

Светлана КОЗЛОВА

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сегодня, когда активно обсуждаются стратегические направления развития экономики России, особую актуальность приобретает вопрос превращения земли в мощный фактор воздействия на экономический рост и социальные преобразования в стране. Оценка сложившейся ситуации и анализ теоретических подходов российских ученых позволяют сделать вывод, что нынешняя земельная политика вредит государственной собственности и слабо защищает права частных собственников. Обзор наиболее обсуждаемых проблем в сфере земельных отношений за последние годы, анализ основных позиций концептуальных программных документов, в т.ч. «Стратегии роста» и доклада по земле в рамках материалов Центра стратегических разработок позволяет выделить основные направления, на реализацию которых должна быть направлена новая земельная политика. Она может быть успешно реализована только в случае, если будет изменена система управления земельными ресурсами страны и улучшены инструменты ее реализации. Главными из них, требующими преобразований, являются: учетно-регистрационная система (кадастр и регистрация прав); разграничение государственной собственности на землю; схемы и проекты территориального планирования, землеустройство; земельно-информационные системы. Как показывает мировая практика, система управления земельными ресурсами в современных условиях становится многоцелевым инструментом, обеспечивающим защиту прав на землю правообладателей, поддержание актуальной базы обо всех объектах налогообложения и их собственниках.

Ключевые слова: государственная собственность на землю, земельная политика, земельные отношения, земли сельскохозяйственного назначения, управление земельными ресурсами

Как вовлечь земельные участки в экономические процессы, чтобы они не препятствовали предпринимательской деятельности, а приносили выгоду ее участникам и экономике России в целом? Может ли земля стать драйвером развития промышленности России и при этом оставаться базовым условием комфортного и здорового проживания населения страны? Сумеем ли мы сохранить и качественно возродить земли сельскохозяйственного назначения в условиях внешних вызо-

вов продовольственной безопасности страны? Отношения по поводу использования земли на современном этапе стали играть настолько важную роль, что они могут стать как существенным тормозом экономического развития, так и мощным ускорителем экономического роста. Не случайно, что земельные вопросы затрагиваются практически во всех разрабатываемых сегодня долгосрочных стратегиях развития страны.

С 1990-х гг. в России начался переход к качественно новой стадии развития земельных отношений. Принятие многочисленных нормативно-правовых актов, работа по созданию соответствующих институциональных структур, разработка земельного кадастра — все это было направлено в первую очередь на повышение эффективности использования земельных ресурсов страны. Результатом стало формирование земельного рынка, рост поступлений в бюджеты различных уровней от использования земли (выкуп, аренда, земельный налог), повышение значимости земельного фактора в развитии экономики. Однако по прошествии более чем 25-летнего периода проведения земельной реформы стало очевидным, что в стратегическом аспекте многие проблемы в управлении земельными ресурсами страны остались нерешенными или решенными неэффективно.

Радикальные изменения в земельных отношениях, произошедшие в начале 1990-х г., принципиально изменили систему правоотношений, но они не могли привести к моментальному изменению социальных традиций и автоматическому возникновению новой системы управления. Земля не стала в полной мере экономическим активом для предпринимателей — предприятия ее либо не выкупают (даже по сниженным ценам), либо используют не по назначению. Существуют ограничения в получении кредита под залог участка.

Земля не стала полноценным активом и для граждан, т.к. границы абсолютного большинства земельных участков все еще не зарегистрированы в соответствии с требованиями государства. А значит, с ними невозможно совершать сделки, что не способствует активизации рыночных отношений в этой сфере.

Земля не стала экономическим активом и для государства, которое имеет в собственности земли, но не имеет сформированных под разные нужды участков. Повышение кадастровой стоимости земли в последние годы хотя и повысило уровень поступлений в бюджет земельного налога, но создало повсеместно социальную напряженность. Более того, существующая земельная политика на местах пока все еще в небольших объемах генерирует поступления в местные бюджеты от продажи или аренды государственной и муниципальной земли

Что делать и с чего начинать новый виток земельных реформ?

Специалисты сходятся во мнении, что на первое место сегодня выдвигается проблема *совершенствования системы управления земельными ресурсами*, а новые управленческие подходы должны быть системно отражены в земельной политике страны.

