

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ СУЩЕСТВУЮЩЕГО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Н. Г. Воздаева, к.э.н., доцент кафедры «Организация и менеджмент» НГИЭИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы земельных отношений, определены задачи российского земельного законодательства, предложены мероприятия по упорядочению контроля за земельными ресурсами и землеустройством.

Ключевые слова. Земельная реформа, правовое регулирование, земельное законодательство, экологические требования, федеральные законы, механизм ввода, стимулирование работ, землепользователь, технико-экономические показатели.

Земельные ресурсы в сельском хозяйстве являются основой отрасли, главным средством производства, источником обеспечения населения продуктами питания, животноводства – кормами, промышленность – сырьем. Как главное средство производства, земля имеет специфические особенности: она не является продуктом человеческого труда – это продукт природы; не может быть заменена другим средством производства; пространственно ограничена и не переместима; при правильном использовании не изнашивается; обладает специфическим свойством – плодородием, которое при ее правильном использовании может повышаться.

Уникальное свойство земли – возможность приращения производительных свойств. Ни один вид производственных ресурсов не обладает такой воспроизводительной способностью, реализуемой непосредственно в процессе производства. Земля, в итоге, в отличие от других основных средств производства, не знает ни морального, ни физического износа. Последний появляется по вине людей, эксплуатирующих ее биологические кладовые, не возвращая истраченное. Именно возможностью роста почвенного плодородия компенсируется трудность физического расширения границ возделываемого земельного пространства.

Проблема земельных отношений в России остается крайне актуальной и «крестьянский вопрос» до сих пор не решен. А потому главной задачей российского земельного законодательства является создание правовых условий для рационального землепользования, повышения эффективности и сохранности земель сельскохозяйственного назначения. Ни одна из проводимых ранее земельных реформ в России не была полностью осуществлена: ни реформа 1861 г., ни Столыпинская 1906 – 1914 гг., ни реформа 1917 г. (принятие декрета о земле). Не реализована полностью и реформа 90-х годов прошлого века, основной целью которой является перераспределение земель.

Становление современной модели земельных отношений следует связать с принятием конституционных норм о многообразии и равной правовой защите всех форм собственности на землю, гарантированности частной собственности. С конца 1990-х – начала 2000-х годов повышается нормативная значимость правового регулирования земельных отношений, которая выражается в усилении роли федеральных законов. В настоящее время принят Земельный кодекс Российской Федерации и целый комплекс специальных федеральных законов: «О государственном кадастре недвижимости», «О землеустройстве», «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», а также законодательные акты об охране земель сельскохозяйственного назначения, которыми регулируется правовой механизм оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако следует признать, что принятые законы далеки от совершенства, носят размытый характер и содержат много таких норм, которые в разной форме разрешают неконтролируемое приобретение и использование земельных участков, снимают ограничения на изменение функционального назначения земельной собственности. В результате возникают самозахваты земель, незаконное их предоставление и изъятие, выведение плодородных земель из сельскохозяйственного производства, коррупция и спекуляция.

Стало обычным делом проникновение в сельские районы жилищной и промышленной застроек, в том числе и через скупку земельных долей граждан. Масштабы сельскохозяйственных угодий, подконтрольных агрохолдингам, иностранным компаниям и крупным предпринимателям, зарабатывающим на сельскохозяйственном производстве, составляют десятки миллионов гектаров. По оценке Института конъюнктуры аграрного рынка, общая площадь пашни, которая находится под контролем 196 частных агрохолдингов, составляет 11,5 млн га, 32 агрохолдинга контролируют более 100 тыс. га земель каж-

дый. Агрохолдинги, как правило, занимаются производством продукции одного – двух видов, например зерна, предназначенного в основном на экспорт. Крупные компании, расположенные в лучших земельно-сельскохозяйственных зонах страны и занимающие до 30 % площадей сельскохозяйственных угодий, присваивают абсолютную и дифференциальную ренту первого и второго типа, что говорит о том, что в России начался процесс формирования земельной олигархии, который может привести к негативным последствиям во всей экономике. Поэтому земельное законодательство требует совершенства в плане обеспечения конституционных гарантий права частной собственности на земельные участки, усиления контроля за использованием и охраной земель.

Следует отметить, что на сегодняшний день на сельскохозяйственных землях отсутствует надлежащее регулирование оборота земельных долей. Имеющаяся законодательная база, которая регламентирует деятельность государственных органов по контролю за экологическим состоянием, охраной и рациональным использованием земельных ресурсов и почв, призванная предотвращать выбывание ценных земель из активного сельскохозяйственного производства, обеспечивать осуществление мер по их возврату в сельскохозяйственное производство или консервации, насчитывает более 40 федеральных законов, указов президента РФ, постановлений правительства РФ и иных подзаконных актов.

