

## **Лекция 3. Муниципальное управление использованием земли и природных ресурсов**

### **1.Муниципальная собственность на земли поселений**

### **2.Формы землепользования.**

### **3.Платность землепользования и цена земли.**

### **4.Муниципальное регулирование земельных отношений, природопользования и недропользования.**

### **5.Особенности муниципального управления использованием земли в Ставропольском крае**

### **6. Совершенствование земельных отношений**

#### **1.Муниципальная собственность на земли поселений**

Земля является одним из важнейших экономических ресурсов муниципального образования и имеет двойственную природу. С одной стороны, это природный ресурс и физическая подоснова городской (сельской) планировки. С другой стороны, это стоимость. В зарубежных странах платежи за пользование землей составляют значительную долю финансовых ресурсов муниципалитетов. В России отношение к земле как к стоимости пока только формируется, а доля доходов от использования земли (земельный налог и арендная плата) не превышает 4—5% доходов местных бюджетов. Формирование муниципальной собственности на землю не завершено.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и других формах собственности. Они могут быть объектом купли—продажи. Предпочтительной формой собственности на землю служит такая форма, при которой собственник объекта недвижимости является и собственником соответствующего земельного участка.

Муниципальная собственность на землю защищается законом, наряду с другими формами собственности.

Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», принятый в 2001 г., относит к муниципальной собственности:

земли особо охраняемых природных территорий местного значения,  
земли водного фонда, занятые обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;

земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и иные земли, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности;

земельные участки, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в частной собственности, не приобретенные собственником имущества в установленном порядке;

земельные участки, которые были предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а

также созданным органами местного самоуправления муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой некоммерческой организации;

земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения.

Земельным законодательством в соответствии с их целевым назначением все земли Российской Федерации подразделяются на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (городов и других поселений);
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и т. п.;
- земли особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного фонда, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Учитывая, что муниципальное имущество имеет сложный состав, управление и распоряжение его отдельными видами имеет весьма существенные особенности. Это, прежде всего, касается управления земельными и другими природными ресурсами, земельного контроля и связанных с данными направлениями деятельности полномочий в области охраны окружающей среды.

Право муниципальной собственности на землю как самостоятельная форма собственности закрепляется Конституцией, Федеральным законом и Земельным кодексом Российской Федерации от 01.01.01 г. . Ст. 50 Федерального закона устанавливает, что в собственности муниципальных образований могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности в соответствии с федеральным законом. Земельный участок как объект земельных отношений в соответствии с ч. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Земельный кодекс РФ в ст. 19 устанавливает, что в муниципальной собственности находятся земельные участки, во-первых, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ; во-вторых, право муниципальной собственности на

которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; в-третьих, которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством. В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

Как собственники муниципальные образования вправе осуществлять все виды сделок, которые не запрещены законодательством. Земельный кодекс Российской Федерации, конкретизируя данную норму конституционного права и гражданского законодательства, разрешает предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц. При этом ограничиваются только права иностранных граждан, лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц. Указанные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях России.

Предоставление земельного участка – это передача земельного участка из земель, находящихся в муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам. Орган местного самоуправления может отказать в предоставлении земельного участка только в случаях прямо предусмотренных законом:

- 1) если земельный участок изъят из оборота;
- 2) если федеральным законом установлен запрет на приватизацию земельного участка;
- 3) в случае резервирования земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Земельным кодексом РФ предусмотрены в зависимости от цели следующие виды предоставления земельного участка:
  - а) для строительства;
  - б) для целей, не связанных со строительством;
  - в) собственникам (и иным правообладателям) зданий, строений и сооружений, расположенных на нем.

К вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относится также резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах соответствующих муниципальных образований для муниципальных нужд. Порядок выкупа (изъятия) земельного участка у его собственника (землевладельца, землепользователя или арендатора) для муниципальных нужд предусмотрен земельным и гражданским законодательством. Изъятие (выкуп) земельных участков для муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законом – для выполнения международных обязательств Российской Федерации и размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Органы местного самоуправления поселения и городского округа осуществляют также земельный контроль за использованием земель. Он осуществляется в соответствии с Земельным кодексом РФ (ст. 72) и в порядке, установленном муниципальными правовыми актами. Такой контроль включает следующие виды: соблюдение требований по использованию земель; соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов; соблюдением порядка переуступки права пользования землей и многое другое. Для реализации данных полномочий муниципальные инспекторы вправе, осуществляя земельный контроль, составлять по результатам проверок акты проверок соблюдения земельного законодательства с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков.