Земельные ресурсы — явление многогранное, и его необходимо рассматривать с разных позиций. Наиболее важным вопросом стано-

вится формирование методологии и методических основ управления ими, с учетом как современных подходов к самим моделям управления земельными ресурсами, так и международного опыта в данном вопросе. О важности и сложности управления земельными ресурсами и неоднозначности результатов осуществляемых земельных реформ ведущие специалисты в данной области говорили и говорят на многих форумах и общественно-политических площадках.

Вопрос о новой земельной политике

Коллектив академиков РАН (С. Волков, Н. Комов, В. Хлыстун) в 2015 г., при подготовке к Петербургскому международному экономическому форуму (ПЭФ), опубликовали свои концептуальные подходы к дальнейшему развитию управления земельными ресурсами страны¹. Академики подчеркивали, что основой существующего положения является недооценка и резкое снижение роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, потеря органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны, особенно в сельской местности, уход государства из сферы землеустройства. Отрицательным фактором является также игнорирование властными структурами и бизнесом землеустройства как комплексной системы мер по организации рационального использования земель и их охране, ускорение оборота земель, снижение времени на выделение земельных участков. Академики отмечали, что земельные вопросы в государственной политике следует рассматривать с точки зрения интересов в целом государства, отдельных отраслей (в первую очередь сельского и лесного хозяйства), а также граждан и будущего поколения россиян. Для этого предлагалось незамедлительно решить следующие вопросы:

- сформулировать и осуществить четкую земельную и переселенческую политику;
- построить и наладить систему государственного управления земельными ресурсами;
- восстановить земельную службу страны и систему проектно-сметного дела в землеустройстве;
- сделать земельно-ресурсный потенциал основным звеном подъема экономики России.

Как видим, был поднят вопрос о *разработке новой земельной политике*, об ответственности государства в построении современной системы управления земельными ресурсами и о повышении роли землеустройства.

В середине июня 2016 г. в Совете Федерации прошло заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования, на котором совершенствование законодательного регулирования

¹ См.: Волков С., Комов Н., Хлыстун В. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? // Международный сельскохозяйственный журнал. 2015. № 3. С. 3—7.

оборота земель сельскохозяйственного назначения стало основным обсуждаемым вопросом.

Тема выстраивания эффективной системы управления земельными ресурсами проходит красной нитью во всех выступлениях ведущих специалистов в данной области². Снова звучит мысль о назревшей необходимости выработать со стороны государства земельную политику, в которой были бы четко установлены цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны как на среднесрочную, так и на более отдаленную перспективу. Обсуждались вопросы полноценной защиты законных прав всех участников земельных отношений (граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований) на приобретение и организацию рационального использования земельных участков, что возможно только при завершении формирования системы землевладения и землепользования. Для активизации же земельного рынка необходимо развитие его инфраструктуры³.

К сожалению, на сегодня у нас так и не выработана государственная земельная политика, которая могла бы решить указанные выше проблемы. Имеется лишь документ «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 гг.», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р⁴. В документе отмечается, что государственная политика в области земельных отношений должна быть направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений. Она осуществляется исходя из представления о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Но насколько эти Основы будут работать в современных условиях? Анализ показывает, что дальнейшая конкретизация этих норм в отраслевом законодательстве крайне не согласована. А иногда и просто противоречива. Это, несомненно, создает проблемы в определении правового режима всех объектов. Так, например, требования к использованию организацией сельхозугодий различны в зависимости от того, оказывается ли участок в границах особо охраняемой природной территории или за ее пределами, накладывается ли на земли охранный режим иного объекта или нет. Детализация норм, определяющих правовой

² В это время продолжает активно обсуждаться законопроект о переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию.

³ См.: Хлыстун В.Н. О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2015. № 24 (623). С. 33—38.

⁴ Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1652-р внесены изменения в Основы земельной политики. В том числе изменение в части периода действия: период их действия пролонгирован до 2020 г.

режим земель или земельных участков, представляет собой при этом устойчивую тенденцию⁵.

Полагаем, что решение проблем требует разработки более развернутого документа, нежели Основы государственной земельной политики. Это должна быть государственная земельная политика, которая «...состоит из сочетания социально-экономических и правовых предписаний, которые определяют, как должна использоваться земля и как должны распределяться доходы от земли. Она должна обеспечить единую базу для городского и сельского населения, ориентированную на потребности в земле и других связанных с землей ресурсах, таких как вода, леса и почвы. Она должна найти баланс между эксплуатацией, использованием и охраной земельных ресурсов таким образом, чтобы удовлетворить нужды настоящего времени, не ставя под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять их потребности. Ее первостепенной целью является устойчивое развитие... Правительства играют значительную роль в формировании земельной политики, определяя правовые рамки, в которых функционируют системы управления земельными ресурсами. Они влияют на земельный рынок непосредственно через законы и налогообложение и косвенно через свои действия в качестве одного из крупнейших в стране собственников земли»⁶.

