

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ НОВЫХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ И ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Реформирование земельных отношений на современном этапе экономических и социальных преобразований в Российской Федерации предполагает формирование многоукладного платного землепользования, разработку эффективной системы земельных отношений и методов их регулирования в регионах России.

Проводящаяся в стране политика социально-экономических реформ в значительной степени направлена на повышение эффективности использования данных ресурсов путем возвращения земле ее экономической роли. Целью формирования земельных рыночных отношений является перераспределение данных ресурсов в пользу эффективных товаропроизводителей; стимулирование развития предпринимательской активности; привлечение инвестиций в реальное производство или заемных средств через процедуру залога; объективное (независящее от действий единичных субъектов, в т.ч. государства) ценообразование, позволяющее оценить земельные ресурсы адекватно их реальной стоимости и использовать результаты такой оценки при налогообложении и применении других экономических регуляторов землепользования.

Экономические условия эффективного использования земли основаны на принципах формирования новой системы земельных отношений и механизма их регулирования, предполагающих:

– преобразование отношений собственности на землю, обеспечивающее создание конкурентной среды для эффективной работы разных форм землевладения и землепользования;

– поэтапное внедрение рыночного оборота земель: на 1-м – широкое использование аренды, 2-м – таких рыночных форм и операций, как залог земли, передача ее в виде пая в неде-

лимый фонд предприятия, обмен земельными участками, 3-м – свободная купля-продажа ее, в т.ч. и для целей сельскохозяйственного производства;

– создание внутривладельческого механизма управления, повышения эффективности землевладения и землепользования, предусматривающего интенсификацию последнего, недопущение деградации земель;

– введение платы за пользование землей для повышения рациональности, эффективности использования и ее охраны как основного средства производства;

– активное государственное экономическое и правовое регулирование земельных отношений.

При использовании такого многофункционального ресурса, каким является земля, в целях реализации общественных интересов требуется объективное регулирование земельных отношений. Нам представляется, что земельные отношения можно охарактеризовать как систему правовых, экономических, социальных и экологических связей, возникающих между обществом и его членами в процессе использования земельных ресурсов и управления ими. При рассмотрении земли как вещественного фактора естественных производительных сил можно предположить, что она проходит все стадии процесса воспроизводства. На этом основании экономическая интерпретация фаз оборота земли в процессе воспроизводства может быть выражена следующим образом: перераспределение – обмен – использование – восстановление. Землю в процессе оборота необходимо не только правильно перераспределить, запустить в рынок, но и эффективно использовать, не забывая о необходимости восстановления ее полезных свойств. Предлагаемая

Исянбаев Мазгар Насипович, доктор экономических наук, профессор, академик АН РБ, заведующий сектором Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН
Шарафутдинова Зульфия Альбертовна, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН

нами система земельных отношений включает четыре основных элемента (рис. 1).

Первый элемент определяет распределение земельных ресурсов по целевому назначению на категории. Содержанием его являются управленческие действия и мероприятия (государственный земельный контроль, земельный кадастр, землеустройство, мониторинг); правовое регулирование земельного законодательства (порядок предоставления земельного участка, содержание основных прав и обязанностей субъектов земельных отношений, основание возникновения и прекращения права землепользования и т.д.); порядок внесения платы за пользование землей.

Второй элемент характеризуется отношениями собственности на землю (по владению, пользованию и распоряжению землей субъектами земельных отношений). Содержанием его является формирование земельного рынка, как экономической сферы осуществления сделок с землей.

Третий элемент представляет собой непосредственное использование земли в качестве главного средства производства и пространственного базиса. Содержанием его заключается в создании реального продукта вследствие использования земли, при этом имеет место потребление ресурса. Особенностью этого этапа является то, что охрана земли имеет приоритетное значение перед ее использованием, т.е. владение, пользование и распоряжение ею осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит вред окружающей среде.

Четвертый элемент заключается в воспроизводстве потребленного ресурса. Здесь земля не используется и не производится как продукт, имеют место только издержки на воспроизводство земельных ресурсов.

В нынешних условиях становления новых форм собственности и хозяйствования очень важ-

но и необходимо регулирование земельных отношений и землепользования, методы которого должны быть направлены как на объект, так и на субъект этих отношений.

Под объектом понимается юридически однородный и пространственно ограниченный на местности земельный массив, по поводу которого возникают земельные отношения и конкретные виды управленческой деятельности. Это может быть весь земельный фонд страны (по данным государственного мониторинга земель и государственного земельного кадастра), земля в пределах определенных административно-территориальных границ (землеустройство, предоставление и изъятие земель, планировка земель поселения и т.д.), отдельный земельный участок (землеустройство, кадастровая оценка и т.д.).