В соответствии с земельным законодательством органы местного самоуправления обладают и другими полномочиями в области землепользования. Так, согласно ст. 23 Земельного кодекса РФ органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать публичный сервитут, который представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком и устанавливается с целью обеспечения прохода или проезда через земельный участок, использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, забора воды и водопоя и т. п. В компетенцию органов местного самоуправления входит установление платы за использование земли – земельного налога и арендной платы.

Хотя Федеральный закон и не регулирует полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, Закон Российской Федерации от 01.01.01 г. «О недрах» в ныне действующей редакции предусматривает в ст. 5 ряд полномочий.

В особом порядке российское законодательство регулирует также управление водными объектами. Федеральный закон в ст. 50 к муниципальной собственности относит обособленные водные объекты на территории поселения.

Фактическая ситуация с землепользованием в РФ характеризуется отсутствием четкого законодательного разграничения земли по формам собственности.

Определенная работа по реформированию земельных отношений в России все же проделана:

- ликвидирована государственная монополия на землю;
- решена проблема обеспечения граждан участками для ведения личного подсобного хозяйства, коллективногосадоводства и огородничества, индивидуального жилищного и дачного строительства;
- зарегистрированы права граждан и юридических лиц на большую часть земельных участков;

-введена плата за землепользование, ставки земельного налога и арендной платы дифференцированы в зависимости от местоположения и качества земельных участков;

-формируются основы земельного рынка и его инфраструктуры.

Однако в течение многих лет не удавалось принять Земельный кодекс РФ, причем главным объектом разногласий является собственность на земли сельскохозяйственного назначения. Между тем, для муниципальной деятельности определяющим является разграничение собственности на земли поселений. Попытки принять отдельный федеральный закон о землях поселений также не увенчались успехом.

Работа по реальному разграничению земель поселений по формам собственности далека от завершения. Установление муниципальной собственности на земли поселений позволит создать предпосылки для превращения муниципального образования в полноценного собственника и равноправного участника земельных отношений, сделать поселение единым имущественным комплексом, наследующим судьбу своего земельного участка, сформировать новую систему налоговых отношений, проводить активную имущественную и земельную политику.

Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы максимальное количество земель поселений было отнесено в процессе разграничения к муниципальной форме собственности.

Право собственности на земельные участки у муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации.

Для превращения муниципального образования в реального земельного собственника органам местного самоуправления необходимо:

разработать и принять правила землепользования и застройки территории;

установить порядок управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;

определить порядок установления органами местного самоуправления публичных сервитутов на земельные участки, расположенные в черте поселения;

установить нормы предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

принять положения о муниципальном земельном контроле и об общественном земельном контроле и т. д.

## **2. Формы землепользования.**

В соответствии с действующим законодательством существуют следующие виды прав на земельные участки:

- собственность;

-пользование (пожизненное наследуемое владение, хозяйственное ведение или оперативное управление);

-аренда или субаренда.

По целевому назначению земли поселений делятся на категории:

-земли общего пользования (улицы, площади, дороги, лесопарки, скверы, стадионы и т. д.);

-земли жилой и общественной застройки;

-земли промышленной и коммунально-складской застройки;

-земли транспорта, связи, инженерных коммуникаций;

-земли сельскохозяйственного назначения (занятые коллективными и индивидуальными садами, огородами, личными и коллективными подсобными хозяйствами и др.);

-земли особо охраняемых территорий (занятые лесами, памятниками истории и архитектуры, объектами природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);

-водоемы, акватории, реки, водоохранные зоны, водохозяйственные сооружения.

В постоянное бессрочное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Самой распространенной формой землепользования является аренда. Для муниципальных земель орган местного самоуправления выполняет функции арендодателя. Арендатором может быть любое физическое и юридическое лицо. Он имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду (третьему лицу) в пределах срока договора аренды, при условии уведомления собственника. Аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в следующих случаях: использование земельного участка не по целевому назначению категории земель; использование земельного участка, которое приводит к существенному ухудшению экологической обстановки; изъятие земельного участка для муниципальных нужд и т. п.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком Земельным кодексом РФ не предусмотрено, однако оно сохраняется для земельных участков, предоставленных гражданам на момент вступления в силу Земельного кодекса. Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право бесплатно приобрести их в собственность.