Однако, несмотря на наличие такого солидного пакета документов, земельное законодательство не выполняет возложенных на него задач. В частности, отсутствуют требования учета в земельно-кадастровой документации конкретного перечня показателей, которые бы характеризовали эколого-хозяйственное состояние разных категорий земель, в первую очередь наиболее ценных сельскохозяйственного назначения, и определяли природоохранные ограничения землепользования.

В земельном законодательстве зарастание пашни естественной растительностью однозначно рассматривается как ненадлежащее использование или даже порча, а с экологической точки зрения этот процесс ведет к восстановлению плодородия почв и является положительным явлением.

В России для наиболее плодородных почв характерна интенсивная, предельно высокая распаханность, которая почти в два раза выше, чем в такой густонаселенной стране, как Германия. А она не всегда оправдана с экономической и экологической точек зрения, поскольку не гарантирует стабильного высокого урожая и в то же время

является одной из главных причин деградации почвенного покрова. Использование пашни на этих территориях в новых экономических условиях и с учетом сложившейся критической экологической ситуацией требует более строгого и гибкого применения земельного законодательства, его совершенствования с позиций экологических требований [1]. Контроль за использованием земель должен строиться с учетом системы нормативных требований к состоянию земельных ресурсов, а также нормативов предельно допустимых нагрузок на экосистемы, которые в законодательстве отсутствуют.

Первоочередными задачами по решению этих проблем в настоящее время должны быть: осуществление агроэкологической оценки земель сельскохозяйственного назначения, выбывших из оборота; землеустроительное сопровождение консервации малопродуктивных и техногенно-загрязненных сельскохозяйственных угодий.

Для повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель предлагаются следующие мероприятия в области земельного законодательства:

- обеспечение разработки и принятия законов по вопросам регулирования земельных отношений, организации использования и охраны земель: «Об оценке земель», «О рынке земель», «Об охране почв», «Об изъятии земельных участков для государственных нужд», «О государственном мониторинге земель»;
- проведение новой оценки сельскохозяйственных земель, учетывающей действия рыночных факторов;
- разработка конкретного плана работ по восстановлению и использованию мелиорированных земель;
- разработка новой системы земельных платежей, учитывающей величину земельного налога в зависимости от местоположения, природного плодородия, уровня развития инфраструктуры территории;
- упорядочение системы управления в области земельных отношений, использования и охраны почв;
- разработка нормативно-правовой основы для обеспечения рационального использования земель и их охраны;
- организация постоянного мониторинга за количественным и качественным состоянием используемых и неиспользуемых сельскохозяйственных земель.

В области государственного регулирования землепользования передать часть полномочий в ведение местных органов власти. Уместно изучить опыт Китая, где земельные отношения регулируются зако-

ном «Об управлении землей», согласно которому земля делится на общенародную (государственную) и коллективную (крестьянскую) собственность. Использование земли осуществляется согласно генеральным планам, которые разрабатываются правительством. При этом особенное значение имеет защита сельскохозяйственных земель и контроль за их использованием строго по целевому назначению, а задачей органов всех уровней управления является недопущение сокращения площади земли аграрного сектора на подчиненных территориях.

В настоящее время на землях сельскохозяйственного назначения не проведена в полном объеме инвентаризация, отсутствует разграничение земель в границах территорий бывших сельскохозяйственных организаций, используемых на различных правах, как организациями, так и гражданами. В результате земельные участки не поставлены на кадастровый учет и не прошли государственной регистрации. Большие проблемы существуют с оформлением фонда перераспределения тех земель, которые повсеместно зарастают древесно-кустарниковой растительностью и не выделены в натуре. Не проводятся землеустроительные работы на земельных участках, занятых зданиями, строениями и сооружениями, и др. Все это приводит к тому, что:

- в АПК отсутствуют условия для развития ипотеки сельскохозяйственных земель и их цивилизованного рыночного оборота;
- незаконно осуществляется использование значительной части земель сельскохозяйственного назначения и их перевод в другие категории;
- идут неконтролируемые процессы разрушения мелиорированных земель, снижается эффективность использования земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

В сложившейся ситуации государство недополучает немалые суммы бюджетных поступлений от регистрации сделок с земельными долями и участками, от продажи их на торгах, по отношению к селу сдерживается инвестиционная политика, серьезный ущерб наносится сельскохозяйственному производству и его инфраструктуре. По расчетам специалистов, общую сумму бюджетных поступлений за счет осуществления юридических сделок с землей и гербовых сборов за землеустроительные работы можно увеличить не менее чем в 8 – 10 раз, что окупило бы все затраты государства на землеустройство [2].

