
СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СТРАНЫ

© 2011 С.В. Козлова

кандидат экономических наук

ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

Отражены особенности земельных ресурсов как объекта управления. Рассмотрена система управления земельными ресурсами страны, включающая институты, посредством которых формируются и регулируются экономические отношения между субъектами землепользования; информационную составляющую в виде кадастра недвижимости; механизмы привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов.

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление, система, экономические отношения, инвестиции.

Земельный фонд страны является важнейшей составной частью национального богатства и окружающей среды. Национальное богатство состоит из экономических объектов, существенный признак которых - возможность получения их собственниками экономической выгоды. Поэтому для земельных ресурсов, входящих в систему национального богатства и являющихся экономическим активом, характерны признаки прочих составных частей национального богатства: в отношении их институциональные единицы осуществляют права собственности - индивидуально или коллективно; собственники этого актива получают экономическую выгоду в результате владения ими или использования их в течение определенного времени¹. При этом государство выступает как хозяйствующий субъект, использующий свой земельный ресурс для получения выгоды (ренды).

Одновременно земля является уникальным природным ресурсом, занимающим определяющее место в системе материальных условий жизнедеятельности людей. Плодородный слой земли - основа для ведения сельского хозяйства, недра содержат полезные ископаемые; водные и лесные ресурсы, находящиеся на земле, являются условием существования людей. Земля выполняет важнейшие функции - выступает как средства труда в сельском хозяйстве и как пространственно-территориальный базис - для размещения зданий, сооружений и пр. Указанные особенности земли предопределяют специфику земельных отношений, выступающих как система, которая постоянно находится в движении и видоизменяется и которая регулируется государственными институтами.

Привлекательность земель может быть огромна для инвесторов: ограниченность лучших по качеству и местоположению земель создает возможности для инвесторов в получении дополнительного дохода (ренды), не зависящего от уровня хозяйственной деятельности. Однако общество заинтересовано в контроле за эффективным использованием земельных ресурсов в силу их ограниченности и стратегической значимости. В этом случае государство выступает как орган власти, призванный корректировать экономические интересы хозяйствующих субъектов рынка в отношении использования земель с целью улучшения (неухудшения) качества жизни людей, обеспечения безопасности (продовольственной, экологической и пр.) страны.

Земля - общее условие существования жизни, а в сельском хозяйстве - главное средство производства. Незаменимость, ограниченность земли, повышение ее значения по мере роста плотности населения, ухудшения окружающей среды, ценность земли как недвижимого имущества и капитала вызывают острую потребность ее изучения. Земля обладает многими физическими, геологическими, химическими, биологическими, хозяйственными и другими признаками. Науки, изучающие землю (почвоведение, земледелие и т.п.), широко используют в своей работе статистические методы получения и обобщения массовых, в том числе экспериментальных, данных. Социально-экономическая статистика изучает в первую очередь наиболее существенные признаки, раскрывающие общественное содержание земли как условия жизни, средства производства и элемента окружающей среды.

Задача управления земельными ресурсами страны состоит в создании такой системы институтов, которая способствовала и вынуждала бы землепользователей наиболее полно и рационально использовать естественное и экономическое (действительное плодородие почвы, сложившееся из естественного и искусственного плодородия, созданного под воздействием труда человека) плодородие земли, максимально использовать новейшие достижения науки и техники в целях получения наивысшей урожайности всех культур с наименьшими затратами на единицу продукции. При этом необходимо учитывать следующие факторы:

1. Предприятия, хозяйства и организации используют землю в разных целях и обладают рядом хозяйственно-экономических признаков земли (характер собственности, владения, пользования, приемы возделывания, продуктивность, интенсивность и эффективность использования и т.п.), а также признаков естественно-исторического состояния земельных участков (размер, форма, свойства, биологические процессы, протекающие в почве).

2. Участки земли бывают разного вида (контуры, поля, территории, разновидности, подтипы и типы почв и т.п.) и, помимо свойств хозяйственной организации их использования, тоже обладают комплексом признаков, обобщение которых позволяет получить сводную характеристику уже не предприятий и хозяйств, как в первом случае, а самой земли.

3. Сложность земли как объекта управления приводит к тому, что ее изучают органы государственной статистики, органы Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству, а также научно-производственные системы Минсельхозпрода РФ, органы хозяйственного управления и научные учреждения.