В безвозмездное срочное пользование (не более чем на год) могут на основании договора предоставляться земельные участки работникам организаций отдельных отраслей экономики (транспорт, лесное хозяйство, лесная промышленность, охотничье хозяйство, государственные природные заповедники и национальные парки).

Ограничителем права собственности на землю является существующая во всем мире система публичных и частных сервитутов. Публичный сервитут устанавливается для обеспечения общественных интересов, в том числе интересов населения, проживающего на данной территории. Могут устанавливаться следующие публичные сервитуты: прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также транспортной инфраструктуры; размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; проведения дренажных работ; временного пользования земельным участком для производства изыскательских, исследовательских и других работ; свободного доступа к прибрежной полосе и т. п.

Таким образом, сервитут – это право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут проезжей дороги, пешеходной тропы, инженерных и иных коммуникаций, межевых и геодезических знаков и подъездов к ним и т. д.) и соответственное ограничение прав или возложение обязанностей на владельца этого участка (обременение). Одной из форм обременения может быть, например, запрет возводить строения сверх определенной высоты. Сервитуты и обременения устанавливаются законом или решением органа местного самоуправления в публичных интересах.

В соответствии с законодательством органы местного самоуправления вправе изымать земельные участки для муниципальных нужд (например, для строительства дорог или размещения объектов муниципального значения при отсутствии других экономически целесообразных вариантов возможного размещения этих объектов).

### **3. Платность землепользования и цена земли.**

С разграничением прав собственности на землю тесно связан вопрос о цене земли и формах оплаты за пользование земельными участками.

В соответствии с Федеральным законом «О плате за землю» использование земли в РФ является платным и регулируется этим законом. Формами платы за использование земли являются земельный налог (для собственников и землепользователей) и арендная плата (для арендаторов).

Для покупки земельных участков, а также для получения банковского кредита под залог земли устанавливается нормативная цена земли.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.г. № 000 она должна ежегодно определяться органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям, или их группам.

Органы местного самоуправления могут уточнять количество зон и их границы, повышать или понижать нормативную цену земли, но не более, чем на 25 %. При этом нормативная цена земли не должна превышать 75 %

уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земли, порядок определения которой утверждается Правительством РФ.

Более конкретно – категории земель определяются земельным кадастром, ведение которого и учет земельных участков возложены на Федеральную службу земельного кадастра России (Росземкадастр). Функции ведения земельного и градостроительного кадастров на территории муниципального образования могут быть возложены на уполномоченные органы местного самоуправления в качестве одного из государственных полномочий. Собственник или владелец земельного участка обязан использовать его в соответствии с целевым назначением. Перевод земельного участка из одной категории в другую допускается только по согласованию с земельными органами. Таким образом, право собственности и владения землей является ограниченным.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности. Кадастровая стоимость земельного участка может устанавливаться в процентах от рыночной.

Органы местного самоуправления имеют право получать арендную плату от муниципальных земель, сдаваемых в аренду, и земельный налог от иных собственников земельных участков на территории муниципального образования. Экономические механизмы землепользования в муниципальных образованиях могут быть следующими:

категорирование земель, которое может повлиять на планировку и социально—экономическое развитие территории;

оценка стоимости земель промышленных предприятий, что может повлиять на себестоимость выпускаемой ими продукции или повлиять на размещение предприятия (вновь создаваемое);

земельные аукционы (дают возможность открытой реализации земельных участков, что приводит к увеличению поступлений в бюджет);

регулирование цен на рынке муниципальных земельных участков (это позволит привлечь новых инвесторов) и т. д.

Местные органы власти вправе устанавливать в соответствии с Земельным кодексом РФ размер арендной платы за муниципальные земли, условия и сроки ее внесения.

Сюда же необходимо включить:

-близость или транспортная доступность мест массового приложения труда (крупных предприятий);

-близость или транспортная доступность зон отдыха;

-наличие планировочных ограничений на организацию хозяйственной деятельности;

-наличие и плотность прилельсовой территории.



