

Светлана КОЗЛОВА

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В РОССИИ*

Земельный потенциал России используется до сих пор только в небольшой степени и неэффективно. Критерии оценки эффективности использования земельных ресурсов законодательно и методологически не определены, что влечет за собой волюнтаризм в их трактовке в пользу решения текущих финансовых проблем, а не достижения стратегических целей. В статье выделяются деструктивные тенденции в управлении земельными ресурсами: сокращение площади сельскохозяйственных земель, негативные тенденции в застройке городской территории, незащищенность собственности на землю. Для решения проблем предложены пути повышения эффективности управления земельными отношениями.

Ключевые слова: деструктивные тенденции, земельные отношения, инвестиции в земельные ресурсы, управление земельными отношениями, эффективное использование земельных ресурсов

Эффективное использование земельных ресурсов — мощный фактор экономического и социального развития, формирование механизма использования которых представляет собой одну из самых сложных и общественно значимых задач. Особенно это относится к нашей стране. Эта сфера поддается реформированию крайне медленно, с очень большим трудом¹. Именно поэтому столь важно определиться по следующим вопросам:

- какую роль играют земельные ресурсы (а также земельные отношения по поводу их использования²) в экономике современной России;
- что включает в себя понятие эффективности их использования;
- почему земельный потенциал российских регионов реализуется лишь в небольшой степени?

*Статья написана при финансовой поддержке РГНФ, Проект № 14-02-00150 «Преодоление деструктивных тенденций и повышение эффективности управления земельными отношениями в России».

¹ О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц (Материалы заседания Президиума Государственного Совета РФ. Москва. 09.10.2012 г.) / Из выступления В.В. Путина, Президента Российской Федерации.

² Земельные отношения — это отношения между хозяйствующими субъектами по поводу использования земельных ресурсов в целом и различных категорий земельных участков в частности.

Корректный ответ на поставленные вопросы позволит, на наш взгляд, сформировать теоретическую основу повышения эффективности использования земельных ресурсов.

Земельные ресурсы — понятие многоаспектное: это и земельный участок, и объект рыночного оборота; это часть земной поверхности, имеющая замкнутые границы, фиксированное местоположение, площадь и другие характеристики, влияющие на получение дохода от использования данной земли; это и совокупность документально установленных прав и ограничений на владение, распоряжение и пользование. Земля — это основное средство производства в сельском хозяйстве и база для размещения и развития других отраслей экономики. Высокая внутренняя неоднородность, характеризующая экономическое пространство России, касается не только достигнутого уровня экономического развития отдельных регионов, но и разнообразия их природно-ресурсного потенциала. Именно поэтому территориально-пространственный подход так важен при исследовании проблем рационального использования природно-ресурсного разнообразия регионов. Он позволяет максимально реализовывать те особые «сравнительные преимущества», которыми обладает каждый регион, поддерживать процессы повышения их конкурентоспособности на основе формирования «конкурентных преимуществ» и использования накопленного в регионах природного потенциала.

Остановимся сперва на общей характеристике земельного фонда Российской Федерации³.

Земельный фонд РФ: современные тренды

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов, общая площадь земельного фонда которых на 1 января 2015 г. составила 1712,5 млн га без учета внутренних морских вод и территориального моря. В соответствии с данными государственной статистической отчетности, по состоянию на 1 января 2015 г. сведения о наличии и распределении земельного фонда Российской Федерации в разрезе субъектов содержат характеристики земель 84 субъектов РФ на площади 1709,9 млн га без учета площади земель Республики Крым⁴. Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель представлена в *таблице 1*.

³ Земельный фонд РФ — это все земли в пределах страны, подразделяющиеся по хозяйственному и правовому режиму на категории: сельскохозяйственные, населенных пунктов, несельскохозяйственного назначения (промышленности, транспорта, курортов, горных разработок, заповедников и т.д.), единый государственный лесной фонд, водный фонд и земли государственного запаса. Земельные ресурсы — это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных сельскохозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам. В более широком смысле под земельными ресурсами понимаются территориальные ресурсы вообще. Именно в широком смысле мы рассматриваем земельные ресурсы в данной статье, отождествляя понятия «земельные ресурсы» и «земельный фонд».

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. Росреестр, 2015.

Т а б л и ц а 1

**Распределение земельного фонда Российской Федерации
по категориям земель, млн га**

№ п/п	Наименование категорий земель	на 1 января 2014 г.	на 1 января 2015 г.	2014 г. к 2013 г. (+/-)	Изменения, в %
1	Земли сельскохозяйственного назначения	386,5	385,5	-1,0	-0,2
2	Земли населенных пунктов, в т.ч.	20,0	20,1	+0,1	+0,5
2.1	городских населенных пунктов	8,2	8,3	+0,1	+1,2
2.2	сельских населенных пунктов	11,8	11,8	—	—
3	Земли промышленности и иного специального назначения	16,9	17,2	+0,3	+1,7
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	46,8	47,0	+0,2	+0,4
5	Земли лесного фонда	1122,3	1122,6	+0,3	+0,03
6	Земли водного фонда	28,0	28,0	—	—
7	Земли запаса	89,3	89,5	+0,2	+0,2
	Итого земель в Российской Федерации	1709,8	1709,9	+0,1	+0,006

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. Росреестр, 2015.