Вопрос об упразднении категорий земель

В течение последних пяти лет одним из ключевых вопросов управления земельными ресурсами стал вопрос об отмене института категорий земель и переход к территориальному зонированию, в т.ч. в отношении земель сельскохозяйственного назначения (проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»). Авторы проекта стремятся приравнять землю, как объект правового регулирования, к другим объектам недвижимого имущества и унифицировать соответствующие правовые нормы. Несмотря на принципиальные споры по данному вопросу, в Основы земельной политики уже внесены изменения. В раздел «Основные направления

⁵ Только за последние несколько лет принят ряд специальных законов (федеральные законы от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“»; «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 3 декабря 2011 г. «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; др.).

⁶ Доклад Европейской экономической комиссии ООН «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» / Нью-Йорк — Женева. 2005. С. 85—86.

государственной политики по управлению земельным фондом» было добавлено, что «Основными направлениями государственной политики по управлению земельным фондом являются: совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории...»⁷.

Однако на сегодняшний день абсолютно не проработаны вопросы создания эффективных механизмов защиты земель сельскохозяйственного назначения, в т.ч. от недобросовестных приобретателей. Именно поэтому экспертное и научное сообщества весьма негативно относятся к данной инициативе. Непроработанность этих вопросов несет в себе риск того, что большие массивы земель, приобретенные либо в спекулятивных целях, либо специально для перевода под жилищное или промышленное строительство, либо включенные в границы населенных пунктов, могут быть в одночасье потеряны для сельского хозяйства.

Безусловно, необходимо вовлекать в оборот земли. Однако упразднение института категорий в отношении тех земель, которые используются, могут или должны быть использованы в сельском хозяйстве (чтобы не нанести ущерба развитию АПК России), требует формирования соответствующих предпосылок. Например, необходимо определить и документально зафиксировать границы особо ценных сельскохозяйственных земель. А это требует инвентаризации земель, поскольку ранее определенные границы пашен, сенокосов, пастбищ уже не актуальны. Следует разработать сельскохозяйственные регламенты, устанавливающие ограничения и обязанности землевладельца по использованию и охране земель в зависимости от их текущего состояния. Это далеко не полный перечень вопросов, но и его достаточно, чтобы понять, насколько недешевыми будут такие работы.

Согласно официальной статистике, на 1 января 2016 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составила 383,7 млн га (в Республике Крым — 1450,3 тыс. га). В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 1,8 млн га⁸.

По причинам банкротства *повсеместно отмечается добровольный отказ* сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель. При этом часто нерешенным остается вопрос дальнейшей судьбы земельных участков. Вследствие этого в кадастровых документах сведения о таких земельных участках продолжают учитываться как земли сельскохозяйственного назначения. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных органи-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1652-р / Утвердить предлагаемые изменения, которые вносятся в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425).

⁸ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 г. М.: Росреестр, 2016. С. 9.

заций, но числящихся за предприятиями в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 1 января 2016 г. составила 16,3 млн га⁹.

Не отрегулирован механизм использования земель и в рамках так называемого фонда перераспределения земель¹⁰, в который зачислены значительные площади земель в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций¹¹.

По мнению части специалистов¹², сельскохозяйственные земли потеряны государством как объект управления; соответствующие управленческие практики и институты разрушены. Утверждение точки зрения на землю как объект рыночного оборота, а также ресурс расширения жилищного и промышленного строительства *позволило государству отказаться от содержательной земельной политики в аграрной сфере и в области развития сельских территорий.*

Несмотря на различия во взглядах специалистов относительно конкретных форм и механизмов вовлечения земли в рыночный оборот, все едины в признании необходимости формирования новых подходов к управлению земельными ресурсами. Рассмотрим некоторые из существующих подходов.

Февраль 2017 года. Среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста»

В начале текущего года Институтом экономического роста им. П.А. Столыпина опубликована среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста»¹³. Названная Программа нацелена на то, чтобы «Активировать, ввести в коммерческий оборот „спящие” имущественные и земельные активы государства». В качестве мер предлагается:

- продать по минимальной стоимости, но с инвестиционными обязательствами все неиспользуемые для собственных нужд муниципальных и региональных имущественные и производственные активы, осуществляющие производство, работы, услуги, непрофильные для местных и региональных властей;

⁹ Там же. С. 11.