Действие рассмотренных факторов зависит от назначения земельного участка, что сказывается на уровне цены участка и размере арендной платы. Например, для земли, используемой для объектов торговли, культуры, банков, гостиниц, важнейшими факторами будут близость к центру города, плотность населения и транспортная доступность. Для земельных участков, предназначенных для жилой застройки, важны доступность транспорта, экологическая безопасность, близость к рекреационным зонам; для объектов промышленности и коммунально— складских объектов важными факторами будут инженерно—транспортная обеспеченность и плотность прирельсовой территории.

Политика муниципальной власти в сфере землепользования должна учитывать все многообразие факторов, влияющих на ценность земельных участков. Все земли необходимо использовать в соответствии с их целевым назначением, генеральным планом поселения и проектами планировки и застройки.

Анализ соотношения стоимости земельных участков в разных городах показал большие различия. В одних городах стоимость одного квадратного метра земельного участка в центре города и на неосвоенной с точки зрения инфраструктуры окраинной территории различается всего в 4—5 раз; в других городах это различие составляет 50 и более раз. Это значит, что муниципальная земельная политика не использует предоставленные законодательством возможности, например, для привлечения инвесторов на неосвоенные территории с помощью низкой цены земли и для получения максимума доходов от использования наиболее престижных земельных участков. Как правило, для этой цели используют систему поправочных коэффициентов к цене различных земельных участков.

Для определения обоснованных размеров платежей за землю и для их дифференциации в первую очередь необходима полная инвентаризация земель.

Осуществление муниципальной земельной политики требует от муниципальных образований создания в местных администрациях соответствующих структурных подразделений. Чаще всего их руководители имеют двойное подчинение (органу местного самоуправления и территориальному подразделению федерального органа, ведущего земельный кадастр), осуществляют функции и муниципального управления, и государственного контроля за использованием земель и являются государственными служащими.

#### **4. Муниципальное регулирование земельных отношений, природопользования и недропользования.**

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», органы местного самоуправления могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах

муниципального образования, независимо от формы собственности на землю, и должны осуществлять контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

Инструментами муниципальной земельной политики это:

- скупка земельных участков (создание муниципальных запасов земли);
- продажа предприятиям муниципальных земельных участков;
- предоставление земельных участков в долгосрочную аренду;
- продажа земельных участков для строительства жилья.

Для определения обоснованных размеров платежей за землю и их дифференциации в первую очередь необходима полная инвентаризация земель, которая во многих муниципальных образованиях не завершена.

Федеральный закон освобождает от платы за землю ряд бюджетных организаций. Муниципальное образование вправе вводить дополнительные льготы в пределах платежей, поступающих в местный бюджет. Такие льготы могут быть серьезным стимулом для привлечения инвесторов, для поощрения развития отдельных производств, жизненно важных для муниципального образования.

В соответствии с налоговым законодательством, в настоящее время до половины сумм земельного налога и арендной платы передается в бюджеты. Целесообразность этой нормы, особенно для арендной платы, объяснить невозможно. В отличие от налога, устанавливаемого государством в качестве обязательного платежа, арендная плата является предметом договорных отношений между арендатором и арендодателем. Очевидно, получать арендную плату в полном объеме должен арендодатель.

На базе сумм земельного налога и арендной платы за землю, поступающих в местные бюджеты, в муниципальных образованиях созданы земельные фонды, средства которых используются целевым назначением на финансирование расходов по землеустройству и другие мероприятия, связанные с землепользованием.

Согласно Федеральному закону 2003 г., из прочих природных ресурсов в муниципальной собственности могут находиться обособленные водные объекты и леса, расположенные в границах населенных пунктов. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования. Система оплаты за пользование водой из закрытых водоемов, находящихся в муниципальной собственности, законом не установлена.

В соответствии с Федеральным законом «О недрах», порядок предоставления недр в пользование для создания объектов местного значения устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ. К таким объектам относятся:

линии коммуникаций для водоснабжения, канализации, энергоснабжения, связи и другие объекты, предназначенные

для жизнеобеспечения населенных пунктов и предприятий местного значения;

транспортные сооружения местного значения — путепроводы, подземные переходы и т. д.;

подземные сооружения глубиной до 5 м — погреба, подвалы и другие виды хранилищ, используемые гражданами для своих нужд (хранение продуктов питания, личного имущества, продукции сельского хозяйства и т. д.), но не предназначенные для использования в производственных и технологических целях.