Структура земельного фонда страны постоянно меняется под влиянием двух противоположных процессов. С одной стороны, продолжается борьба за расширение земель, пригодных для использования (освоение залежных земель, мелиорация, осушение, орошение, освоение прибрежных участков морей), с другой — происходит ухудшение земель, изъятие их из сельскохозяйственного оборота в результате эрозии, промышленной и транспортной застройки, открытой разработки полезных ископаемых, заболачивания, засоления. По этой же причине ежегодно происходят переводы земель из одной категории в другую. Эти изменения затрагивают практически все категории земли. Однако в большей степени они касаются земель сельскохозяйственного назначения, земель запаса, земель промышленности и иного специального назначения, а также земель лесного фонда⁵.

⁵ Правовое регулирование земельных отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществлялось в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (далее — Земельный кодекс), Федеральным законом от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон № 172-ФЗ), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Добыча полезных ископаемых, развитие промышленности, сброс бытовых отходов, расширение территорий городов и сел в условиях игнорирования принципов рационального использования земельного фонда приводит не просто к потере огромной части земельного фонда страны. Главное заключается в том, что в результате нерационального использования земельных ресурсов из оборота изымается значительная часть плодородных почв, которые могли бы быть использованы в сельском хозяйстве. Это, в свою очередь, уменьшает посевные территории, а посевные территории, в свою очередь, забирают эти площади у пастбищ, лесов и пустынь.

В этой связи, на наш взгляд, важно рассматривать эффективность использования земельных ресурсов по нескольким критериям, выделяя:

- экономическую эффективность;
- бюджетную эффективность;
- социальную эффективность;
- экологическую эффективность.

Анализ существующих механизмов использования земельных ресурсов предполагает также оценку потенциальных положительных эффектов от рационального использования земли и эффектов отрицательных — от неэффективного использования.

Анализ социальной и экономической результативности рационального использования земли

Разработка стратегии развития страны и регионов, выбор основных форм землепользования с минимальными рисками, отработка консенсуса интересов с непротиворечивым решением экономических и социальных проблем предполагает проведение классификации потенциальных эффектов от использования земельных ресурсов. Рассмотрим подробнее основные эффекты, возникающие и нарастающие по мере цивилизованного развития земельного оборота земли и рационального использования земельных ресурсов.

Возможные экономические эффекты рационального использования земельных ресурсов для страны в целом, для ее отдельных регионов и муниципальных образований:

- развитие земельного рынка, позволяющего концентрировать капитал на территории, осуществлять его перелив в доходные отрасли, наращивать доходы;
- структурные сдвиги в экономике за счет перераспределения земли в пользу эффективно работающих предпринимателей с учетом долгосрочных интересов развития страны и регионов;
- создание привлекательного инвестиционного имиджа региона;
- активизация предпринимательской деятельности и инвестиций;
- совершенствование налогообложения за счет адекватной рыночной оценки земельных участков и недвижимости в целом; пополнение местных бюджетов.

Активизация земельного оборота имеет позитивные результаты и для предпринимателей (юридических лиц). Речь прежде всего идет о развитии предпринимательской активности за счет получения участков, более

выгодных по местоположению, по обеспеченности инфраструктурой (при защите прав собственности), а также о получении полноты прав на единый объект недвижимости и использовании земли в качестве полноценного материального рыночного актива. Кроме того, повышается капитализация хозяйствующих субъектов, появляется возможность получения средств от выпуска и реализации дополнительных акций, создаются условия для привлечения инвестиций путем залога земельного участка и другой недвижимости. Возможны и такие эффекты, как получение дохода от продажи излишков земли или от сдачи в аренду; защита от непредсказуемого повышения арендной платы и произвола властей при заключении договора аренды; удовлетворение личных амбиций и др.

Активизация земельного оборота для населения (физических лиц) обеспечивает: стабильность и безопасность жизни; ее высокое качество; решение экологических проблем за счет вывода предприятий, загрязняющих окружающую среду, в безопасные зоны; финансирование социальных программ за счет дополнительных доходов местных бюджетов.