Субъектами земельных отношений являются все участники этих отношений, наделенные правами и обязанностями, предусмотренные земельным законодательством. Круг субъектов земельных отношений неоднократно изменялся. С ликвидацией монополии государственной собственности на землю, введением новых форм землепользования их число значительно возросло. Так, сама Российская Федерация, как государство, и ее регионы также стали субъектами отношений государственной собственности на землю [1, с. 231].

Республика Башкортостан является крупным сельскохозяйственным регионом России. В среднем за период с 2004 по 2008 год удельный вес сельскохозяйственных угодий в общей структуре земельного фонда республики составляет около 54,1%, что подтверждает значение ее сельскохозяйственного потенциала в обеспечении продовольственной безопасности региона. Часть земель сельскохозяйственного назначения – 2 216,5 тыс. га (28,7%) – в настоящее время находится в руках

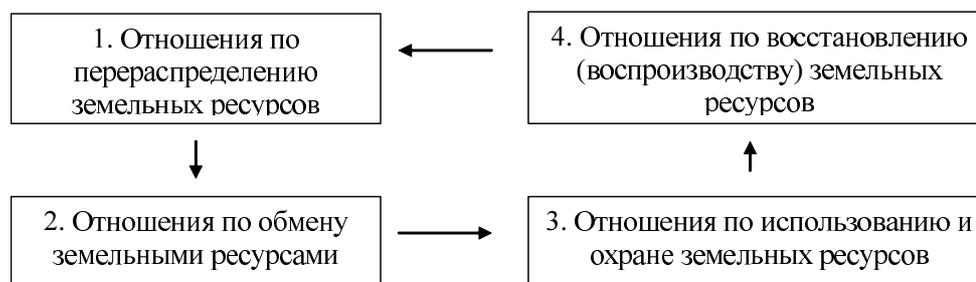


Рис. 1. Система земельных отношений

частных землепользователей, на которых в первую очередь направлено регулирующее воздействие земельно-имущественных преобразований. Оставшиеся 5 517,1 тыс. га находятся в государственной и муниципальной собственности и предоставлены гражданам и юридическим лицам в пожизненное наследуемое владение, постоянное и срочное пользование (рис. 2).

За период с 1995 по 2008 год доля сельскохозяйственных предприятий в общей структуре сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 10,9%, в то время как крестьянские (фермерские) хозяйства и граждане увеличили свою долю соответственно на 5,8% и 1,1% (табл. 1). Прово-

димая в республике земельная реформа обеспечивает формирование многоукладности в сельском хозяйстве.

В экономической литературе вопрос о частной и государственной собственности на землю обсуждается с точки зрения эффективности для сельскохозяйственного производства. По нашему мнению, обе формы земельной собственности при определенных режимах их функционирования могут быть высокоэффективными. Преимущества частной земельной собственности заключаются в более высоком уровне свободы и сильном материальном интересе производителя, здоровой конкурентной среде в аграрном секто-

Т а б л и ц а 1

Структура сельскохозяйственных угодий по категориям землепользователей
(на конец года), %*

Показатели	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Землепользователи, занимающиеся сельскохозяйственным производством,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в т.ч.: сельскохозяйственные организации	81,3	79,6	69,3	69,6	70,4	70,4
крестьянские (фермерские) хозяйства	1,2	2,0	9,3	8,7	7,6	7,0
граждане**	2,8	3,2	3,2	3,2	3,7	3,9
из них имеющие:						
личные подсобные хозяйства (приусадебное землепользование)	2,0	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1
коллективные и индивидуальные сады и огороды	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
прочие землепользователи	14,7	15,2	18,2	18,5	18,3	18,7

*Таблица составлена на основе данных Башкортостанстата.

**Приведены данные по гражданам, имеющим в пользовании земли для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного и индивидуального садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного строительства.