Обязательными требованиями к условиям недропользования являются: компенсация негативного воздействия объекта на условия водопользования, экологические условия, защита инженерных сооружений, невозможность использования земель в пределах зоны влияния объекта, создание санитарно—защитных зон и организация санитарного контроля в случаях, когда строительство и эксплуатация объекта может привести к негативным изменениям санитарной обстановки на окружающей территории. Размеры платежей за пользование недрами определяются федеральными законами. Органы местного самоуправления обязаны обеспечить защиту прав населения в процессе эксплуатации природных ресурсов.

## **5. Особенности муниципального управления использованием земли в Ставропольском крае**

Территория края 66,2 тыс. кв. км (0,4% территории Российской Федерации), в распоряжении АПК находится 91,1 % земельной площади.

Однако есть много нерешённых вопросов в сфере земельных отношений. Немаловажным сегодня является вопрос оформления прав на землю. В крае общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, составляет 3,56 млн. га.

В настоящее время отмежевано 3,3 млн. га, что составляет немногим более 90 процентов. Поставлено на кадастровый учет 3,1 млн. га, или около 88 процентов. Проведена государственная регистрация прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в общей долевой собственности, на площади, составляющей 80 % от площади земель сельскохозяйственного назначения, а по зарегистрированным договорам передано в аренду 60 % площадей земельных участков.

Сегодня на законодательном уровне сделано несколько серьёзных шагов для правового и экономического развития оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Краевым законом снижен минимальный размер вновь образуемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения с 300 до 30 гектаров. Это позволит собственникам земельных долей не только реализовать свои права на землю, но и снизить риски возникновения сложных, конфликтных ситуаций, защитить права и интересы граждан —

собственников земельных долей и сельскохозяйственных организаций, обрабатывающих эти земли. В пользу такой точки зрения говорит и положительный опыт других субъектов Российской Федерации.

Также значительно подешевела и процедура регистрации земель сельскохозяйственного назначения. Вступили в силу изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, снижающие размер государственной пошлины при регистрации прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Теперь государственная пошлина за регистрацию прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, регистрацию аренды, установлена в размере 100 рублей (против существовавших ранее 500 рублей для физических лиц и 7500 рублей для юридических лиц). За государственную регистрацию доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения пошлина установлена в размере 50 рублей (ранее было 500 рублей).

Законодателем еще на 2 года продлен срок приведения договоров аренды в соответствии с нормами действующего законодательства. Однако не стоит приостанавливать начатую работу или откладывать её. Опыт прошлых лет показал, что многим и шести лет не хватило для перерегистрации договоров.

Поэтому в 2010 году необходимо сделать упор на регистрацию договоров аренды земель, максимально охватив ими все площади землепользования хозяйств.

## **6. Совершенствование земельных отношений**

Земля - основное средство производства в сельском хозяйстве. Если производство рассматривать как единство труда, капитала, природных ресурсов и предпринимательской деятельности, то земля в этом единстве - главное, незаменимое средство производства, которое характеризуется постоянством местоположения, оно пространственно ограничено, не воспроизводимо и неоднородно в качественном отношении.

Различие в качестве земель (т. е. в климате, рельефе, механическом составе почв и мелиоративном их состоянии), а также местоположении земельных участков оказывает большое влияние как на уровень продуктивности земель, так и на перераспределение доходов в процессе ведения расширенного воспроизводства.

Как экономическая категория земельные отношения - специфическая сфера производственных отношений общества, возникающих между людьми в процессе владения, пользования и распоряжения землей - всеобщим условием труда и производства. Основными элементами экономического механизма земельных отношений являются: формы собственности на землю, рынок земли, цена земли (рыночная, нормативная), залоговая стоимость

земли, земельный налог, арендная плата за землю, государственное регулирование рационального использования и охраны земель и др.

Главная задача в настоящее время состоит в системной разработке и освоении всех элементов правового и экономического механизма государственного регулирования земельных отношений в процессе реформирования колхозов и совхозов в производственные структуры рыночного типа (кооперативы, товарищества, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, крестьянские (фермерские) хозяйства и т. д.). Необходимо расширение правомочий по распоряжению вновь возникающей земельной собственностью, учет всех вариантов земельного оборота при возрастающем государственном контроле за рациональным и эффективным использованием земли, экологическим состоянием, совершенствованием и выполнением действующего земельного законодательства.

Основополагающими принципами рыночной экономической системы являются следующие: частная собственность на средства производства, в том числе и на землю; экономическая свобода предпринимательства; личный интерес как главный мотив поведения производителей; конкуренция; свободная система ценообразования и ограниченное вмешательство государства в управление производством.