Реализацию потенциальных эффектов (как положительных, так и отрицательных) при сложившейся системе управления земельными ресурсами можно оценить через ряд показателей (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Система показателей использования земельных ресурсов

Виды эффектов	Показатели
Экономический	1. На уровне страны, региона: как общие показатели (например, ВВП на единицу площади земли), так и экономические показатели в рамках Стратегии развития экономики страны и пространственного развития (например, в рамках развития региона Дальнего Востока, количество выданных бесплатно участков земли на единицу привлеченной рабочей силы 2. На уровне отдельного хозяйствующего субъекта: стоимость единого объекта недвижимости; величина налога; затраты на освоение участка; окупаемость затрат; трудоемкость и стоимость работ; прибыль и пр.
Бюджетный	Увеличение поступления финансовых средств (платежей) в бюджеты в виде аренды; налогов за использование земельных ресурсов (либо единого налога на недвижимость)
Социальный	Рост численности и занятости населения; сокращение заболеваемости; увеличение продолжительности жизни; затраты на создание лучших условий труда и отдыха работников; число сохраненных и вновь созданных рабочих мест; уровень оплаты труда и платежи в социальные фонды
Экологический	Уровень естественного плодородия; количество и средний размер экологически устойчивых участков по видам сельскохозяйственных угодий; капитальные затраты и ежегодные издержки на поддержание природоохранных сооружений и природоохранных мероприятий

Источник: Составлено автором.

Обратимся к анализу социально-экономических проблем, связанных с неэффективным управлением земельными отношениями. Рассмотрим основные из них.

Негативные эффекты управления земельными отношениями

Дисфункции в области управления земельными отношениями приводят к проблемам и деструктивным тенденциям в области земельных отношений. Выявление этих проблем — важнейший этап перехода к повышению эффективности их управления и эффективности использования земельных ресурсов. Остановимся на основных.

Борьба за рентный доход. Рентные отношения всегда приводили к борьбе за присвоение рентного дохода. С принятием в 90-х гг. прошлого века Земельного кодекса и других федеральных законов Российской Федерации, регулирующих земельные отношения и позволяющих перераспределять земли, земля превратилась в ресурс, владение которым приносит высокие доходы. *Доходность стала основным критерием выбора вариантов развития земельно-имущественных отношений.* Каждый из уровней власти (федеральный, региональный, муниципальный) стремится максимально сконцентрировать земельные ресурсы в своих руках, используя их в первую очередь для решения местных финансовых проблем⁶.

Нацеленность властей исключительно на проблемы пополнения соответствующих бюджетов в большинстве случаев приводит к игнорированию важнейшего момента: эти доходы появляются (и увеличиваются) лишь при эффективном управлении всем земельно-имущественным комплексом. А это требует формирования соответствующих предпосылок, важнейшей среди которых является реализация принципов стратегического планирования, с учетом консенсуса интересов хозяйствующих субъектов, социальных групп и других заинтересованных сторон⁷. В противном случае неминуемы потери не только экономического, но и социально-культурного характера.

Подобная ситуация, в разной степени масштабности, может возникнуть в любом регионе, где концентрируется капитал и активизируется предпринимательская деятельность.

Результаты борьбы за ренту можно разделить на экономические и социальные. К *экономическим последствиям* относятся: нерациональное использование ресурсов; снижение доходности земельно-имущественного комплекса из-за обостряющейся борьбы интересов; замедление экономических преобразований (потери времени и темпов). Кроме того, вполне вероятно утрата позиций реального сектора в пользу спекулятивного.

Социальные последствия сводятся в первую очередь к потере стабильности и безопасности проживания; прямой угрозе культурным завоеваниям и ценностям.

Неэффективная система управления земельными ресурсами. В рамках разработки концептуальных и методологических подходов к преодолению деструктивных тенденций в области управления земельными отношениями нами были проведены исследования по оценке системы регулирования земельных отношений; оценке дисфункций системы управления;

⁶ Коррупция и личные выгоды не являются объектом нашего исследования, хотя вероятность и размеры их весьма велики в земельном секторе, особенно в сегменте перераспределения, опять же в силу наличия земельной ренты.

⁷ См.: *Одинцова А.В.* Местное самоуправление как институт развития // *Федерализм*. 2015. № 2. С. 95.

методическим подходам к оценке земельных ресурсов; теоретическим и методологическим проблемам включения земли в стоимость материальных активов⁸. Проведенные исследования позволили выработать предложения по повышению эффективности управления земельными ресурсами.

Исследование показало, что источниками деструктивных тенденций в области управления земельными отношениями в России, а также сдерживания процесса формирования институциональной среды, обеспечивающей эффективное использование земельных ресурсов и их правовую защиту, являются пробелы и упущения в организации управления земельными ресурсами, а также недоработанность методологической базы механизмов ценообразования.

Уровень качества организации управления в землепользовании влияет на полноту реализации многочисленных функций земли как специфического экономического актива. Одной из нерешенных проблем землепользования является устойчивый характер тенденции к переводу сельскохозяйственных земель в земли других категорий и их использование за пределами реально-го сектора экономики. Это позволяет говорить об *определенной деформации государственного управления землепользованием*.