¹⁰ Согласно Федеральному закону от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон № 101-ФЗ) земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе. При этом следует отметить, что по состоянию на отчетную дату правовой режим земель фонда перераспределения не урегулирован специальными нормативными актами, определяющими в т.ч. порядок зачисления, предоставления и исключения земельных участков (земель) из фонда перераспределения. В связи с чем площадь земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в срочное пользование из фонда, не входит в статистический показатель, отражающий наличие земель в фонде перераспределения.

¹¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель... С. 9—10.

¹² См.: *Звягинцев В.Н.* Переход от категорий земель к территориальному зонированию как управленческая проблема // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2015. № 24 (623). С. 75.

¹³ Программа разработана в рамках поручения Президента Российской Федерации от 14 июля 2016 г. № Пр-1347.

- обеспечить подготовку участков и объектов недвижимости к приватизации за счет средств бюджетов;
- усовершенствовать порядок определения кадастровой стоимости недвижимости, упростить процедуру оспаривания, установить четкие требования к оценке и учету кадастровой стоимости, повысить ответственность оценщиков;
- ввести новый вид разрешенного использования земельных участков «единый имущественный производственный комплекс», установив единый порядок постановки на кадастровый учет.

В долгосрочном аспекте авторами Программы справедливо задан вектор встраивания земельных отношений в стратегию роста экономики России через формирование земельных активов государства и вовлечение их в предпринимательский оборот. Развивая тезисы предложенного плана действий, эксперты предлагают меры, с которыми сложно не согласиться¹⁴. Перечислим основные:

- провести инвентаризацию федерального, регионального и муниципального имущества, не используемого для выполнения государственных функций и задач местного самоуправления;
- провести за счет бюджета межевание земельных участков, документальное оформление земли и объектов недвижимости, начиная с территорий с максимальной активностью на рынке земли и недвижимости и стоимостью активов;
- создать цифровую модель объектов недвижимости и земельных участков РФ;
- создать систему федеральных и региональных земельных банков и банков государственных активов, которые смогут задействовать эти активы для продажи, аренды, залогов и пр. операций, а также кредитования бизнеса под залог аналогичных активов;
- раскрыть информацию о результатах кадастровой, рыночной оценки и сделках с недвижимостью на открытом портале в сети интернет;
- не допускать взрывного роста кадастровой стоимости земли и недвижимости путем введения лимита 30% на ее рост в течение 3 лет или заморозить рост кадастровой стоимости на ближайшие 5 лет;
- упростить процедуры изменения вида разрешенного использования земель;
- отказаться от принудительного изъятия неиспользуемых земель. Установить и на практике повышать «коэффициент использования земли» по налогу на землю (применять повышающий коэффициент, если земля в течение длительного времени не используется по назначению).

В то же время, на наш взгляд, не стоит повторять ошибок приватизации 1990-х гг. в части предложений по «выполнению массовой программы малой приватизации на уровне муниципалитетов...»¹⁵. Снижение в течение 3 лет доли государственной и муниципальной собственности более чем на 20% также на сегодня представляется нереальной. Кроме того, «...коррупционность и неэффективность правительства неиз-

¹⁴ URL: <http://stolypinsky.club/economica-rosta>. (дата обращения 01.08.2017 г.).

¹⁵ Там же.

бежно влияют на процесс приватизации, который представляет особые возможности для присвоения ренты»¹⁶.

Последствия, обусловленные российской приватизацией, на наш взгляд, нацеливают нас на долгий путь поиска компромисса между всеми участниками земельных отношений, без излишнего выпячивания преимуществ той или иной формы собственности на землю.

***Июль 2017 года. Доклад Центра стратегических разработок
«Земля для людей»***

Как показывает и мировой, и российский опыт, современная земельная политика требует *изменения системы управления земельным фондом страны и формирования системы инструментов ее реализации*. Важнейшими среди этих инструментов являются: учетно-регистрационная система (кадастр и регистрация прав); разграничение государственной собственности на землю; схемы и проекты территориального планирования, землеустройство; земельно-информационные системы; мониторинг использования состояния земель, начиная с муниципального уровня.