Как показывает мировая практика, частная земельная собственность оказывает большое влияние на эффективность производственной деятельности. Общей закономерностью для экономически развитых стран является распространение частной собственности на землю и приспособление других ее форм к условиям развития рыночного производства в системе их производственных отношений.

Для стран с переходной к рыночным отношениям экономикой, к которым относится и Россия, в этой связи характерным является совершенствование земельных отношений по пути упразднения государственной монополии на землю и создания многообразных форм собственности (личной, коллективной и других наряду с государственной), введения платного землепользования и установления рынка земли.

Анализ зарубежной земельной практики позволяет сделать следующие выводы:

- следует понимать различия последствий, когда земля выступает как собственность, а когда как объект хозяйствования;
- важно признать преимущества крупного аграрного производства, требующего и соответствующих земельных площадей;
- главным является вопрос не форм земельной собственности, а прав и обязанностей землевладельцев и землепользователей.

Не случайно восточноевропейские страны, раньше России приступившие к приватизации земли, пришли к выводу о необходимости корректив земельных реформ. Проводимая в этих странах деколлективизация

земельных угодий ныне сменилась здесь более осторожным подходом к трансформации форм собственности.

Так, в Восточной Германии, где есть большая возможность государственной поддержки для желающих организовать собственное хозяйство, частные земли занимают только 10 % и большинство крестьянских хозяйств объединились в кооперативы, так как в мелкотоварном хозяйстве практически невозможно эффективно использовать дорогостоящую современную технику и, кроме того, отсутствуют достаточные средства для ведения расширенного воспроизводства.

Даже в США, стране, которую принято считать оплотом частного землевладения, около 30 % земельного фонда принадлежит государству (из них 85 % - федеральная собственность и 15 % - собственность правительства штатов), а 70 % находится в частной, в том числе корпоративной собственности.

Нынешний зарубежный институт частной собственности на землю в развитых странах не однозначен прежнему праву, по которому воля собственника являлась законом для данного земельного пространства. Вопросы производства сельскохозяйственной продукции на любой земле регулируются многими структурами - государством, кооперативами, потребительскими обществами и т. д. Широкое использование аренды земли становится общей мерой для многих стран, сокращается рынок земли как объекта собственности и увеличивается как объекта хозяйствования.

Таким образом, земельные отношения в любой экономической системе складываются между различными социальными группами и отдельными лицами по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками. От состояния этих отношений во многом зависят социально-экономическое положение людей и уровень экономического развития страны в целом.

Вместе с тем следует учитывать тот факт, что по Конституции России земли сельскохозяйственного назначения отнесены к собственности государства.

Из нерешенных проблем относительно равноправного развития различных форм собственности на землю относятся следующие:

- определение роли государства и создание экономических условий для изъятия в его пользу земельной ренты;
- совершенствование экономического механизма взимания платежей за владение, пользование и распоряжение землей;
- повышение роли земельного кадастра и земельно-оценочных работ;
- формирование рынка земли (недвижимости);
- развитие аренды, ипотеки и других рыночных форм землепользования.

Опыт проведения земельной реформы в РФ позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего развития эффективно работающих предприятий различных форм, а также сохранения и поддержания средних экономически

состоятельных, реформированных хозяйств, акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, товариществ, кооперативов, ассоциаций фермерских хозяйств, агрофирм, народных предприятий, коммерциализированных хозяйств и др.

Реформирование земельных отношений заключается прежде всего в признании многообразия форм собственности на землю и производственных структур рыночного типа, возможно по нескольким вариантам на основе широкого развития аренды земли, законодательного признания общей совместной и общей долевой собственности на землю (как разновидности частной), приватизации и передачи земельного пая в частную собственность, приобретения в частную собственность земельных участков для ведения сельского хозяйства в регионах с низкой обеспеченностью трудовыми ресурсами.

Следующая проблема земельных отношений, которую необходимо решить в ближайшее время, - это коренной пересмотр платности землепользования, которая должна предусматривать прежде всего введение единого земельного налога, что обеспечит выполнение трех важнейших преимуществ для нашего общества:

- поступление значительных сумм от земельных платежей в государственный бюджет, а следовательно, и на финансирование землеохранных мероприятий;

- стимулирование рационального использования земель и повышения их плодородия;

- выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества и местоположения.

