

МЕТОДОЛОГИЯ РАЗВИТИЯ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ РЕГИОНА

Выявлено, что являясь объектом всеобщих интересов и фактором воспроизводственного процесса, ЗИК и его отдельные объекты становятся базовым элементом общественных и земельно-имущественных отношений. Доказано, что современные подходы к формированию и использованию ЗИК должны быть основаны на системе земельно-имущественных отношений, которая позволит получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты.

Ключевые слова: земельно-имущественный комплекс, управление, регион, экономика

Как показывает не только российский, но и мировой опыт, от состояния земельно-имущественных отношений во многом зависит уровень и стабильность социально-экономического развития каждого региона в отдельности и страны в целом. В этой ситуации объективной необходимостью является решение вопросов, связанных с теорией и методологией формирования эффективных информационных и экономических механизмов в системе управления земельно-имущественным комплексом (ЗИК) на различных территориальных уровнях, а также разработка практических рекомендаций, направленных на обеспечение эффективного функционирования земельно-имущественных комплексов и их отдельных элементов.

Земельно-имущественные отношения нуждаются в детальной правовой регламентации и постоянном государственном регулировании. Органы власти разных уровней не воздействуют прямо на функционирование рынка земли и иной недвижимости, который, как правило, должен способствовать сосредоточению земельных ресурсов у наиболее эффективных собственников и привлечению инвестиций в отрасли природно-ресурсного сектора экономики. Однако, к сожалению, так получается далеко не всегда.

Система управления ЗИК на всех территориальных уровнях должна базироваться на принципиально новых экономических, организационных и информационных подходах, обеспечивающих эффективное регулирование земельно-имущественных отношений и управление недвижимостью. Особое значение при этом должен иметь системный анализ формирования ЗИК, а процессы его функционирования

должны быть прозрачными, эффективными с учетом развития социально-экономических возможностей и рынка недвижимости территориальных образований.

Эффективное управление ЗИК должно осуществляться в следующих направлениях:

– гарантия правового существования ЗИК на основе достоверных сведений реестра недвижимости и реестра прав;

– эффективное использование земель и иных объектов ЗИК на основе анализа эффективности землепользования;

– оптимизация платежей за землю, на основе выбора правового режима функционирования объектов ЗИК, их оценки, включая оценку инвестиционной привлекательности ЗИК;

– прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов с учетом оптимизации взаимодействия объектов ЗИК.

В нормативно-правовых актах РФ дается определение только понятию «имущественный комплекс». Это понятие неразрывно связано с понятиями «предприятие», «бизнес» в составе всех видов имущества, предназначенных для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги. Т.е. ЗИК – это совокупность земельного участка с расположенными на нём иными элементами недвижимости, инфраструктуры по поводу их использования по функциональному назначению, обособления и отчуждения. ЗИК представляет собой одновременно сложную недвижимую вещь и комплекс материальных и нематериальных активов. Именно это и вызы-

ваит сложность регулирования его развития и функционирования [1].

В настоящее время земельный участок и расположенные на нем улучшения (здания, сооружения, элементы инфраструктуры) не рассматриваются как единый недвижимый объект (комплекс) управления, представляющий собой целостность указанных элементов для выполнения предназначенной функции. По нашему мнению, в основе понятия единого объекта недвижимости должно быть положение, по которому объектом управления является территория (определенный земельный участок) с расположенными на ней (юридически связанными) улучшениями в совокупности, а не разрозненно. Именно такой объект управления должен именоваться «земельно-имущественный комплекс».

ЗИК подразумевает совокупность, которая образована искусственно в определенных пространственно-временных условиях и функционирует за счёт деятельности людей для удовлетворения различных потребностей и развития территорий, но при этом имеет социальную, экономическую и экологическую направленность. При этом базой совокупности и системообразующим элементом ЗИК выступает земельный участок, а активными элементами в управлении совокупностью взаимосвязей составляющих всей системы являются люди в процессе своей деятельности.

Могут быть выделены следующие виды ЗИК:

1) земельно-имущественный комплекс субъекта Российской Федерации и муниципального образования – это совокупность земельных ресурсов, объектов недвижимости и других связанных с ними природных и антропогенных ресурсов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации (или муниципального образования);

2) земельно-имущественный комплекс локального уровня – это объект конкретных имущественных прав, совокупность земельного участка и расположенных на них иных объектов недвижимости определенного функционального назначения, принадлежащий конкретному юридическому (или физическому) лицу.

В рамках ЗИК связь объекта недвижимости с земельным участком может быть непосредственной или опосредованной.