Именно этот аспект земельной реформы находится в центре внимания авторов доклада, размещенного на сайте Центра стратегических разработок (ЦСР) «Земля для людей»¹⁷.

В качестве важнейшего фактора, сдерживающего проведение земельной реформы, названо *отсутствие достоверной информации об имеющихся земельных участках*. А значит, начинать надо с совершенствования учетно-регистрационной системы. Эта система должна обеспечивать защиту прав на землю правообладателей, поддержание актуальной базы обо всех участках-объектах налогообложения и их собственниках, а также эффективное управление земельными ресурсами. Ключевым моментом предложенной программы является предоставление гарантий права частной собственности на землю для ее владельца. Очевидно, что человек сможет эффективно тратить ресурсы своего земельного участка только в том случае, если будет уверен, что этот участок у него никто не отберет.

По мнению авторов доклада, наведение порядка в земельных отношениях будет способствовать улучшению делового климата, повышению уровня доверия и стабильности в отношениях граждан, бизнеса и государства, развитию территорий, а также повышению качества жизни.

В докладе ЦСР предложены следующие направления совершенствования земельной политики:

- обеспечение доступа к земельным участкам граждан и бизнеса, в т.ч. субъектов малого предпринимательства;
- обеспечение гарантий прав добросовестных приобретателей земельных участков;

¹⁶ Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.

¹⁷ См.: Шагайда Н.И., Алакоз В.В. Земля для людей / Центр стратегических разработок. Экономическое развитие. Июль 2017 г.

- сохранение наиболее продуктивных угодий для обеспечения продовольственной безопасности страны и сбережения природного ресурса;
- развитие инфраструктуры земельного рынка;
- повышение ответственности муниципалитетов за развитие территории и обеспечение качества жизни населения за счет передачи им неразграниченных земель в собственность для формирования собственной финансовой базы.

Эти направления совершенствования земельной политики должны быть реализованы с учетом региональных и локальных особенностей территории: социально-экономических, природно-климатических, национальных и демографических.

Общемировые проблемы и принципы формирования земельной политики государств

Анализ мирового опыта, работ зарубежных исследователей, документов ООН показывает, что многие проблемы, с которыми сегодня сталкивается Россия в сфере земельных отношений и в более общем плане — взаимодействия природы и общества, не являются специфичными для нее. Они осознаются, исследуются и решаются во многих странах. И несмотря на то что нет какого-то единого решения по управлению земельными ресурсами, которое пригодно для всех стран, тем не менее, важно понимать международные тенденции.

Согласно Руководству ООН по земельным вопросам 1996 г., управление земельными ресурсами представляет собой «процесс определения, учета и распространения информации о собственности, стоимости и использовании земли в ходе реализации политики управления земельными ресурсами». Подобное понимание обеспечивает, среди прочего, безопасность землевладения, рынок недвижимого имущества, планирование и контроль землепользования, налогообложение земли и управление природными ресурсами. Поскольку главной задачей систем управления земельными ресурсами является обеспечение безопасной собственности на землю, можно предположить, что экономический эффект от собственности на землю является синонимом экономического эффекта от хорошего управления земельными ресурсами. Управление земельными ресурсами при этом рассматривается как часть земельной политики государств. Под земельной политикой понимается целый комплекс законодательных и социально-экономических мер, определяющих наилучшие пути использования земель¹⁸.

Несмотря на разнообразие конкретных механизмов земельной политики, в большинстве стран она направлена на достижение равного

¹⁸ В докладе ЕЭК ООН 2005 г. «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» в разделе «Земельная политика» указано, что «...Земельная политика касается распределения ресурсов, особенно прав на использование земли, с тем, чтобы добиться максимальной эффективности с учетом природной среды и благополучия общества за короткий срок и на дальнейшую перспективу...» / URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf>. С. 21.

доступа граждан к земельным ресурсам, эффективное землепользование, ответственное государственное управление, соблюдение экологических требований, экономическое развитие, снижение уровня бедности. Чтобы создать основу для устойчивого развития, земельная политика должна опираться на достоверную информацию о правах на недвижимое имущество, ее стоимости и хозяйственном использовании.

Очевидно, что управление земельными ресурсами само по себе не является конечной целью, а создает условия для реализации политики землепользования на различных уровнях территориального управления.

