

РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Исследованы теоретические аспекты процесса регулирования трансформации отношений собственности на землю. Выделены основные этапы принятия решения по регулированию трансформации отношений собственности на землю в регионе. Определено, что экономическое стимулирование рационального землепользования заключается в налогообложении, кредитовании, квотировании производственной деятельности, лимитировании использования природных ресурсов. Предложено, что регулирование трансформации отношений собственности на землю и численность аппарата регулирования на всех уровнях должны формироваться с учетом объема работ и содержания принимаемых решений.

Ключевые слова: трансформация, управление, земельные ресурсы, собственность, экономика.

В процессе регулирования трансформации отношений собственности на землю следует учитывать два направления: прямое и опосредованное. Первое связано с созданием конкретных форм и условий землепользования и имеет дискретный характер. Второе определяет рамки (пределы) в использовании земли, создавая нормативно – правовую базу. Опосредованное регулирование в отличие от прямого осуществляют постоянно. Прямое регулирование трансформации отношений собственности на землю в свою очередь включает в себя: планирование, организацию, координацию, регулирование, распоряжение, учет и контроль [1].

К конкретным действиям, реализующим прямое регулирование трансформации отношений собственности на землю, можно отнести:

- сбор и анализ данных об объекте и предмете регулирования: изучение свойств земли (обследования, инвентаризация земель), ведение земельного кадастра (регистрация, учет, оценка) и мониторинг земель, создание и ведение земельно-информационных систем;
- выработку решения: зонирование территорий, прогнозирование и проектирование использования земель;
- реализацию решения: государственное перераспределение земель (изъятие, отвод), организация и финансирование мероприятий по изменению свойств земли, обустройству землепользования, регулирование рыночного оборота земель, экономическое стимулирование рационального землепользования;
- контроль функционирования системы землепользования и земельных отношений;

контроль использования земель и соблюдения земельного законодательства, разрешение земельных споров.

Таким образом, прямое регулирование проявляется в системе конкретных мероприятий, выполняемых разными региональными органами в разные сроки.

Государственное перераспределение земель включает изъятие, конфискацию, отвод, формирование фондов земель. Рыночный оборот земель регулируют непосредственно их продажей, покупкой, сдачей в аренду, регулированием цен и налогов. Для изменения состояния и качества земель организуют и финансируют следующие мероприятия: рекультивацию, дезактивацию, мелиорацию земель, инженерную защиту земель, обустройство земель и др.

Экономическое стимулирование рационального землепользования заключается в налогообложении, кредитовании, квотировании производственной деятельности, лимитировании использования природных ресурсов [2].

Принятие решения связано с большим числом возможных комбинаций потенциальных регулирующих действий. Основные этапы принятия решения по регулированию трансформации отношений собственности на землю следующие:

- постановка задачи;
- поиск информации;
- определение условий объекта управления и связанных с ним структур;
- определение круга пользователей;
- определение запросов землепользователей;
- исследование поведения потребителей

предполагаемого управленческого решения и действия;

- накопление, систематизация и анализ данных об объекте управления;
- расчет возможной эффективности;
- осуществление пилот-проекта;
- расчет фактической эффективности или ее моделирование;
- выбор варианта и принятие решения.

Отношения собственности на землю занимают важное место в современной экономической системе, являются центральным звеном социально – экономических отношений.

Целью регулирования трансформации отношений собственности на землю является создание институциональных рамок рационального экономического поведения, расширение возможностей субъектов собственности на землю путем предоставления им экономической свободы.

При постановке задачи трансформации большое значение имеют: анализ и учет условий трансформации; определение критерия принятия решения; выбор методов анализа условий объектов управления и моделирования процесса трансформации.

На формирование системы регулирования трансформации отношений собственности на землю влияют:

- экономическая стабильность в обществе и регионе;
- общее состояние законодательной базы;
- информационное обеспечение;
- время принятия решения;
- форс-мажорные обстоятельства и т. д.

