утверждать, что главными организаторами такого перехода, субъектами устойчивого развития должны стать именно регионы [7]. Это определяется наличием ряда субъективных предпосылок, таких как опыт обустройства территории и возможность широкой опоры на учет ресурсных циклов и использование особенностей территориальных природно-экономических комплексов. И одним из ключевых элементов региональной экономики, требующих пристального внимания в качестве основных сфер реализации концепции устойчивого развития, являются земельные ресурсы.

Земля входит в качестве особого объекта управления в систему регионального хозяйства, являясь его базовым структурным элементом. Как объект, связанный с хозяйственной деятельностью, она по своим свойствам принципиально отличается от других производственных ресурсов. Являясь творением не природы непосредственно, а человеческого труда, последние по этой причине воспроизводимы и, как правило, специализированы, т. е. узкофункциональны.

К специфическим особенностям земельных ресурсов относится качество их «многослойности». Как юридическое понятие земля может выступать как объект трехмерный, когда положение участков определяется естественными или воображаемыми точками, установленными относительно земной поверхности; права на пространство и на любое

материальное содержание в их рамках выделены в особый правовой статус. Такой подход делает возможным деление земли на вертикальные зоны, что многократно повышает общественное значение земельных ресурсов.

Земля в зависимости от ее природных свойств, географического положения, исторически сложившейся и развивающейся системы размещения производительных сил общества может выполнять в системе общественного

производства разные общественно-производственные функции. Это дает основание для разделения ее на особые группы – категории. В частности, выделяют земли сельскохозяйственного назначения; промышленности, транспорта, связи и т. п.; природоохранного назначения; лесного и водного фондов; запаса. Особую категорию образуют земли городов и других поселений. Структура земель Республики Адыгея иллюстрируется на рис. 1.

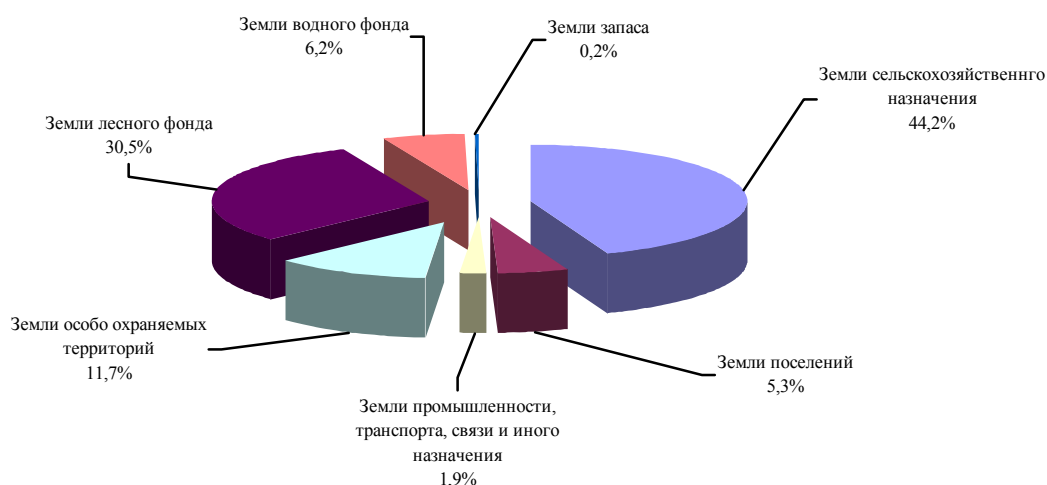


Рис. 1. Распределение земельного фонда Республики Адыгея по категориям в 2006 г. (по данным Министерства сельского хозяйства РА)

По общему правилу, пользование земельным участком осуществляется за плату. Одновременно допускается установление исключений, которые по земельному законодательству выражены в виде льгот для отдельных категорий субъектов и по отношению к категориям земель.

Правовые основы взимания платежей сформулированы в ЗК РФ и в специально принятом по этому вопросу Законе РФ «О плате за землю» 1991 г., в ст. 1 которого установлено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы являются земельный налог и арендная плата. Сочетание обеих этих форм платы за землю (т. е., одновременное взимание и земельного налога, и арендной платы) – ни нормами ЗК РФ, ни Налогового

кодекса РФ, ни Законом о плате за землю не предусмотрено [2].

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах.

Основным видом платежа является земельный налог, порядок уплаты которого установлен главой 31 части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Земельный налог взимается в подавляющем большинстве случаев землепользования, поскольку законом установлено, что собственники земли, землевладельцы и землепользо-

ватели, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом.