Важность земельной политики государства, по мнению иностранных ученых и специалистов¹⁹, обусловлена следующими моментами:

- земля — ключевой финансовый актив для сельского и городского населения, особенно не имеющего свободных средств;
- земля создает основу для повышения деловой активности и функционирования рыночных и нерыночных структур, включая хозяйства населения и правительство;
- рациональное использование и доходы от земли влияют на экономический рост и преодоление бедности;
- земельный контроль является главным фактором политической стабильности и повышения занятости населения;

Формирование современных систем управления земельными ресурсами стоит денег. Их внедрение требует начальных инвестиций, а содержание на уровне современных стандартов — инвестиций структурных. Вопрос о том, «кто же фактически является таким инвестором», остается сам по себе риторическим вопросом.

Земельная политика — это управление земельными отношениями со стороны государства, целенаправленное воздействие на участников земельных отношений, в т.ч. через регулируемый земельный рынок. С позиции теории управления система управления включает в себя механизмы регулирования взаимных отношений между субъектами собственности. Механизм управления в рассматриваемой сфере — это совокупность элементов, средств, методов и инструментов взаимодействия субъектов управления (уполномоченных государственных органов и наделенных ими соответствующими правами владения и пользования юридических лиц) между собой и с другими хозяйствующими субъектами при продаже, сдаче в аренду, концессии имущественных объектов (с учетом влияния политических, социальных, макроэкономических, институциональных факторов внешней среды)²⁰.

Необходимость государственного регулирования земельных отношений в рыночной экономике обусловлена рядом причин. Важнейшей среди них является стратегическая значимость земельных ресурсов для страны. Именно она превращает земельную политику в одно из важ-

¹⁹ Об этом в той или иной степени говорится в Докладе ЕЭК ООН 2005 года «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы»; Рабочем документе по учету землевладения «Управление режимом владения землей в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ)» / Д-р Бабетта Верманн. Июль 2010 г.

²⁰ См.: Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3. С. 57—66.

нейших направлений экономической политики государства. Следует выделить и социально-экономическую значимость земельного фактора в реализации национальных и общественно значимых проектов (строительство жилья, развитие сельского хозяйства и т.д.).

Все это обуславливает важность правильного выбора как методологических основ, основных целей, задач и принципов управления земельными отношениями, так и конкретных инструментов и методов регулирования.

В самом общем виде современная система государственного управления земельными отношениями должна, с одной стороны, не вступать в противоречие с логикой развития рынка, с другой — обеспечивать эффективное использование ресурсов в целях комплексного развития территорий, с четкой программой защиты населения и использования ренты в интересах общества. При этом должны быть обеспечены как текущие, так и долгосрочные интересы субъектов рыночных отношений. Непротиворечивость реализации выделенных задач достигается в процессе постепенного согласования интересов заинтересованными сторонами (представительные, законодательные власти, общественные организации, органы местного самоуправления и т.д.).

Подобное понимание позволило выработать основные принципы управления земельными отношениями в рамках ООН²¹. Они включают в себя:

- использование земельных ресурсов в целях не только удовлетворения основных потребностей человека, но и защиты интересов населения страны в целом. Иначе говоря, развитие земельного рынка и его регулирование должны быть увязаны с социальной, экономической, градостроительной политикой;
- защита всех форм собственности в целях эффективного использования земельных ресурсов, что особенно актуально для регионов России;
- обеспечение прав собственности на землю и недвижимость и гарантия страхования рисков при одновременном обеспечении со стороны государства благоприятных условий для привлечения инвестиций;
- создание предпосылок для устойчивого развития путем обеспечения полной ответственности за управление информацией о собственности на землю (во всех ее формах), ее стоимости и использовании.

В существующих условиях, на наш взгляд, важнейшими критериями регулирования земельных отношений становятся, во-первых, поиск рационального соотношения экономических методов регулирования и административных, исходя из оптимизации соотношения текущего и долговременного эффекта; во-вторых, обеспечение безопасности населения в целом, т.к. при переходе к рыночным отношениям население, в основной своей массе, оказывается проигрывающей стороной в сфере земельных отношений. Это проявляется в том, что из-за невысоких доходов оно не способно конкурировать на рынке недвижимости, но

²¹ Руководящие принципы управления земельными ресурсами. ООН. 1996 г.

обязано платить достаточно большие налоги — на имущество и на землю (из-за кадастровой стоимости, приближенной к рыночной).

Ориентация местных властей только на аукционы недвижимости и богатых покупателей, из которых можно извлечь наибольшие выгоды, не приемлема в современных условиях. Во-первых, существует большой риск нанесения урона всему народному хозяйству; во-вторых, власти в первую очередь должны защищать интересы населения в целом.