4. Российская Федерация располагает огромными земельными ресурсами, однако отсутствие стоимостной оценки этой важнейшей части национального богатства, десятилетия хозяйствования при бесплатности использования земли, несовершенство земельного законодательства привели к ее неэффективному, нерациональному использованию, занижению размера национального богатства России в целом. Недостатки земельного законодательства в части оценочной деятельности не позволяют вовлечь земельные участки в полноценный хозяйственный оборот,

интенсивно использовать ее как актив предприятий и в конечном счете повысить инвестиционную привлекательность земли.

В этих условиях система управления земельными ресурсами должна обладать дополнительной институциональной проработанностью, прозрачностью, гибкостью. Право собственности на землю, ее стоимость и использование, хотя теоретически являются независимыми, на практике тесно взаимосвязаны. Каждый компонент земли требует рационального управления. Система управления земельными ресурсами может обеспечивать порядок и стабильность в обществе через установление гарантий не только для землеладельцев и их партнеров, но и для национальных или международных инвестиционных и кредитных компаний, предприятий, а также для правительства. Каждая страна создает собственную систему управления недвижимостью, которая отвечает ступени ее экономического развития, общественным отношениям, историческим традициям, отношению к вопросам собственности и т.п., регистрация прав относительно недвижимости является одним из важнейших ее элементов.

В данной связи, на наш взгляд, необходимо раскрыть и уточнить понятие "управление земельными ресурсами". Система управления земельными ресурсами включает в себя: институты, посредством которых формируются и регулируются экономические отношения между субъектами землепользования; информационную составляющую в виде кадастра недвижимости о правах собственности на землю и связанные с ней ресурсы, их стоимости и использования; механизмы привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов с целью повышения их эффективности как для общества в целом, так и для отдельного инвестора.

В рамках данного подхода была исследована сложившаяся на сегодня в России система управления земельными ресурсами, а также опыт стран с рыночной экономикой в вопросах управления земельными ресурсами и другим недвижимым имуществом. Опыт развитых стран может быть полезным для страны, которая имеет ограниченные традиции рыночной экономики или в определенной мере их утратила. Системы управления недвижимым имуществом в каждой стране имеют свои особенности и в то же время имеют много общего в подходах и основных принципах построения таких систем. Так, в большинстве стран,

которые успешно развиваются, земля рассматривается, в первую очередь, как товар и как важнейший естественный ресурс вообще. В целом, можно отметить следующие основные характеристики систем управления:

1) система действует на основе тщательно разработанного законодательства;

2) существуют детально отработанные и законодательно закрепленные процедуры регистрации;

3) система является государственной и централизованной с делегированием некоторых полномочий на места;

4) в большинстве систем поддерживаются единые стандарты обмена данными;

5) текущие работы выполняются за счет самофинансирования, модернизация - при поддержке государства;

6) кадастровые системы постоянно изменяются с учетом изменения экономической ситуации;

7) реестры являются открытыми для публичного доступа (хотя в некоторых странах недоступна информация о стоимости и залоге).

С учетом вышесказанного и в результате исследования нами были сформулированы основные принципы управления земельными ресурсами, отражающие особенности российской экономики и учитывающие международный опыт²:

- Использование земельных ресурсов должно удовлетворять основные потребности человека, в первую очередь в продуктах питания и жилье.

- Защита собственности важна для эффективного использования земельных ресурсов, однако форма землепользования не ограничивается лишь частной собственностью, что особенно актуально для регионов России.

- Инвесторы нуждаются в официальной системе прав на землю и недвижимость и гарантии страхования рисков.

- Устойчивое развитие зависит от государства, которое несет полную ответственность за управление информацией о собственности на землю, ее стоимости и использовании, даже если в нем широко участвует частный сектор.

Указанные принципы опираются на предположение, что каждая страна должна иметь официальную систему регистрации земель и недвижимости для содействия хорошему управлению на высшем уровне и обеспечению гарантий пра-

ва собственности на землю, инвестиций и других частных и публичных интересов в недвижимости. Эффективные системы учета прав собственности на землю, оценки земель и использования земель являются фундаментом, от которого зависит эффективная работа рыночной экономики и который лежит в основе устойчивого и продуктивного управления использованием земельных ресурсов. Такие системы уменьшают риск для кредиторов по ипотеке, и, следовательно, назначаемые ссудные проценты способствуют большей эффективности и экономическому росту.