Однако следует отметить стабильный рост доли арендной платы в общем объеме поступающих земельных платежей. В частности, в Республике Адыгея она выросла с 30% в 2001 г. до 56,6% в 2005 г. Показатели поступления средств от платежей за землю по районам Республики Адыгея приведены в табл. 1.

Таблица 1

Объем и структура платежей за землю в Республике Адыгея в 2005 г.

Муниципальные образования	Всего платежей, тыс. руб.	В том числе			
		Земельный налог		Арендная плата	
		тыс. руб.	% к общему объему	тыс. руб.	% к общему объему
Гиагинский район	4920,1	2347	47,7	2573,1	52,3
Кошехабльский район	1519,7	721,6	47,5	798,1	52,5
Красногвардейский район	2574,3	1654,4	64,3	919,9	35,7
Майкопский район	4845,3	3776,5	77,9	1068,8	22,1
Кировский с/о (Майкопский район)	5,0	5,0	100		
Тахтамукайский район	10893,3	6268,0	57,5	4625,3	42,5
Теучежский район	1728,2	1215,5	70,3	512,7	29,7
Шовгеновский район	3425,6	862,6	25,2	2563,0	74,8
г. Адыгейск	1507,7	746,5	49,5	761,2	50,5
г. Майкоп	65655,3	24478,3	37,3	41177,0	62,7
Всего по Республике	97074,5	42075,4	43,3	54999,1	56,7

Основными причинами роста арендных платежей за землю являются:

1) простота их администрирования по сравнению с земельным налогом;

2) возможность получения через аренду земли более высоких платежей за использование земли, так как соответствующие органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов.

Важнейшей новацией, получившей практическое применение с вступлением в силу главы 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ, стало понятие кадастровой стоимости земельного участка. Размер земельного налога устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади на год. За земельные участки, неиспользуемые или используемые не по целевому назначению, ставка земельного налога устанавливается в двукратном размере. Основанием для взимания земельного налога в повышенном размере являются решения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Введение главы 31 в Налоговый кодекс Российской Федерации повлекло несколько существенных изменений. Во-первых, в соответствии с законодательством Российской Федерации земельный налог является местным налогом. Он устанавливается и вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территории этих муниципальных образований. Во-вторых, налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельного участка, признаваемого объектом налогообложения. В-третьих, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и не могут превышать определенного законом процента в отношении земельных участков соответствующего целевого назначения. Кроме того, законом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категории земель и (или) разрешенного использования земельного участка [4].

В системе платного землепользования рыночные отношения играют все большую роль, но при этом регулирующая роль государства своего значения не теряет. Оптимальное сочетание элементов планирования и рыночного саморегулирования в современных земельных отношениях основано на правильном использовании основных принципов формирования, изъятия, распределения и использования земельной ренты. Роль

земельной ренты в механизме землепользования очень часто недооценивается, особенно в переходных условиях, при еще не сложившихся отношениях собственности. И это касается не только проблемы введения частной собственности на землю и некоторых особенностей приватизации, но и разграничения собственности на землю между федеральной властью, субъектами федерации и муниципальными властями.

Плата за землю призвана решить важную проблему рационализации землепользования. В условиях командной экономики, когда земельные ресурсы официально принадлежали государству и для конкретных пользователей были бесплатными, наблюдалась тенденция к экстенсивному использованию земли. С точки зрения землепользователей это было экономически оправданным поведением. Получая землю бесплатно, они могли использовать рентный эффект земли в максимальной степени, не платя обществу той части ренты (экономической ренты), которая возникала в результате общественных вложений в благоустройство земли. Именно по этой причине возникает нерациональное использование земли.

В частности, в результате проведенных в 2005 г. проверок исполнения земельного законодательства Управлением Роснедвижимости по Республике Адыгея выявлено 902 нарушения на площади 50 356,7 га. Преобладающее число нарушений 575 (64% общего числа нарушений) связано с повсеместным неиспользованием в республике земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, не использовалось более 48 тыс. га пашни, в том числе 5807 га не востребуемых земельных долей, а также 2382 га свободного от прав третьих лиц нераспределенного фонда перераспределения земель.