С вышеизложенным тесно связан третий критерий регулирования — поиск механизмов минимизации ущерба населению в связи с переходом к рыночным отношениям в сфере земельных отношений, определение направлений и источников как компенсации негативных последствий, так и их предупреждения. Выбор конкретных форм минимизации ущерба зависит в значительной степени от силы действия дестабилизирующих факторов в рассматриваемой области. В частности, это неадаптированная и не всегда работающая на местах законодательная база в области земельных отношений, не позволяющая эффективно регулировать земельные отношения и открывающая простор для различного рода злоупотреблений, организационная неподготовленность к расширению рынка недвижимости, относительно низкие доходы населения для инвестиционных вложений в недвижимость или в земельные активы.

Анализ опыта развитых стран и результатов исследований западных экономистов позволяет выделить основные элементы системы управления земельными ресурсами²².

Первое. Законодательство, устанавливающее права относительно земельных участков, включая право собственности и порядок передачи прав, обеспечение гарантий собственности, порядок решения земельных споров. Эти вопросы решаются в Конституции страны, Гражданском кодексе, Законе о регистрации, Земельном кодексе, Законе о собственности и т.п. Для российских условий особое внимание следует уделить механизмам, привлекающим инвестиции в особые режимы использования земель с целью поиска драйверов российской экономики.

Второе. Регистрация земельных участков, прав собственности и других интересов.

Третье. Организационные структуры (учреждения по управлению ресурсами, оценке ресурсов, картографированию недвижимости, инстанции по решению земельных споров и т.п.).

Учитывая то, что земля выступает объектом инвестиционной деятельности, важность выработки механизмов привлечения инвестиций в использование земли несомненна с точки зрения как интересов государства, так и частных инвесторов. Для государства и регионов это является важным фактором повышения эффективности использования земельных ресурсов, для интересов частных инвесторов — определенной гарантией получения доходов от использования земли. При формировании системы управления необходимо учитывать многоцелевой вектор интересов субъектов земельных отношений.

²² Там же.

Привлекательность земель может быть огромна для инвесторов: как известно, ограниченность лучших по качеству и местоположению земель создает возможности в получении дополнительного дохода (ренды), не зависящего от эффективности хозяйственной деятельности. Однако общество заинтересовано в контроле за эффективным использованием земельных ресурсов в силу их ограниченности и стратегической значимости. Именно поэтому государство должно корректировать экономические интересы хозяйствующих субъектов рынка в отношении использования земель с целью улучшения (неухудшения) качества жизни людей и обеспечения безопасности (продовольственной, экологической и пр.) страны. Именно с этих позиций государство оценивает потенциальных инвесторов при предоставлении земли в их пользование. С целью привлечения инвесторов для получения долгосрочных эффектов и платежей государство вкладывает капитальные вложения в благоустройство земли (как правило, осуществляются инвестиции в оросительные и дренажные системы, производится расчистка от деревьев, кустарников и т.п.).

Собственность на землю

О том, что правовая необеспеченность частной собственности и предпринимательства является важнейшей причиной пробуксовки многих социально-экономических реформ сегодня, вслед за Де Сото, пишут многие. Неоформленные права собственности не могут выступить на рынке в форме, принятой для массового обмена, такой как чеки, сертификаты акций, простые векселя, облигации, контракты, складские свидетельства, документы на движимое и недвижимое имущество.

Однако, на наш взгляд, такой подход недостаточен. Особенно это касается земельных отношений. Он не дает ответа на вопрос о повышении эффективности использования земли как объекта инвестиций. Простая передача земли в частную собственность не дала ожидаемых результатов в процессе проводимых в России земельных реформ перестроечного периода. Земля не превратилась в полноценный актив, помогающий хозяйственным субъектам в рыночной экономике, более того, она превратилась в объект рейдерского захвата.

Академик А.А. Никонов отмечал: «Смена собственника, если она проведена правильно, это только один шаг в реформе. Одновременно необходимо решение других взаимосвязанных вопросов: справедливое налогообложение, стимулирующее производство, ценовой паритет со смежными отраслями, доступ к кредиту и льготный процент, организация сбыта, переработки и реализации продукции, сервис и снабжение необходимыми ресурсами. Таким образом, необходимо системное решение всех вопросов реформы с созданием конкурентной среды и инфраструктуры рынка. При этом нельзя забывать простого правила: не надо ломать того, что себя оправдывает, и не следует оставлять того, что себя изжило»²³.