Элементы, составляющие ЗИК можно разделить на две группы: земельные участки; иные объекты недвижимого имущества (а также имущественные права и имущественные обязанности).

Объекты ЗИК могут участвовать в процессах земельного, финансового, материального рынков и рынка недвижимости, как в единстве своих объектов, так и пообъектно при неизменном составе этих объектов. Связь с рынком юридических услуг определяется действующим законодательством. Рынок недвижимости для объектов ЗИК является основным сегментом рынка [2].

В понятие «земельные ресурсы», помимо земли, включают покрытые растительностью и водой территории, залежи полезных ископаемых, функционально связанные с землей объекты недвижимости (здания, сооружения, нефтяные и газовые скважины, стационарное горнодобывающее оборудование). Земельные ресурсы (и прежде всего земля) обладают тремя основными свойствами, определяющими их исключительную ценность, главнейшую роль для существования и производственно-хозяйственной деятельности людей. Свойство жизнеобеспечения – быть частью экологической среды, местом жизни, размещения жилища, коммунального, культурно-бытового обслуживания и отдыха людей. Свойство фактора производства – быть необходимым условием производственно-хозяйственной деятельности в сельском хозяйстве, добывающей и обрабатывающей промышленности, строительстве, транспорте. Наконец, свойство гражданского оборота – как взаимодействия субъектов собственности (органов государственной, региональной и муниципальной власти, юридических и физических лиц) по вопросам состояния, использования и изменения принадлежности объектов собственности (земельных участков, других природных объектов и тесно связанной с ними недвижимости) в рамках законодательно установленных норм и правил. Это взаимодействие в правовой, административной, экономической, социальной и информационной областях представляет собой земельно-имущественные отношения.

Д.И. Менделеев подчеркивал, что в России рынок должен обязательно сочетаться с активной ролью государства в экономике, и только государство, дополняя рынок, может обеспечить

общенациональный интерес, стать инструментом достижения общего благосостояния [3].

Существование ЗИК подразумевает и развитие земельно – имущественных отношений. Данные отношения так же должны регулироваться государством. Главная цель государственного управления земельно-имущественными отношениями – организовать воспроизводство имущественной собственности и эффективно ее использовать. Последняя включает механизмы регулирования взаимных отношений между субъектами собственности. Особенности взаимосвязи элементов управления ЗИК зависят от его структуры и принципов действия. Последние обусловлены уровнем иерархии субъекта управления, основными целями и задачами управления. Важным аспектом является создать систему управления ЗИК с целью повышения эффективности его развития и функционирования.

Система управления земельно-имущественными отношениями создается и работает для удовлетворения экономических и социальных интересов собственников, государства и общества. Она стремится наилучшим образом использовать недвижимое имущество как предмет потребления, реального и инвестиционного активов. Среди наиболее значимых задач, от успешного решения которых зависит эффективное функционирование системы управления государственной имущественной собственностью, выделяют обеспечение [2]:

- роста стоимости ЗИК;
- наибольшего увеличения доходов собственников от пользования, владения и распоряжения принадлежащими им имущественными активами;
- увеличения объемов и повышения качества предоставляемых услуг от использования ЗИК;
- эффективного взаимодействия с органами государственной власти;
- оптимизации государственной собственности на ряд имущественных активов.

Работа системы управления собственностью и взаимодействие государственных органов регламентированы законодательными и нормативными правовыми актами. Особенности субъектов государственной собственности и характер их отношений с органами власти определяют основное содержание и меха-

низмы управления государственной собственностью. Последние требуют научного обоснования при направлении преобразований структур и форм собственности, выработки методов эффективной организации и технологии управления объектами и ЗИК находящимися как в частной собственности, так и в собственности государства.

Важнейшими принципами государственного управления являются комплексность и системность, позволяющие (в соответствии с главной целью развития экономики) обеспечивать общую направленность и взаимодействие элементов системы управления и всех управленческих структур при оптимальном сочетании административно-правовых и экономических методов управления, а также использовать единый критерий обобщающей оценки деятельности управления.

Властные органы управления государственной собственностью выполняют относительно обособленные функции, и каждая включает свои механизмы, средства и методы решения собственных задач.

Целесообразно выделить в рамках системы управления государственной собственностью четыре связанных между собой блока:

- управляющий;
- функциональный;
- институционально-организационный;
- экономико-правовой.