Несмотря на введение платы за землю, в отечественной практике ее влияние на эффективность использования земельных ресурсов чрезвычайно мало, чему способствует ряд нерешенных проблем. В первую очередь вызывает серьезные нарекания теоретические и методические аспекты при установлении платы за землю. В действующем законо-

дательстве фактически провозглашен затратный подход к определению размеров платы, тогда как в современном мире наиболее широко применяют доходный метод и метод сравнения продаж. Главное различие между ними состоит в том, что затратный метод не обеспечивает эффективности инвестиций в развитие инфраструктуры с точки зрения соблюдения общественных интересов и повышения качества земельных ресурсов. Следуя этому методу, любые произведенные капиталовложения, даже непроизводительные и не дающие отдачи, будут возмещены за счет платы за землю. И, наоборот, подход к расчету платы за землю по ее доходности и ее рыночной стоимости стимулирует только те инвестиции, которые реально приводят к увеличению рентной стоимости земли.

Поскольку наполнение местных бюджетов происходит за счет налогов, никак не связанных с экономическими показателями землепользования, например, землеемкости предприятий-налогоплательщиков или арендаторов земли, прямое и косвенное изъятие у них земельной ренты также характеризуется крайней неравномерностью и бессистемностью.

Преодолеть ситуацию местные органы власти пытаются введением разовых платежей на развитие инфраструктуры, взимаемых с застройщиков при строительстве ими новых объектов, так как этот вид платежей не изымается в бюджеты вышестоящих уровней. Но такой подход имеет ряд существенных недостатков [8]:

- платежи в конечном итоге перекладываются на конечных потребителей, за счет увеличивающихся цен происходит снижение спроса и обостряется и без того критическая ситуация с массовым жилищным строительством;

- платежи носят разовый характер и в конечном итоге с сокращением объема строительства как по независимым причинам, так и по причине удорожания строительства за счет этих же платежей сокращается и объем поступлений средств в городской бюджет.

Таким образом, введение разовых платежей на развитие инфраструктуры не может

заменить продуманной долгосрочной налоговой политики в отношении земельных ресурсов и вопроса установления размеров периодической платы за землю.

Обложение налогом земельной ренты не может, по крайней мере, в первое время полностью заменить все другие виды налогов, но увеличение доли и значения платы за землю в формировании местных бюджетов может значительно повысить эффективность налоговой системы, свести к минимуму ее отрицательное влияние на экономику, обеспечить сочетание выполнения социальных задач и эффективность экономики.

В этой связи необходимо научиться дифференцировать основные характеристики земельных ресурсов, придать этому понятию современное и развернутое экономическое содержание. Только на этой основе возможно создание современной системы землеуправления. В плановой экономике создание и воспроизводство земельных активов производилось за счет средств государственного бюджета, а сами активы существовали только в натуральной форме. Развитие рыночных земельных отношений должно способствовать формированию и воспроизводству полноценных финансовых активов, в том числе и преобразованию земельных активов из натуральной формы, унаследованной от плановой экономики, в финансовую.

Различные государства разрабатывают и совершенствуют свои системы управления земельной собственностью. Однако при сравнении этих систем обнаруживают себя некоторые сходства, а именно [9]:

- местные власти играют решающую роль в вопросах землепользования на их территории;
- при всем многообразии систем управления наблюдается превышение арендных платежей над величиной земельного налога, уплачиваемого собственниками земли;
- регулярно осуществляется комплексная оценка земель, а земельные платежи и налоги основаны на ее фактической рыночной стоимости.

Основной функцией местного самоуправления в Российской Федерации являет-

ся обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения: владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и прежде всего – формирование объектов муниципальной собственности на землю в рамках Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» и Земельного кодекса Российской Федерации. Только при надлежащем исполнении этой функции возможна постановка вопросов местного значения, касающихся владения, пользования и распоряжения земельной собственностью.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и пополняют местный бюджет за счет земельных платежей, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану земель. Вместе с тем не исключается возможность наделения их некоторым государственным функциями с установлением соответствующих административно-правовых отношений с вышестоящими органами государственного управления. Причем реализация переданных функций и полномочий подконтрольна государству. Таким образом, управление муниципальными землями является исключительной прерогативой соответствующего органа местного самоуправления, который осуществляет его при прямом волеизъявлении населения. Закон оставляет государству (в лице его органов управления) возможность вторгаться в сферу управленческой деятельности муниципальных органов, но в пределах четко очерченных и обусловленных рамок, а именно:

- в отношении лишь дополнительно предоставляемых полномочий;
- при условии одновременной передачи муниципальным органам материальных и финансовых средств, обеспечивающих выполнение этих полномочий.