Преодоление сложившейся ситуации требует совершенствования всей законодательной базы по регулированию отношений собственности, в т.ч. земельной. Так, давно назрела необходимость разработки концепции управления земельной собственностью. Такая концепция должна, во-первых, определять ключевые принципы управления; во-вторых, учитывать специфику природы земельной собственности; в-третьих, включать критерии оценки качества управления в этой сфере экономики.

Государственная собственность в целом регулируется на основе сочетания рыночных и нерыночных методов. Это касается и земельной собственности. Однако в данном случае при использовании как рыночных, так и нерыночных механизмов, необходим существенный акцент на реализацию *социальных функций земельной собственности и социальных целей ее использования*.

Существенным пробелом в законодательстве, регулирующем отношения собственности в землепользовании, является отсутствие четкого механизма ответственности собственников земли и других землепользователей как за ее сохранность и целевое использование, так и за соблюдение требований экологической безопасности. Данный пробел препятствует формированию у землепользователей мотиваций к рациональному, эффективному использованию земли. Возможность избежания или смягчения ответственности за правонарушения из-за нечеткости и размытости формулировок в законодательных актах предоставляет субъектам государственной собственности институциональные возможности определенной легализации правонарушений.

⁸ См., напр.: Зельднер А.Г. Состояние и основные направления улучшения и использования сельскохозяйственных земель в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 4. С. 35–39; Ширяева Р.И. Активизация мотивационных функций земельной собственности // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 6. С. 26–33; Козлова С.В. Преодоление деструктивных тенденций и повышение эффективности управления земельными отношениями в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 8. С. 143–150; Козлова С.В. Методические подходы к оценке земли и эффективность ее использования: проблемы и нейтрализация рисков // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 6. С. 34–43.

Неэффективное использование земель сельхозназначения при одновременном уменьшении их площадей (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Динамика площади сельскохозяйственных угодий в границах Российской Федерации за период с 1990 по 2014 г., тыс. га

Год	Сельскохозяйственные угодья (с землями личного пользования), всего	В том числе:		
		пашня (с землями личного пользования)	сенокосы и пастбища (с землями личного пользования)	залежь
1990	222 409,2	132 304,2	87 899,5	347,2
1991	222 407,9	132 068,7	86 860,2	374,7
1992	222 486,3	132 004,6	88 081,1	393,4
1993	222 122,0	131 587,3	88 248,8	481,2
1994	221 794,6	130 656,2	88 012,4	1097,8
1995	221 985,2	130 197,6	88 229,2	1456,4
1996	221 634,2	128 870,9	88 783,0	2003,1
1997	221 491,6	127 822,8	89 220,9	2501,9
1998	221 161,8	126 488,6	89 943,8	2874,6
1999	221 151,3	125 331,9	90 585,6	3360,8
2000	221 088,8	124 373,8	90 923,4	3927,2
2001	221 003,6	123 859,6	91 143,0	4143,3
2002	220 896,2	123 464,4	91 351,4	4245,0
2003	220 832,6	122 558,4	91 903,6	4556,3
2004	220 729,7	122 146,0	92 023,7	4750,2
2005	220 679,0	121 780,9	92 098,8	4998,9
2006	220 632,7	121 573,9	92 117,1	5144,3
2007	220 567,9	121 573,5	92 094,5	5105,7
2008	220 491,6	121 648,9	92 052,0	4998,0
2009	220 461,6	121 648,7	92 053,0	4965,2
2010	220 396,3	121 433,9	92 059,5	5103,3
2011	220 272,1	121 444,9	92 028,3	4996,9
2012	220 220,8	121 459,6	91 996,7	4960,2
2013	220 204,0	121 473,1	91 965,1	4955,1
2014	220 205,8	121 489,9	91 967,0	4922,1

Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. Росреестр, 2015.

За период с 1990 по 2014 г. в целом по Российской Федерации площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 2203,4 тыс. га (около 9%). Сокращение площади земель, используемых под пашню, за данный период составило 10 814,3 тыс. га (8%). И даже некоторое увеличение данного показателя в 2014 г. (результаты статистических наблюдений за 2014 г. показывают увеличение площади земель, занятых сельскохозяйственными угодьями; за год оно составило 1,8 тыс. га) не изменяет общую тенденцию к сокращению.

К началу 2015 г. по всем категориям земель в использовании у сельскохозяйственных организаций и граждан числилось 191,3 млн га, или 86,9%, всех сельскохозяйственных угодий, имеющихся в Российской Федерации. При этом из состава земель сельскохозяйственного назначения использовалось более 184 млн га сельскохозяйственных угодий. Для производства сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственными предприятиями и организациями использовалось 61,2% площади, занятой сельскохозяйственными угодьями, гражданами — 38,8%. В 2014 г. общая площадь сельскохозяйственных угодий, находившихся у производителей сельскохозяйственной продукции, увеличилась на 102,5 тыс. га, а площадь пашни увеличилась на 21,1 тыс. га. В стадии мелиоративного строительства и восстановления плодородия в целом у сельскохозяйственных производителей находилось 407,1 тыс. га сельхозугодий. Кроме этого, наблюдалось их перераспределение между названными группами землепользователей: площадь сельскохозяйственных угодий, числящаяся в использовании сельскохозяйственными организациями, уменьшилась за истекший год на 1300,3 тыс. га, в использовании граждан — увеличилась на 1402,8 тыс. га.