На наш взгляд, исследуя возможности институтов собственности, необходимо отталкиваться от взглядов тех экономистов, которые счита-

²³ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII—XX вв.). М. 1995. С. 443.

ют, что общественный порядок требует не только институционализированных прав собственности, но и устойчивости институтов: экономические агенты должны иметь возможность их понять, осознать и выстроить свои действия в соответствии с ними. В противном случае непрерывная смена правил игры приведет к хаосу и разрушению социальной основы существования социума. «Эффективные институты управления земельными ресурсами в краткосрочном периоде должны обладать свойством стабильности (жесткости), а в долгосрочном периоде — свойством адаптивности (гибкости). Они должны постоянно эволюционировать под воздействием глобальных тенденций, а также с учетом национальных особенностей. При этом система институциональных ограничений ответственна за достижение краткосрочных целей, а система мотивации — долгосрочных»²⁴. Приведенное положение важно для экономических систем в целом. Значимо оно и для земельных отношений. Создание такой институциональной среды, сочетающей стабильность в краткосрочном аспекте и адаптивность в аспекте долгосрочном, является основой формирования механизмов повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов.

Собственники земли далеко не всегда являются производителями; они могут передавать землю другим лицам. Так возникают отношения хозяйственного использования (например, арендные отношения). Отношения собственности и хозяйственного использования формируют противоречивые экономические интересы, приводящие к конфликтам между групповыми и общественными целями.

В настоящее время в России наблюдается многообразие прав собственности на землю. Государственная собственность разделена на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации. Земельным кодексом Российской Федерации закреплена также муниципальная собственность на землю, т.е. собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение. Законодательное оформление получило и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, которое относится в основном к государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, на 1 января 2016 г. в частной собственности находилось 133,4 млн га земель, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 115,3 млн га, или 6,7%, в собственности юридических лиц находилось 18,1 млн га, или 1,1% земельного фонда России. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1579,1 млн га, или 92,2% от площади земельного фонда страны²⁵. Для сравнения, на 1 января 2010 г. распределение выглядело следующим об-

²⁴ Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. С. 75.

²⁵ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель... С. 42.

разом: в государственной и муниципальной собственности находилось 92,2% площади (1 576 346,6 тыс. га); в собственности граждан — 7,2% (123 190,7 тыс. га), юридических лиц — 0,6% (10 286,9 тыс. га).

Таким образом, монополии государственной собственности на землю больше нет, но упорядоченной системы землепользования тоже пока не создано, как и не создано эффективной системы управления земельными ресурсами. Разнообразие форм собственности на землю требует глубокого научного осмысления необходимых изменений в конкретных процессах и направлениях развития землепользования. Не осмыслив такие изменения в теоретическом плане, нельзя найти и верные практические решения реализации собственности на землю.

* * *

Проведенное исследование содержания земельных отношений и инструментов их регулирования позволяет сделать ряд выводов.

Первое. Система регулирования земельных отношений, лежащая в основе земельной политики государства, должна *сочетать в себе как элементы рыночного саморегулирования, так и целенаправленное государственное управление* с помощью адекватных механизмов. В этой связи на первый план выходит поиск рационального соотношения экономических и административных методов регулирования с учетом согласования текущего и долгосрочного эффекта.

Второе. Решение проблемы собственности на землю в конечном итоге сводится не столько к тому, какая из форм собственности должна получить преимущество, сколько к установлению их рационального соотношения. Политика формирования эффективной системы управления землепользованием должна быть направлена на *расширение многообразия форм собственности*. Границы частной собственности на землю должны определяться, с одной стороны, возможностями собственника реализовывать свое право на землю более эффективно, чем при других формах, с другой — жесткими правовыми рамками, ограничивающими нанесение социального ущерба населению.

Главная цель регулирования земельных отношений — рост эффективности использования ресурсов, извлечение максимальных доходов. Решение этой задачи требует:

- реформирования систем управления, обслуживания и финансирования в этой сфере;
- развития инфраструктуры рынка;
- совершенствования законодательной базы;
- развития системы долгосрочного земельного ипотечного кредитования.

Создание регулируемого государством земельного рынка различных форм собственности (государственной, муниципальной, частной), сочетающего интересы всех субъектов земельных отношений, должно служить в первую очередь общественным интересам. В этом случае потенциал земельных ресурсов будет задействован в полной мере.