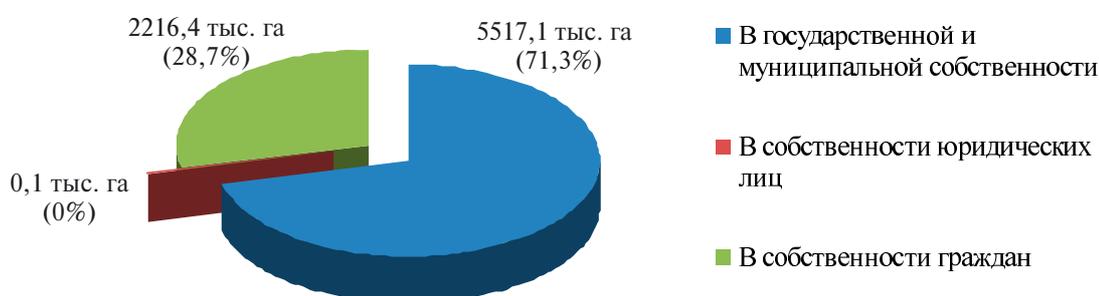


Рис. 2. Распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности в Республике Башкортостан в 2008 г. Рисунок составлен на основе данных Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель Республики Башкортостан за 2008 г.

ре, следовательно, в более высоких показателях эффективности использования земли и производства. При этом государство в законодательном порядке должно определять, кому можно продавать землю, для каких целей и в каких масштабах; контролировать и регулировать вопросы использования земли в целях предотвращения злоупотреблений и спекуляции. В этом случае преимуществом является перечисление земельного налога в Фонд государства и общества.

Введение платного землепользования предполагало применение дифференцированного подхода к стимулированию повышения эффективности использования земель. В 1991 г. был введен закон «О плате за землю», в котором было указано, что цели взимания платы заключаются в стимулировании рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв. Применение такого инструмента должно было обеспечить выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, развитие инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов для финансирования этих мероприятий. Однако земельный налог имел следующие недостатки: наличие большого количества льготников; низкие ставки налога, которые не отражали сложившихся экономических реальностей и не были привязаны к кадастровой оценке земель. Доля его в налоговых поступлениях была незначительной, в 2002 г. она составила около 3%. При этом и собираемость налога за земли сельскохозяйственного назначения была низкой (51%) [1, с. 255]. Поэтому данный вид платежа не был совершенен с точки зрения фискальной политики и рационального землепользования.

С 2006 г. был введен принципиально новый земельный налог, базирующийся на кадастровой стоимости земли, учитывающей рентную состав-

ляющую. Кадастровая оценка базируется, главным образом, на бонитировке почв и на качественной оценке земель. При исчислении кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий допускается большое число условностей одинакового характера для всех регионов страны. На этом основании кадастровая оценка земельных угодий не может быть использована для реализации федерального законодательства о земле как объекте неограниченной купли-продажи. Она может быть применена для установления ставок земельного налога и арендной платы по участкам, предоставляемым в границах земель сельскохозяйственного назначения и на земли несельскохозяйственного назначения, выделяемые для нужд гражданского и производственного строительства, промышленности, транспорта и других целей [4, с. 277].

Размер налоговой ставки земельного налога определяют муниципальные власти, но она не должна превышать 0,3% для земель, используемых для сельскохозяйственных нужд, занятых жилищным фондом (предоставлены для жилищного строительства или же ведения хозяйства и садоводства); в отношении прочих земельных участков – 1,5%. Новый земельный налог не может оказывать существенного стимулирующего влияния на повышение эффективности использования земель, его доля в доходах бюджета очень низка (табл. 2).

Среди субъектов Приволжского федерального округа Республика Башкортостан по данному показателю занимает одиннадцатое место (табл. 3).

Следствием государственной собственности на землю является аренда производителями земли у государства. В этом случае арендатор получает предпринимательский доход, вследствие чего значительно повышается его экономический интерес и ответственность за результаты деятельности. При этом для государства преимуществом

Т а б л и ц а 2

Земельный налог в доходах консолидированного бюджета Республики Башкортостан*

Показатели	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд руб.	%								
Доходы, всего	31,4	100,0	60,3	100,0	92,4	100,0	92,6	100,0	116,5	100,0
Земельный налог	0,3	0,9	0,8	1,3	0,5	0,5	0,8	0,9	1,2	1,0

*Таблица составлена на основе данных www.roskazna.ru

будет присвоение земельной ренты в виде арендной платы, что является важным источником пополнения доходной части бюджета, особенно местного.

В Республике Башкортостан в течение последних лет доля арендной платы в составе земельных платежей продолжает увеличиваться. Всего во все уровни бюджетной системы от использования земельных участков (аренда и земельный налог) в 2008 г. поступили платежи в размере 4 734,7 млн рублей, в т.ч. земельный налог в сумме 1 182,1 млн руб. (25% от общей суммы плате-

жей), арендная плата более 3 552,6 млн руб. (75% от общей суммы платежей) (рис. 3). По сравнению с 2007 г. сбор платежей за использование земли увеличился на 51,4 %, причем доля земельного налога в их структуре осталась на уровне прошлого года.