Первый блок характеризуется тем, что в нем конкретизируется субъектный и объектный состав системы управления государственной собственностью. Собственность экономически значима лишь при использовании в деятельности. Например, как объект имущественных отношений земельный участок или месторождение полезных ископаемых становятся собственностью только при передаче их в пользование. В то же время органы власти, уполномоченные от имени государства осуществлять права собственности, не вправе по закону заниматься хозяйственной деятельностью. Второй блок – функциональный. Управление собственностью обеспечивают общие типовые функции управления – анализ, прогнозирование, планирование, учет (регистрацию), оценку, экспертизу, контроль, надзор. Особенность системы управления государственной собственностью – государство выступает и как частный собственник,

и как основной институт власти. Таким образом в рамках данного блока функции управления дополняются новыми, которые условно можно разделить на:

— регулятивные, состоящие в нормативной правовой регламентации управления собственностью;

— исполнительно-распорядительные, направленные на выполнение закрепленных регулятивными функциями прав и обязанностей;

— контрольно-надзорные (проверку соответствия регулятивным функциям реализации исполнительно-распорядительных функций).

Указанные функции воплощаются в полномочиях определенных органов власти.

Третий блок – институционально-организационный. Данный блок – неотъемлемая связь субъекта управления с функцией, установленной для исполнения. Каждой функции (регулятивной, исполнительно-распорядительной, контрольно-надзорной) присущи свои институциональные (организационные) образования.

Четвертый блок – экономико-правовой. Он объединяет экономические механизмы, которые должны в правовом поле содержательно наполнять функциональный сегмент. Кроме того, данный сегмент является основой оптимального управления государственной собственностью. От разработанности и обоснованности экономической модели и механизмов управления зависит уровень качественной реализации вышеуказанных частей системы управления. В него входят установленные в процессе нормативной правовой регламентации механизмы, в частности, доступа к пользованию земельными ресурсами, оборота прав пользования, налогообложения, рентных отношений, ценообразования.

Эффективная работа системы управления ЗИК зависит от согласованных действий каждого блока, а их результаты нужно использовать при подготовке управленческих решений и оценки эффективности управления собственностью.

В сфере земельно-имущественных отношений применяют административно-правовые и экономические методы управления.

На данный момент преобладают административно-правовые методы (совокупность организационных и правовых актов и мер воздействия). С их помощью устанавливают, например, правила, условия, требования и способы

использования земель собственниками и землепользователями, регулируют отношения владения, пользования и распоряжения земельными участками и иной недвижимостью. Организационные меры включают исполнение государственной земельной политики (консультативная деятельность, пропагандистское обеспечение земельной реформы). Правовые меры содержат элементы обязательности, властного принуждения и вмешательства государства в регулирование земельно-имущественных отношений осуществлением законодательной, административной и судебной функций по отношению к собственникам и пользователям земельных участков.

В рыночных условиях использование ЗИК в хозяйственных целях не может быть достаточно эффективным при преобладании административно-правовых методов. Владельцы и пользователи ЗИК должны иметь право свободного выбора действий в рамках общеобязательных норм и правил, поэтому административно-правовые методы управления должны быть связаны с экономическими методами и действовать одновременно. Важнейшая часть экономических методов – рыночные регуляторы, прямо влияющие на формирование и работу земельного рынка [3].

Инструментами государственного управления земельно-имущественными отношениями являются законодательно установленные правила, нормы и процедуры, применение которых обязательно при формировании, использовании и гражданском обороте земельных участков и тесно связанной с ними недвижимостью, а также информационные технологии и средства их реализации. К таким инструментам относятся, с одной стороны, государственный земельный и градостроительный кадастры, кадастровая оценка и мониторинг земель, техническая инвентаризация и учет объектов недвижимости, государственный контроль, территориальное и внутрихозяйственное землеустройство, межевание объектов и, с другой стороны, – разработка и реализация федеральных целевых программ, планирование и организация использования и охраны земель (в том числе разграничение государственной собственности на землю, резервирование земель, их перевод из одной категории в другую, зонирование земель поселений, всемерное содействие станов-

лению цивилизованного рынка земли и иной недвижимости).

Важнейшими механизмами государственного управления земельно-имущественными отношениями являются фискальные – взимание земельного налога и арендной платы. Они близки по экономической сущности, поскольку суть изъятие части создаваемой земельным участком природной ренты в доход государства или муниципального образования.

Повышение эффективности государственного управления земельно-имущественными отношениями зависит от рационального распределения полномочий и взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти при управлении объектами собственности, которое в настоящее время осуществляется во многих случаях совместно.