Современная теория при рассмотрении земельных отношений основную роль отводит понятию собственности (как институциональной и социальной основе системы национальной экономики, которая имеет юридическое и экономическое содержание³). Западный экономист Де Сото считает, что главная проблема и причина не вполне удачных социально-экономических реформ в странах третьего мира и бывшего социалистического лагеря - правовая необеспеченность частной собственности и предпринимательства⁴. Будучи представленной материально в виде активов, которыми в действительности владеют большие массы населения этих стран, в том числе и беднейшие его слои, эта собственность юридически не оформлена надлежащим образом и потому не может служить залогом при проведении рыночных операций и использоваться в качестве капитала. Неоформленные права собственности не могут выступить на рынке в форме, принятой для массового обмена, такой как чеки, сертификаты акций, простые векселя, облигации, контракты, складские свидетельства, документы на движимое и недвижимое имущество. "Сфера отношений собственности - это и есть то самое пространство, в котором мы определяем и используем активы, составляем из них всевозможные комбинации и устанавливаем связи с другими активами. В этом пространстве и возникает капитал"⁵.

Данный подход, с нашей точки зрения, не дает ответа на поставленные вопросы о повышении эффективности использования земли. Проведенные исследования показали, что простая передача земли в частную собственность не принесла ожидаемых результатов в процессе проводимых в России земельных реформ перестроечного периода. Земля не превратилась в полноценный актив, помогающий хозяйственным субъектам в

рыночной экономике, более того, она превратилась в объект рейдерского захвата. На наш взгляд, исследуя возможности институтов собственности, необходимо базироваться на понимании тех экономистов, которые считают, что общественный порядок требует устойчивости институтов, чтобы экономические агенты могли их понять, осознать и выстроить свои действия в соответствии с ними. В противном случае непрерывная смена правил игры приведет к хаосу и разрушению социальной основы существования социума. “Эффективные институты управления земельными ресурсами и в краткосрочном периоде должны обладать свойством стабильности (жесткости), а в долгосрочном периоде - свойством адаптивности (гибкости). Они должны постоянно эволюционировать под воздействием глобальных тенденций, а также с учетом национальных особенностей. При этом система институциональных ограничений ответственна за достижение краткосрочных целей, а система мотивации - долгосрочных”⁶. Создание такой институциональной среды является основой формирования механизмов повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов.

В конечном счете преимущества от внедрения полноценной системы управления земельными ресурсами в России аналогичны тем, к которым стремятся в развитых странах, а именно:

- эффективное управление общественными и частными землями;
- уверенность собственников;
- защита прав собственников;
- уменьшение количества земельных споров;
- усовершенствование системы передачи прав собственности;

- стимулирование рынка земли;
- безопасность кредитов и инвестиций;
- ускорение земельной реформы;
- эффективность налоговой политики;
- поддержка земельного планирования и управления;
- мониторинг рынка земли.

Общим результатом совершенствования системы управления земельными ресурсами страны будут являться активизация сделок на рынке земли и иной недвижимости, создание благоприятного делового климата и рост объемов инвестиций в реальный сектор экономики под гарантии прав на недвижимость, принятие эффективных решений по территориальному планированию и распоряжению земельными участками и прочно связанными с ними объектами недвижимости.

¹ По международной классификации некоторые ресурсы природного происхождения не рассматриваются как экономические активы, так как на них не распространяются права собственности или владение ими при существующем уровне технологии, цен и экономической инфраструктуры не приносит экономической выгоды (воздушное пространство, океаны, не открытые или открытые, но недоступные для разработки полезные ископаемые и т.д.).

² Руководящие принципы управления земельными ресурсами. ООН, 1996.

³ Национальная экономика / под ред. П.В. Савченко. Гл. 26. Собственность в системе национальной экономики. С. 453.

⁴ *Coto Э. де.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире: пер. с англ. М., 2004.

⁵ Там же. С. 53.

⁶ *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М., 2010. С. 75.

Поступила в редакцию 07.03.2011 г.