Важным моментом в регулировании арендных отношений является установление минимальных сроков аренды, т.к. они во многом определяют инвестиционную активность хозяйствующих субъектов, арендующих земельные участки. Срок аренды земли оказывает существенное влияние на

Т а б л и ц а 3

Поступление земельного налога в консолидированные бюджеты субъектов Приволжского федерального округа РФ в 2008 г.*

Субъекты Приволжского федерального округа РФ	Доходы, млрд руб.	Земельный налог, млрд руб.	Удельный вес земельного налога в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ, %
Пермский край	11,0	3,6	3,25
Республика Татарстан	139,3	3,4	2,46
Самарская область	109,9	2,5	2,29
Саратовская область	61,6	1,4	2,27
Пензенская область	33,7	0,8	2,25
Оренбургская область	66,1	1,3	1,97
Ульяновская область	33,9	0,5	1,43
Нижегородская область	106,9	1,5	1,41
Республика Мордовия	24,9	0,3	1,36
Чувашская Республика	33,9	0,4	1,08
Республика Башкортостан	116,5	1,2	1,01
Удмуртская Республика	42,8	0,4	0,97
Республика Марий Эл	16,0	0,1	0,59
Кировская область	36,1	0,2	0,57

*Таблица составлена на основе данных www.roskazna.ru

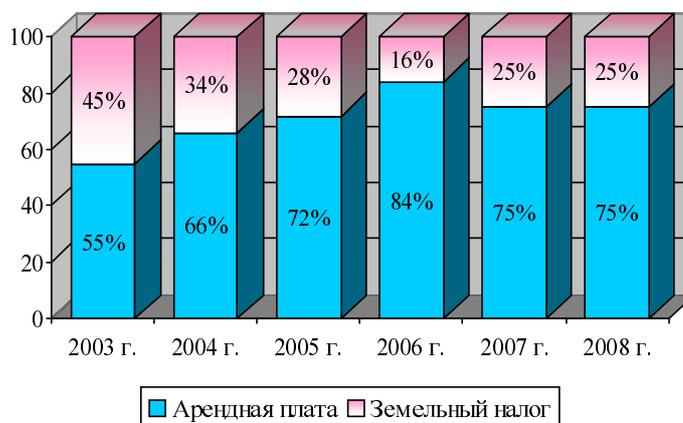


Рис. 3. Доля арендной платы и земельного налога в общем объеме земельных платежей за 2003–2008 гг. Рисунок составлен на основе данных Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель Республики Башкортостан

уровень технической оснащенности земледелия: чем он продолжительнее, тем больше заинтересован арендатор в рационализации землепользования, т.к. при фиксированной величине арендной платы это ведет к снижению издержек и росту прибыли. Для того чтобы обеспечить арендатору гарантированное землепользование, минимальный срок аренды должен быть достаточно длительным.

Для достижения интересов различных участников земельных отношений и организации рационального использования земельных ресурсов и их охраны необходимо совершенствование механизма регулирования землепользования. Механизм регулирования земельных отношений можно определить как совокупность административно-правовых, экономических и социальных мер.

Административно-правовое регулирование земельных отношений — это система мер прямого воздействия государства, определяющих условия, требования и способы рационального использования земли, оборота земельных прав, защиты прав их участников. К основным мерам относятся планирование использования земель, порядок их предоставления и изъятия, регулирование рынка земли; зонирование земель и землеустройство; создание фонда земель для проведения земельной реформы; ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель; различные меры охраны и улучшения природных качеств земель (мелиорация, рекультивация, консервация деградированных земель и др.); государственный контроль; государственная регистрация прав на землю, лицензирование и др.

Земельные отношения должны регулироваться в соответствии с Конституцией и Земельным кодексом РФ, не противоречащими им нормативными актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На этапе перераспределения земель Федеральное земельное законодательство устанавливает общие для всех субъектов начала регулирования земельных отношений, исходя из целевого назначения и правового режима земель в соответствии с их категориями, определяемыми федеральными законами и законами субъектов. Регулирование земельных отношений должно осуществляться на основе научно обоснованных концепций и прогнозов экономического развития страны и ее регионов, отраслей производства, использования ресурсов, в т.ч. и земельных, на основе действующей законодательной и нормативной базы и механизмов регулирования.

На этапе обмена земельными ресурсами задачи регулирования должны быть направлены на развитие рынка земли, получение субъектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности равных юридических и экономических прав (продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, в аренду, передавать в качестве взноса в уставные фонды акционерных обществ, товариществ, кооперативов).