Несмотря на общее увеличение площади сельскохозяйственных угодий, используемых в 2014 г. в сельскохозяйственном секторе производства, их уменьшение наблюдалось в 30 субъектах Российской Федерации. Значительные уменьшения продуктивных земель, участвующих в сельскохозяйственном обороте, отмечены в Кировской области (28,2 тыс. га), Карачаево-Черкесской Республике (27,2 тыс. га), Алтайском крае (18,0 тыс. га), Костромской (10,1 тыс. га), Нижегородской (9,2 тыс. га), Московской (9,1 тыс. га) областях, Воронежской области и Камчатском крае (на 8,7 тыс. га в каждом субъекте).

Основной причиной сокращения площади сельскохозяйственных угодий, используемых для производства сельскохозяйственной продукции в вышеназванных субъектах РФ, явилось прекращение деятельности предприятий и организаций и перевод освободившихся территорий, в большей своей части, в фонд перераспределения земель. Другая причина — истечение срока аренды земель (или временного пользования) без ее возобновления производителями сельскохозяйственной продукции.

В связи с этим в целом по Российской Федерации выведены из сельскохозяйственного оборота и переведены в фонд перераспределения земель сельскохозяйственные угодья на площади 425,3 тыс. га. Сокращение площади сельскохозяйственных угодий подтверждают и результаты инвентаризации земель, съемок и корректировок, по материалам которых из состава земель, используемых произведе-

лями сельскохозяйственной продукции, в 2014 г. было выведено более 6 тыс. га сельхозугодий⁹.

Долгое время вовлечению земель в сельхозоборот препятствовало отсутствие четкого законодательного регулирования вопросов прекращения прав на простаивающие земельные участки или на участки, использование которых осуществляется не по целевому назначению. Для решения этого вопроса в 2012 г. принято Постановление Правительства РФ о признаках неиспользования земельных участков с учетом особенности ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной деятельности в субъектах РФ. Основное назначение данного документа — активизировать работу по выявлению земельных участков сельхозназначения, не используемых по назначению, и принять меры для их вовлечения в оборот. Вопрос о том, насколько данный административный рычаг будет повышать эффективность использования земель сельхозназначения — спорный. Ведь при оценке эффективности использования земель необходимо исходить не из сиюминутных интересов бюджетов того или иного уровня, а из долгосрочных целей развития территорий. Эти цели, отраженные в стратегиях социально-экономического развития территорий, предполагают достижение не одного (как правило, бюджетного) показателя результативности, а набора индикаторов эффективности использования земельных ресурсов (экономических, социальных, экологических, экономических).

Градостроительные проблемы. Речь идет о противоречиях, возникающих между властью и населением, между инвесторами и жителями города и в первую очередь относятся к вопросам использования земли под жилищное строительство. При всех успехах строительной индустрии, например в Москве, так называемая точечная застройка в условиях недостаточной проработанности законодательной базы создает почву для конфликтов: новые дома часто строятся в непосредственной близости от домов старых, что приводит к нарушению режима инсоляции, к повреждениям фундаментов старых домов, часто — вторжению в историческую застройку города. Как правило, это характерно для центральной, достаточно плотно застроенной части городов. Решать эту проблему, как правило, предполагается не в пользу жителей.

Другая не менее болезненная проблема взаимоотношений инвесторов, власти и жителей города, ради «блага» которых строится новое жилье, — снос

⁹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. Росреестр. 2015. С. 39–40. При этом авторы Доклада отмечают, что «в основу статистических данных о количестве и составе угодий положены ранее учтенные сведения государственного земельного кадастра. В условиях, когда обследования и инвентаризация земель как государственные мероприятия на территории страны с целью корректировки учтенных данных о наличии и распределении земель за последние десять лет не проводились, уточнения данных статистического учета не носят системный характер и осуществляются только по отдельным объектам учета и территориям. Поэтому реальное сокращение продуктивных земель отразить не представляется возможным. Тем не менее, на протяжении указанных лет наблюдается определенная динамика показателей, характеризующих сельскохозяйственные угодья, которая подтверждает прогнозы, подготовленные в результате осуществления государственного мониторинга земель, и, следовательно, в целом официальные статистические данные, сформированные в процессе федерального статистического наблюдения за земельными ресурсами, можно считать репрезентативными».