Результаты анализа и обобщения действующих федеральных и региональных правовых актов в этой сфере позволяют установить «типовой» перечень основных полномочий муниципальных органов в сфере регулирования землепользования [6]:

- 1) планирование использования земель;
- 2) определение правил пользования природными (в том числе земельными) ресурсами в соответствии с законодательством;
- 3) установление предельных норм предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;
- 4) определение процессуального порядка предоставления земельных участков в пределах общих требований федерального и регионального законодательства;
- 5) предоставление и изъятие земельных участков;
- 6) осуществление контроля за использованием и охраной земель в пределах, установленных федеральным и региональным законодательством;
- 7) взимание земельного налога и установление льгот по платежам за землю в рамках полномочий, делегированных органами государственной власти.

Для обеспечения принципов гласности, социальной справедливости, законности действий органов местного самоуправления Земельный кодекс вводит требование о принятии актов, устанавливающих процедуры и критерии предоставления земельных участков, в том числе порядок рассмотрения зая-

вок и принятие решений. Кроме того, органы местного самоуправления должны постоянно обновлять информацию о земельных участках для различных видов использования и заблаговременно публиковать такую информацию.

Исходя из общих пределов компетенции органов местного самоуправления, в уставах муниципальных образований должны найти отражение следующие вопросы:

- порядок распоряжения землями муниципальной собственности;
- условия землепользования на территории муниципального образования;
- организация и осуществление контроля за использованием и охраной земель.

Обобщая все вышесказанное, можно сказать, что управление земельными ресурсами региона в рамках реализации концепции регионального устойчивого развития связано прежде всего с практическим определением права собственности на земли, разграничением земель по территориальным уровням управления, определением дифференцированного норматива платы за землю, развитием регионального земельного рынка и созданием его инфраструктуры, контролем качества землепользования и организацией мероприятий по воспроизводству земельных ресурсов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Данилов-Данильян В. Н., Лосев К. С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 262.
2. Комментарий к Земельному законодательству РФ / под ред. А. Н. Гueva. М.: Экзамен, 2003. С. 74.
3. «Наше общее будущее» / пер. с англ. М.: Прогресс, 1989.
4. Новое о земельном налоге // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2007. № 4. С. 26.
5. Урсул А. Д., Романович А. А. Безопасность и устойчивое развитие: философско-концептуальные проблемы. М., 2001.
6. Проблемы регулирования земельных отношений органами местного самоуправления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2005. № 7. С. 23.
7. Пчелинцев О. С., Любовный В. А., Воякина А. Б. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики // Проблемы прогнозирования. 2000. № 5. С. 26.
8. Рудов А. И. Экономический механизм городского землепользования. Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1999. С. 54.
9. Селиверстова Т., Пирогова Т. Зарубежный опыт регулирования имущественно-земельных отношений // Международный бухгалтерский учет. 2005. № 12. С. 53.

REFERENCES

1. *Danilov-Danil'yan V. N., Losev K. S.* Ekologicheskiy vyzov i ustoychivoye razvitiye. M.: Progress-Traditsiya, 2000. S. 262.
2. Kommentariy k Zemel'nomu zakonodatel'stvu RF / pod red. A. N. Guyeva. M.: Ekzamen, 2003. S. 74.
3. «Nashe obshcheye budushcheye» / per. s angl. M.: Progress, 1989.
4. Novoye o zemel'nom naloge // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2007. N 4. S. 26.
5. *Ursul A. D., Romanovich A. A.* Bezopasnost' i ustoychivoye razvitiye: filosofsko-kontseptual'nye problemy. M., 2001.
6. Problemy regulirovaniya zemel'nykh otnosheniy organami mestnogo samoupravleniya // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2005. N 7. S. 23.
7. *Pchelintsev O. S., Lyubovny V. A., Voyakina A. B.* Regulirovaniye vosproizvodstvennogo potentziala territorii kak osnova regional'noy politiki // Problemy prognozirovaniya. 2000. N 5. S. 26.
8. *Rudov A. I.* Ekonomicheskiy mekhanizm gorodskogo zemlepol'zovaniya. Rostov n/D.: Izd-vo SKNTs VSh, 1999. S. 54.
9. *Seliverstova T., Pirogova T.* Zarubezhnyy opyt regulirovaniya imushchestvenno-zemel'nykh otnosheniy // Mezhdunarodny bukhhalterskiy uchet. 2005. N 12. S. 53.