На этапе использования и охраны земельных ресурсов управление ими включает планирование их использования, зонирование земель, природно-сельскохозяйственное районирование, землеустройство, мониторинг земель и государственный земельный кадастр.

На этапе воспроизводства регулирование земельных отношений должно осуществляться в направлении разработки программ (схем) восстановления деградированных земель, путей расширенного воспроизводства естественного плодородия почв, мелиорации и рекультивации нарушенных земель.

Механизм экономического регулирования земельных отношений характеризуется системой мер экономического воздействия, направленных на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей, экономическое стимулирование рационального и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухудшение экологического состояния земельных участков, на защиту земель сельскохозяйственного назначения от порчи, снижения плодородия почв, самозахвата и разбазаривания [5, с. 89].

В рамках экономического механизма отношений можно выделить фискальные, бюджетные, ценовые, кредитные инструменты регулирования. Это система платежей, штрафных санкций, компенсационных выплат, налоговых льгот, поощрительных цен, прямого и косвенного финансирования, кредитования и страхования.

Основными экономическими регуляторами в сфере перераспределения и обмена земельными ресурсами нами выделены платежи за регистрацию сделок, пользование кадастровой информацией, сверхнормативное землевладение и нарушение сроков отчуждения; налоговые обложения при гражданском земельном обороте; штрафы за нарушение правил оборота прав на землю; страхование залоговых и других рисков оборота зе-

мельных прав; косвенное финансирование залоговых операций (льготное кредитование); прямое финансирование подготовки кадров в области оценки земли, ипотечного кредитования.

Основными экономическими регуляторами в сфере использования, охраны и восстановления земельных ресурсов нами выделены платежи за землепользование (земельный налог, арендная плата), землеустройство, изменение целевого назначения земель, неиспользование их по назначению более года (прогрессивный налог); штрафы за нарушение норм законодательства; компенсационные выплаты за консервацию, установление сервитутов и изъятие земель; налоговые льготы за их улучшение, вовлечение в сельскохозяйственный оборот ранее не использованных земель; страхование плодородия почв; поощрительные цены за экологически чистую продукцию; льготное кредитование инвестиций в воспроизводство плодородия и охрану земель; прямое финансирование научных исследований в области обеспечения плодородия земель, организации подготовки кадров.

Важный аспект развития земельных отношений — обеспечение социальной стабильности в обществе. К основным социальным мерам регулирования земельных отношений относятся: освобождение от уплаты земельного налога опре-

деленных категорий семей и увеличение нормы предоставления им земельных участков; предоставление льгот по уплате земельного налога социально незащищенным группам населения; приоритетное выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства определенным категориям семей; льготное предоставление земли природоохранным, оздоровительным, культурным и некоторым другим некоммерческим организациям.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Проблемы региональной экономики* (на примере Республики Башкортостан) / под ред. М.Н. Исянбаева. — Уфа: РИЦ БашГУ, 2006. — С. 215–333.
2. *Государственный* (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Республике Башкортостан в 2008 году. — Уфа: Мир печати, 2009. — 196 с.
3. *Сельское хозяйство Республики Башкортостан*: стат. сб. / Комитет государственной статистики Республики Башкортостан. — Уфа, 2009. — 118 с.
4. *Исянбаев М.Н.* Экономические подрайоны Республики Башкортостан. — Уфа: Гилем, 2008. — 292 с.
5. *Варламов А.А., Комов Н.В., Шаманаев В.С., Хлыстун В.Н.* Государственное регулирование земельных отношений. — М.: Колос, 2000. — 264 с.

Ключевые слова: земельные отношения, землепользование, механизм регулирования земельных отношений, земельная реформа, земельный налог, арендная плата, рынок земли.

Key words: land relations, land tenure, mechanism for regulation of land relations, land reform, land tax, rent, land market.

Mazgar N. Isyanbaev, Zulfiya A. Sharafutdinova

LAND RELATIONS REGULATION UNDER CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF NEW FORMS OF OWNERSHIP AND MANAGEMENT

At the present stage of land reforms it becomes necessary to regulate land relations in order to ensure the rational exploitation and protection of land resources. Defining relations of redistribution, exchange, use and restoration of land resources as separate elements in the system of land relations will promote the efficient use of them. The mechanism for regulation of land relations including economic, administrative, legal and social measures and based on the elements of the system of land relations will help stabilize the public interests under conditions of variety of ownership and management forms.