старых, но вполне добротных домов в центре города и переселение жителей, как правило, в отдаленные районы. *Переход от точечной застройки к комплексному освоению территорий* — важнейшая мера решения накопившихся градостроительных проблем. В крупных городах эта проблема существует на фоне пустующих территорий промышленных комплексов. На сегодняшний день во многих городах большинство старых предприятий функционируют в ограниченных масштабах. Нередко это — экологически опасные производства. Однако эти предприятия владеют большими территориями, в т.ч. в исторических центрах городов. «Лишние» площади сдаются администрациями заводов в аренду, в результате чего бюджет недополучает значительные суммы налоговых поступлений. В то же время инвесторы обращают внимание на дефицит инженерно подготовленных земельных участков под застройку, на рост цен и с интересом присматриваются к излишкам производственных площадей действующих, но низкорентабельных предприятий (оптимально — с выкупленным в собственность земельным участком). При этом возникает риск так называемого «недружественного поглощения» старых заводов, что фактически является формой передела земли. В соответствии с федеральным законодательством новый собственник предприятия должен выдерживать существующий профиль работы в течение положенных лет, а затем имеет право репрофилировать его. Возможен и вариант лжебанкротства. Однако захват предприятий — это в первую очередь «социальный шок», поскольку под увольнение подпадает практически весь персонал.

Многочисленные исследования показали, что наличие земли в собственности предприятий (или в долгосрочной аренде) не является полной гарантией их самостоятельности и коммерческой независимости, не всегда способствует эффективному использованию городской земли. В этих условиях открывающиеся возможности привлечения инвестиций для освоения потенциально очень ценных, но занятых промышленными зонами территорий города местная исполнительная и законодательная власть должны взять под свой контроль. Именно муниципальные власти должны выработать приемлемый вариант сочетания интересов всех заинтересованных сторон. Муниципальная поддержка процесса реформирования и перебазирования промышленных предприятий должна осуществляться по следующим направлениям: создание условий для инвестиционной привлекательности таких проектов; совершенствование промышленной политики с целью сохранения выводимых производств, если они действительно необходимы городу; государственная поддержка малого предпринимательства; комплексное развитие городских территорий.

Политика муниципальных властей в этой сфере должна быть нацелена не на приостановление развития промышленного сектора в городах, а прежде всего на *максимальное содействие привлечению частных инвестиций в развитие городских территорий*. Есть предприятия, которые необходимо вывести из центра города по экологическим соображениям. Но есть и такие, которые целесообразно «уплотнить» (раньше предприятиям зачастую выделяли землю, не считаясь с экономической необходимостью). В сложившихся условиях вопрос о перебазировании предприятий или их репрофилировании должен решаться индивидуально. Вполне приемлем

вариант развития предприятий новой экономики (с использованием инновационного потенциала страны), для которых земли потребуется меньше, и можно будет использовать резервные территории.

Недостаточная вовлеченность земельных ресурсов в инвестиционный процесс. Опыт развитых стран позволяет утверждать, что между уровнем развития земельных отношений и инвестиционной активностью существует тесная взаимосвязь. Развитые формы регулирования земельного рынка, институционализация земельных отношений, социально-экономическая стабильность и непротиворечивая правовая база — все это, как показывает опыт развитых стран, усиливает инвестиционную привлекательность регионов и муниципальных образований.

В целом активность землеоборота и эффективность использования земельных ресурсов, наряду с другими показателями, становятся важными индикаторами инвестиционной привлекательности региона. Вместе с тем применительно к России эта зависимость практически не учитывается. Так, ни в одной из методик, используемых для анализа факторов, способствующих инвестиционной активности регионов (оценка базовых показателей для определения уровня «социально-инвестиционного» потенциала субъектов Федерации), *не учтены какие-либо показатели оценки эффективности использования земельных ресурсов регионов*¹⁰.

Для анализа сложившихся взаимоотношений между активностью земельного оборота и инвестиционной активностью некоторое время назад, с помощью корреляционно-регрессионных методов, нами была сделана попытка оценить взаимосвязи показателей, характеризующих активность на обоих рынках в разрезе регионов¹¹. Была выдвинута гипотеза, что проведенное ранжирование регионов по интенсивности таких взаимосвязей позволит выявить существующие проблемы и наметить пути совершенствования земельной и инвестиционной политики как в целом по России, так и в регионах. На начальной стадии исследования в качестве показателей инвестиционной активности использовались данные региональной статистики об инвестициях на душу населения и на единицу земельных площадей городов и поселков. Для характеристики активности земельного оборота были взяты показатели всех сделок по земельным участкам в городах и поселках (аренда, продажа, дарение, наследование, залог и др.) на душу населения и на единицу площадей. Результаты предварительного корреляционного анализа позволили ограничиться выявлением связей между показателями, рассчитанными на единицу земельных площадей.