В связи с этим необходимо создать условия как для формирования в сельских территориях эффективной системы землевладения и землепользования, оформления прав на землю, перераспределения

земель, так и для организации эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Для упорядочения контроля за земельными ресурсами и землеустройством предлагаются следующие мероприятия:

- создать на федеральном уровне центр землеустройства с соответствующими филиалами в регионах;
- разработать порядок проведения работ в области землеустройства на основе усовершенствования нормативно-правовой базы;
- в ближайшие годы разработать и осуществить государственную целевую программу по землеустройству земель сельскохозяйственного назначения;
- обеспечить подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров в области землеустройства;
- организовать проведение научно-практических конференций по использованию опыта землеустройства за рубежом, в частности в Китае;
- завершить разграничение государственной собственности на землю;
- провести землеустройство на землях независимо от форм собственности, завершить межевание земель с установлением на местности границы административно-территориальных образований, сел, поселков, городов, земельных участков граждан и юридических лиц;
- выявить неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения в границах административных районов и принять меры по их перераспределению путем передачи землепользователям на конкурсных условиях.

В ближайшее время необходимо завершить работы по оформлению прав на земельные участки, включая их межевание и постановку на кадастровый учет. Несовершенство законодательства и ликвидация государственной службы землеустройства привели к монополизации рынка землеустроительных услуг и неоправданному росту цен на них, в связи с чем необходимо обеспечить участие субъектов Федерации в частичном финансировании этих услуг [3].

Одной из причин медленного преодоления кризисных явлений в АПК является несовершенная система управления отраслью. Неподготовленные и непродуманные реформы в сельском хозяйстве разрушили прежний административный принцип управления и систему вертикальной соподчиненности. На всех уровнях управления одномоментно отменены вертикальные векторы власти вместе с управленческими функциями, но оптимального сочетания рыночных и государ-

ственных инструментов управления до сих пор не найдено. Существенно ослаблено низовое звено управления, разрушены интегральные связи сельхозтоваропроизводителей с перерабатывающими и торговыми предприятиями. Нечеткое распределение функций управления сложилось и на федеральном уровне во взаимосвязи с органами местного самоуправления.

В настоящее время после передачи вопросов регулирования всего комплекса земельных отношений в ведение Министерства сельского хозяйства работа по правовому обеспечению землепользования несколько активизировалась, создана межведомственная рабочая группа, которая занимается разработкой предложений по дальнейшему совершенствованию земельного законодательства. Коллегия Министерства сельского хозяйства РФ в 2008 году приняла решение о разработке концепции совершенствования организационно-экономического и правового регулирования земельных отношений в части земель сельскохозяйственного назначения и о подготовке проекта федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения.

В Госдуме внесены поправки в гражданский, налоговый и земельный кодексы и ряд федеральных законов, призванных решить проблему ввода неиспользуемых земель, по последним данным их площадь составляет 100 млн га. Предусматривается введение механизма ввода невостребованных земель путем стимулирования работ по планировке, межеванию, оценке участков, на что планируется выделение государственных средств в сумме 9 млрд руб. В дополнениях предполагается обязать землепользователей иметь проект освоения и использования земельного участка, расчет технико-экономических показателей по сохранению плодородия почв, обоснования для получения государственной поддержки и обязательства в решении социальных вопросов. Также предусматриваются дополнения в Гражданский кодекс по установлению порядка изъятия прав пользования на земельный участок в случае установления его ненадлежащего использования и последующей передачи прав на конкурсной основе.

Нормативно-правовое регулирование перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в результате рыночного оборота должно базироваться на правовых нормах, направленных, с одной стороны, на повышение ответственности за сохранение целевого использования земель, с другой – на обеспечение защиты прав землепользователей.

Литература

1. Проблемы деградации и восстановления продуктивности земель сельскохозяйственного назначения / Отв. ред. А. В. Гордеев [и др.]. – М: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. – 68 с.
2. Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота / Отв. ред. Г. А. Романенко [и др.]. – М: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. – 62 с.
3. Крестникова, Н. Изменения в регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения / Н. Крестникова // АПК: экономика, управление. – 2009. – № 3. – 64 с.

PERFECTION OF ORGANIZATIONAL- ADMINISTRATIVE DECISIONS EXISTING AGRICULTURAL LAND TENURE

N.G.Vozhdaeva, the candidate of economic sciences, the docent of the chair «Organization and management», NGIEI.

Annotation. In the article problems of agrarian attitudes are considered, problems of the Russian agrarian legislation are certain, actions on ordering the control over agrarian resources and land management are offered.

Keywords. Land reform, legal regulation, the agrarian legislation, ecological requirements, federal laws, the mechanism of input, stimulation of works, the land user, technical and economic parameters.

ПРЕЗИДЕНТСТВО ПОЛЬШИ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ЕВРОСОЮЗА

Бенон Газиньски, Вармийско-Мазурский университет в Ольштыне (Польша)

Аннотация. В настоящей статье представлены проблемы лидерства в структурах Евросоюза в контексте существенных изменений, введенных Лиссабонским договором и непосредственно отражающих способ исполнения этой роли, выполняемой председательствующей страной-членом.