Основными направлениями единой государственной политики в сфере управления земельно-имущественными отношениями являются: подготовка и реализация законодательных и нормативных правовых актов, совершенствование структуры и механизмов государственного управления, стимулирование рынка недвижимости, реформирование системы имущественных платежей, институциональные преобразования инфраструктуры земельной и иной недвижимости. Государственное управление должно создать благоприятный экономический климат для деятельности всех участников рынка земли и иной недвижимости. Для этого следует обеспечить:

- инвестиционно – ориентированные условия эффективного гражданского оборота недвижимости;
- конкуренцию на рынке услуг по формированию земельных участков и иных объектов недвижимости, их превращение в полноценные финансовые активы;
- развитие ипотечного кредитования;
- налоговое стимулирование инвестиций в недвижимость;
- снижение трансакционных издержек при проведении операций с земельными участками и иной недвижимостью.

Совершенствование системы управления земельно-имущественными отношениями предусматривает постоянное улучшение законодательной базы в части прав имущественной соб-

ственности, приведение в соответствие правовой и экономических сторон отношений собственности. Это вызвано тем, что изменению условий проведения хозяйственной деятельности должно сопутствовать должное изменение законодательной базы, принятие нормативных правовых актов, устанавливающих особенности и границы формирования новых прав собственности хозяйствующих субъектов.

Важное значение для повышения эффективности управления ЗИК приобретает использование современных механизмов и методов управления. Среди них наиболее перспективны:

- контактная система, опирающаяся на принципы создания конкурентной среды;
- механизмы концессии, позволяющие обеспечить поступление доходов в федеральный и региональный бюджеты и инвестиции в развитие ЗИК;
- государственно-частное партнерство в сфере оказания услуг населению, ранее оказываемых преимущественно объектами государственного сектора;
- развитие информационно-аналитической базы управления, которая должна обеспечивать мониторинг состояния и качества использования объектов недвижимости, статистику цен и ожидаемых изменений конъюнктуры на рынке земли и иной недвижимости, инвестиционных потоков, хода реализуемых целевых программ;
- повышение квалификации работников на всех уровнях управления для их своевременной и качественной подготовки к использованию современных механизмов, методов и информационно-аналитической базы управления.

Использование земельно-имущественного комплекса как природно-территориального ресурса предполагает эксплуатацию народно-хозяйственных параметров земельного фонда, включающих природно-экономические характеристики и пропорции его распределения по отраслевому признаку, интенсивность и эффективность его использования. В данной составляющей происходит объединение интересов общества и частных землепользователей в процессе реализации рыночных механизмов хозяйствования. Использование земельных ресурсов как товара в социально-экономических отношениях предполагает определение его параметров и по-

лезных свойств, имеющих спрос на рынке недвижимости в условиях относительной сбалансированности интересов различных групп собственников, включающих, прежде всего, государственные, коммерческие структуры и физических лиц. Так, если государственные органы заботятся об оптимальном использовании земельных ресурсов и их охраны, то коммерческие структуры заинтересованы, прежде всего, в получении максимальной прибыли от их эксплуатации, а физические лица озабочены сохранением имущественных прав на землю и увеличением ее рыночной стоимости. Сбалансированность этих интересов и разрешение возникающих противоречий могут быть достигнуты только через инструменты и механизмы государственного регулирования земельного рынка и рынка недвижимости с максимальным соблюдением интересов всех заинтересованных сторон.

В соответствии с теорией управления единая система ЗИК должна состоять из управляемой и управляющей подсистем, которые обеспечивают объединение интересов всех субъектов земельно-имущественного комплекса региона. Соответственно хозяйствующие субъекты земельно-имущественного комплекса региона в управляемой подсистеме выполняют активную роль инициаторов земельных отношений, а в управляющей подсистеме – роль исполнителей, на которых направлено выработанное управляющее воздействие. При этом основная цель региональной управляющей системы заключается в обеспечении оптимального функционирования ЗИК региона в условиях формирования цивилизованных рыночных отношений. Под оптимальным функционированием ЗИК необходимо понимать постоянную ротацию земельных собственников и поддержание естественного процесса распределения и перераспределения земельных ресурсов при условии сохранения потребительских свойств земельных ресурсов как главного фактора процесса общественного воспроизводства.

Таким образом, основной функцией управляющей подсистемы региональным ЗИК является постоянное и эффективное воздействие на хозяйствующие субъекты с целью рационализации использования земельных ресурсов, их распределения и перераспределения, а также поддержания и восстановления утраченных полезных свойств.