Для выявления соответствующих статистических взаимосвязей использовались методы регрессионного анализа региональной статистики. На первом этапе расчетов регрессионные модели исчислялись на массиве информации по субъектам РФ. В качестве вариантов оценки статистической зависимости между показателями, характеризующими

¹⁰ Данный потенциал рассчитывался как сумма базовых показателей, нормированных к среднероссийскому уровню, помноженных на определенные экспертами весовые коэффициенты.

¹¹ См.: Козлова С.В., Гловацкая Н.Г., Лазуренко С.Г. Развитие земельно-имущественных отношений в городе // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 105–117.

инвестиционную деятельность и активность земельного оборота, проверялось наличие линейной и квадратичной связи. Ранжирование регионов по степени интенсивности инвестиционной деятельности и активности земельного рынка относительно среднероссийского уровня этих показателей позволило выделить *четыре группы регионов с различными уровнями активности на инвестиционном и земельном рынках*.

Для группы с высоким (относительно среднего) уровнем инвестиционной активности и высокой интенсивностью земельных сделок были рассчитаны уравнения регрессии в форме линейной и квадратичной зависимости. Проведенные расчеты подтвердили следующие предположения. Прежде всего стало очевидно, что уровень развития земельных отношений в целом по России не достиг критической массы, формирующей прямую зависимость между инвестициями и цивилизованным земельным оборотом, наблюдающуюся в развитых странах. В нескольких развитых регионах цивилизованные зависимости уже обозначились, что указывает на возрастающую роль земельных факторов в формировании инвестиционного потенциала регионов.

Неравномерное развитие регионов России порождает многогранную и многоуровневую картину прямых и обратных зависимостей по территории страны, что требует *дифференцированных подходов к формированию инвестиционной и земельной политики*. Классификация регионов позволяет учитывать их особенности для совершенствования земельной политики.

Дальнейшие исследования, подтвердившие наличие некоторых устойчивых связей между исследуемыми процессами на инвестиционном и земельном рынках регионов России, позволили сделать следующие выводы.

Первый. Наиболее тесная зависимость существует между различными показателями инвестиционной активности (в т.ч. иностранные инвестиции) и земельными показателями интенсивности вовлечения государственной и муниципальной земли в оборот. Экономически это объяснимо: инвестирование связано с вовлечением в инвестиционный процесс земельных ресурсов, т.к. земля является основой для реализации инвестиционного проекта (будь то строительство или реконструкция) в реальном секторе экономики, имеет место приобретение целостных имущественных комплексов.

Второй. Выявленная отрицательная зависимость между уровнем валового регионального продукта и показателем вовлечения земли в оборот может указывать на два фактора:

- чем богаче регион, тем меньше нуждаются экономические агенты в привлечении земли как актива для своей хозяйственной деятельности;
- недооцененность земельных ресурсов в определенной степени проявляется в том, что поступления от использования земли (от вовлечения земли в рыночный оборот) существенно не влияют на местные бюджеты.

Третий. Расчеты подтверждают зависимость между инвестиционной активностью и ростом земельных сделок на первичном рынке (как по аренде, так и всех сделок) и ее отсутствие для земельного оборота на вторичном рынке земли (за исключением залога).

Проведенное исследование, которое ни в коей мере не заменяет собой исследования по различиям в инвестиционной привлекательности регионов для инвесторов¹², по изучению трендов развития регионов в разрезе групп регионов с различным социально-инвестиционным потенциалом¹³, позволило подтвердить выдвинутую гипотезу, согласно которой развитие земельного рынка, совершенствование земельных отношений, социально-экономическая стабильность и правовая проработка проблем приводят к росту инвестиционной привлекательности регионов.

Существуют основания предположить, что земельный фактор начинает играть все большую роль в инвестиционной политике регионов России. Это подтверждается наличием регионов, одновременно характеризующихся и более высокими общеэкономическими показателями, и высокими показателями взаимосвязей между инвестициями и активностью земельного рынка.

Ранжирование регионов по интенсивности наличия или отсутствия указанных взаимосвязей позволяет выявить существующие проблемы и определить пути совершенствования земельной политики как в целом по России, так и в разрезе регионов. Ввиду неоднородности экономического пространства России анализ условий, способствующих инвестиционной активности, должен проводиться в разрезе регионов.

Проведенные исследования позволили нам обозначить и основные направления повышения эффективности использования земли, связанные в первую очередь с повышением уровня институтов управления земельными отношениями.

Направления повышения эффективности управления земельными отношениями

Остановимся на основных направлениях развития земельных отношений и решении обозначенных выше проблем в Российской Федерации.

Первое. Совершенствование отношений собственности. Развитие *инструментов управления собственностью* подразделяется на экономические и административные. Действие административных методов регулирования заключается в формировании системы взаимоувязанных законодательных и правовых актов, институциональных структур, организационных и технических мер по управлению земельно-имущественным комплексом города. Базовым здесь является Земельный кодекс и построенная на его основе нормативная база. В Земельном кодексе, имеющем рыночную ориентацию, отражено стремление максимально полно определить круг регулирования земельных отношений, что не может не привлекать инвесторов, и прежде всего это принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов¹⁴.