Землепользователи, которые не в состоянии платить налог, к примеру, равный стоимости 0,3 т зерна (30-35 долл. США в среднем в расчете на 1 га пашни), что составляет в настоящее время 45-50 тыс. руб., вынуждены будут уступить землю другим более состоятельным пользователям. В то же время многие сельхозтоваропроизводители, которые не могут, по сути, эффективно обрабатывать землю, из-за мизерного налога на землю (не превышающего в нашей стране 1-2 долл. США за 1 га), не хотят отказываться от нее. При таком положении, когда практически отсутствует выход земли из хозяйственного оборота, другие товаропроизводители, желающие работать на земле, не могут ее получить для расширения своих земельных наделов.

В этой связи в налоговой политике в сельском хозяйстве в качестве основного необходимо признать единый земельный налог. Его основная функция - заинтересовать производителя в наиболее эффективном использовании земли, а также способствовать выравниванию условий производства хозяйств, находящихся в различных природно-климатических условиях. В то же время удельный вес земельного налога в структуре налоговых сборов составляет всего лишь 20 %. Поэтому размеры ставок земельного налога целесообразно увязывать с общими налоговыми изъятиями, которые в свою очередь необходимо соизмерять с прибылью. В

конечном счете все налоговое изъятие в сельскохозяйственных предприятиях не должно превышать 30 % от общей суммы прибыли, в том числе земельный налог - 1-2 % от цены земли.

Для России, вступившей в полосу рыночных преобразований, одним из главных является вопрос организации земельного рынка. Его эффективное функционирование должно основываться на предварительной проработке научно обоснованных, практически мотивированных и юридически безупречно оформленных материалов.

Но для организации современного рынка нужны специальные институты, такие, как институт оценщиков, земельный банк и др. Без этого и развитой системы земельного кадастра покупатель не сможет определить качество приобретаемого участка. Рынок земли необходимо сделать действительным механизмом отбора наиболее эффективных форм хозяйствования и рачительных хозяев. Многообразие форм собственности будет способствовать развитию конкуренции, росту объемов производства и качества продукции. Государство в свою очередь должно создать условия для организации рынка земли и обеспечивать его эффективность, определить права и обязанности собственников земли, обеспечить разработку и соблюдение правил оформления сделок, связанных с отчуждением, куплей-продажей, залогом земли.

Основным препятствием для нормальных сделок с недвижимостью на рынке земли и недвижимости является отсутствие законодательных актов об ипотеке, необходимость существования которых предусмотрена в Гражданском Кодексе. Продажа зданий и сооружений может осуществляться по действующему законодательству, одновременно с передачей покупателю права на ту часть земельного участка, которая занята этой недвижимостью. При этом договор купли-продажи недвижимости должен включать суммарную цену прав на земельный участок и здания.

В целях ускорения перехода к рыночным отношениям требуется также дальнейшее совершенствование стоимостной оценки земли - установление нормативной цены земли, зависящей прежде всего от уровня плодородия и местоположения того или иного земельного участка, то есть земельный налог должен иметь рентную основу. Как показывает мировой опыт, величина нормативной цены земли составляет, как правило, не менее 70 % рыночной цены земельного участка.

Нужна собственность на землю, базирующаяся на корректной структуре прав земельной собственности и способствующая действительно эффективной рыночной экономике, основополагающим принципом которой должна быть социальная справедливость. Это может быть обеспечено при условии приватизации земли на основе социализации земельной ренты в интересах гражданского общества.

И, наконец, не менее важной является проблема повышения эффективности использования земли на основе интенсификации производства. В условиях дефицита ресурсов



дополнительные вложения следует вкладывать прежде всего в те земли и в те хозяйства, которые дают наибольшую отдачу. Низкоплодородные земли (с уровнем плодородия менее 20 баллов) экономически целесообразно вывести из сельскохозяйственного оборота, организовав их залесение или использовать под залежь.

Следовательно, перед РФ стоит важнейшая социально-экономическая задача: создать систему земельных отношений, обеспечивающую, с одной стороны, реальную экономическую свободу эффективного использования земли вне зависимости от того, какую форму собственности представляет хозяйствующий субъект, а с другой стороны, исключая паразитирование на праве собственности на землю. Это явится важным шагом к обеспечению рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, возвращению хозяина на землю, созданию условий для устойчивого будущего страны.