Исходя из данной классификации вытекают основные задачи системы государственного управления ЗИК, заключающиеся в выполнении соответствующими государственными уполномоченными структурами целого ряда функций, важнейшими среди которых являются: учетная, распределительная, исполнительная, контрольная.

Исходя из представленной системы функций государственного регулирования земельно-имущественного комплекса основной функцией является функция учетная, построенная на принципах системности, дифференцированности, достоверности, непрерывности, единства методов учета и его гарантированности. Содержание этой функции заключается в экологическом мониторинге всех видов земельных ресурсов независимо от форм собственности и землепользования, а также в ведении земельного кадастра.

Распределительная функция в системе государственного управления земельно-имущественным комплексом заключается в проведении землеустроительных работ, изъятии земель, используемых с нарушением законодательства, принудительном выкупе земель для общественных нужд, предоставлении земель в собственность, аренду и хозяйственное пользование.

Исполнительная функция предполагает экономическое и налоговое стимулирование рационального землепользования, установление ответственности за нарушение земельного законодательства, введение нормативов и ограничений хозяйственной деятельности на земельных участках, комплекс мер по рекультивации земельных ресурсов, выделение территорий с особым режимом использования.

Контрольная функция государственного управления ЗИК предполагает контроль за использованием и охраной земель, проверку и экспертизу проектов использования земельных ресурсов, мониторинг использования земель, мониторинг соблюдения целевого характера использования земель, а также разработку и реализацию мероприятий по предотвращению и пресечению нарушений земельного законодательства.

Помимо перечисленных выше функций система государственного управления ЗИК предполагает реализацию мероприятий по охране

объектов и субъектов земельных отношений, а также мероприятий по разрешению спорных вопросов в отношении объектов и субъектов земельных отношений.

Формирование и реализация этого административно-рыночного механизма регулирования отношений по поводу использования ЗИК позволит обозначить основные характеристики земельно-имущественной политики в регионе, включающие:

- оптимизацию размеров землевладения и землепользования в рамках развития земельно-имущественного комплекса региона;
- обеспечение учета интересов собственников земли в рамках функционирования действующих рыночных механизмов региона;
- совершенствование механизмов и инструментов экономического стимулирования инвестиционных процессов внутри земельно-имущественного комплекса региона;
- развитие инструментария арендных и субарендных отношений в регионе;

– построение системы дифференциации земельного налога и арендной платы по видам землепользователей;

– формирование инвестиционной привлекательности регионального ЗИК и благоприятного инвестиционного климата в регионе;

– совершенствование системы регистрации прав на землю;

– совершенствование автоматизированных систем земельного кадастра на региональном уровне;

– формирование системы мониторинга за использованием земель и их состоянием.

Таким образом, исходя из принятой законодательно классификации вытекают основные задачи системы государственного управления земельно-имущественным комплексом, заключающиеся в выполнении соответствующими государственными структурами целого ряда функций, что позволит повысить эффективность использования земельных ресурсов региона в целом.

24.11.2010

Список литературы:

1. Горемыкин В.А. Современный земельный рынок России. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004. – 624 с.
2. Кухтин П.В. Методология управления земельно-имущественным комплексом региона, 2003.
3. Кошкин Л.И., Соловьев М.М., Кимельман С.А. Земельно-имущественные отношения и недропользование: основы управления. – М.: ВШПП. 2006. С. 128.

Сведения об авторе:

Гербева Л.Ю., доцент кафедры антикризисного управления, факультет экономики и управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
Оренбург, пр-т Победы, 13, ком. 6309, тел. (3532) 971522, sakmara77@yandex.ru

UDC 332.6; 332.21; 332.22

Gerbeeva L.U.

METHODOLOGY OF DEVELOPMENT, FUNCTIONING AND MANAGEMENT OF THE ZEMELNO-PROPERTY COMPLEX OF REGION

It is revealed that being object of general interests and the factor воспроизводственного process, ЗИК and its separate objects become a base element of public and zemelno-property relations. It is proved that modern approaches to formation and use ЗИК should be based on system of zemelno-property relations which will allow to receive a maximum of receipt of financial assets in federal, regional and local budgets.

Keywords: a zemelno-property complex, management, region, economy

References:

1. Goremykin V. A. The modern ground market of Russia. – M: From-datelsko-trading corporation «Dashkov and To», 2004. – 624 with.
2. Kухтин P.V. Metodologija of management of a zemelno-property complex of region, 2003.
3. Koshkin L.I., nightingales of M. M., Kimelman S.A. zemelno of the relation and недропользование: management bases. – M: VSHPP. 2006. With. 128.