¹² См.: Кузнецова О. Различия в привлекательности регионов для отечественных и иностранных инвесторов // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 86–104.

¹³ См.: Валентей С., Бахтизин А., Валентик О., Кольчугина А., Лыкова Л. Тренды развития экономик субъектов РФ // Федерализм. 2013. № 3. С. 167–188.

¹⁴ За исключением случаев, установленных федеральным законом (ст. 1, п. 1.5 Земельного кодекса).

Хотя многие из земельных вопросов нашли свое отражение в Земельном кодексе, однако на сегодняшний день выявились глубокие противоречия по ряду проблем. Во-первых, в Земельном кодексе были лишь обозначены такие важнейшие категории земельных отношений, как рациональное использование земли, ее территориальное планирование, а также правовое зонирование. Однако именно эти вопросы в первую очередь должны быть предметом регулирования земельного законодательства, в чем заинтересованы все субъекты земельно-имущественных отношений.

Во-вторых, Земельный кодекс не определяет, кто осуществляет права государства — собственника. В странах с развитой рыночной экономикой и развитой правовой системой осуществление этих прав возлагается на специальный орган исполнительной власти — например, казну. Отсутствие на российском земельном рынке подобного специального органа ослабляет контроль за использованием земли и тормозит развитие полноценного земельного оборота.

Второе. *Формирование единого информационного ресурса о земельных участках.* Сейчас эта информация практически закрыта и монополизирована соответствующими ведомствами, а без информации гражданам практически невозможно взять в собственность даже заброшенный участок земли. Закрытость и непрозрачность — главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок. Эта проблема будет частично решена в ходе реализации «дорожной карты» в сфере строительства.

Третье. *Территориальное планирование.* Одновременно с созданием простых и прозрачных процедур предоставления земельных участков для различных целей необходимо обеспечить их дальнейшее рациональное использование. Эта задача решается только при эффективной системе территориального планирования, территориального зонирования как основы рационального использования земельных ресурсов. В настоящее время нормами градостроительного законодательства реализуется системный подход к планированию развития территорий. Вопросы использования земли решаются в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. В связи с этим деление земель на категории как дублирующий институт создает правовые коллизии и необоснованные административные барьеры. Но необходимость исключения деления земель на категории требует ускорения создания системы территориального планирования и зонирования территорий. Кроме того, в целях сохранения приоритета охраны земли как средства производства в сельском хозяйстве необходимо ввести понятие «сельскохозяйственный регламент». Такой регламент должен устанавливаться для зон сельскохозяйственного назначения и учитывать специфику использования земельных участков в сельскохозяйственном производстве. Полномочиями по утверждению требований к составу и содержанию сельскохозяйственных регламентов должны быть наделены органы исполнительной власти. В целях усиления гарантий сохранения и защиты сельхозугодий при переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию необходимо установить запрет на изменение границ террито-

риальных зон сельхозназначения, входящих в состав особо ценных, продуктивных сельскохозяйственных угодий, утверждаемых регионами.

Кроме того, для сохранения площадей сельхозугодий проекты документов территориального планирования муниципальных образований должны подлежать обязательному согласованию с органами государственной власти субъектов РФ. Особенно это касается случаев, когда предусматривается изменение границ территориальных зон сельхозназначения. Безусловно, отмена категорий земель должна произойти не раньше, чем будут утверждены правила землепользования и застройки (ПЗЗ).

* * *

Развитые земельные отношения, обеспеченные надежной нормативно-правовой базой и регулируемые прозрачными правилами, дают возможность наращивать эффективность использования земли, обеспечивают устойчивость системы пространственного развития в целом, формирование основ для ее позитивной динамики, повышают инвестиционный потенциал страны, регионов и хозяйствующих субъектов.

Следовательно, система управления земельными отношениями должна основываться на системе стратегического планирования и управления развитием территорий субъектов Российской Федерации, а также на общей стратегии развития страны. Такая система управления будет направлена на повышение эффективности использования земельных ресурсов, вовлечение земельных участков в гражданский оборот на основе:

- возможности оперативной государственной регистрации прав на земельный участок;
- формирования объекта недвижимости, определения его правового статуса;
- разработки и утверждения системы законодательных и нормативных актов об установлении (определении) сервитутов, ограничений, обременений, целевого назначения земельного участка;
- наличия земельно-информационной системы, основанной на данных Государственного кадастра недвижимости;
- определения нормативов землепользования (участков, передаваемых в соответствии с целевым назначением под социальные и другие объекты, а также в рамках реализации заказов и программ);
- проведения кадастровой и рыночной оценки земель.

Только в этом случае управление земельными отношениями будет полноценно эффективным, а использование земельных ресурсов даст максимальный положительный эффект.