К условиям регулирования можно отнести:

- соответствие задач регулирования федеральному и региональному законодательству;
- формирование системы взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти;
- обеспечение укомплектованности кадрами;
- повышение степени обучения специалистов (управленцев и исполнителей);
- обеспечение картографическими материалами необходимого масштаба;
- проведение повсеместной инвентаризации земель, землеустройства, кадастра, мониторинга земель, их охрану;
- автоматизацию ведения процесса регулирования и др.

Регулирование трансформации отношений собственности на землю обеспечивается путем создания норм, организационных структур и процедур, позволяющих выявлять, накапливать и обновлять информацию о земельных участках. Практическое решение этой проблемы предполагает создание в рамках системы регулирования трансформации отношений собственности на землю подсистем учета и регистрации прав, формирующих организационно-правовое пространство, в котором осуществляют свою деятельность пользователи земельной собственности, настоящие и потенциальные субъекты прав. Органы власти с помощью этих систем упорядочивают отношения использования земли, получают необходимую информацию о тенденциях в поведении пользователей земельной недвижимости, развития регионального земельного рынка, что дает им возможность принимать решения, корректировать их [3].

К числу обеспечивающих подсистем регулирования относится также подсистема государственной кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости, так как принятие решений по использованию земли требует расчета ее экономического потенциала.

Крупным структурным образованием в системе регулирования трансформации отношений собственности на землю является также подсистема, обеспечивающая массовое регулирование отношений в сфере земельной недвижимости, т. е. воздействующая на определенные классы земельной недвижимости или территории, профессиональные группы, работающие на рынке земельной недвижимости. Важнейший элемент данной подсистемы – налогообложение земли, выполняющее две важнейшие функции: формирование доходной части бюджетов; регулирование деловой и социальной активности.

Таким образом, в системе регулирования земельных ресурсов может быть выделено несколько подсистем с точки зрения их значения в процессе выработки и реализации решений в рамках трансформации отношений собственности на землю:

- подсистема правового, организационного и экономического обеспечения (земельный учет, регистрация прав на земельные участки, оценка земельных участков и земельных массивов), создающая необходимую методическую базу и инфраструктуру принятия решений;

– подсистема массового регулирования (налогообложение земли, зонирование территорий, регулирование деятельности профессиональных участников сферы регулирования земельной недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов регулирования на множество субъектов прав на землю, землепользователей и через них на функционирование и развитие землепользования региона;

– подсистема индивидуального регулирования, предназначенная для воздействия на отдельные земельные участки или отдельных субъектов социально-экономической деятельности.

Реализуют решения, особенно при непосредственном регулировании, с помощью директивного, правового, экономического методов.

Административный (директивный) метод связан с принятием и реализацией непосредственных решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

Правовой метод проявляется, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения.

Экономический метод предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования [4].

При регулировании трансформации отношений собственности на землю необходимо применять все методы на каждом территориальном уровне в соответствии со спецификой развития конкретного региона.

Вышеперечисленные требования и функции регулирования земельных ресурсов обеспечивают формирование принципов, характеризующих определенную объективную связь в системе. Учет этих закономерностей позволяет правильно оценить не только состояние системы регулирования, но и предвидеть пути ее совершенствования. Эти закономерности можно разделить на две группы: формирующую и определяющую процесс регулирования в целом; характеризующую частные моменты.

К общим принципам относят:

1. Приоритет государственного регулирования трансформации отношений собственности на землю. Система регулирования трансформации отношений собственности на землю функционирует на трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном (местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такой подход обеспечивает защиту прав собственности и владения землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры на любых территориях, надежное функционирование системы налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

Статус земли как всеобщего условия труда, средства производства и иной социальной деятельности объективно определяет целесообразность данного принципа. Вытекая из территориального верховенства государства (неотъемлемого элемента государственного суверенитета), государственное регулирование землями распространяется как на неиспользуемые, так и на находящиеся в пользовании земли независимо от форм прав на них.

Важнейшие элементы государственного регулирования трансформации отношений собственности на землю — проведение рационального землеустройства, организация и ведение государственного земельного кадастра, регистрация прав на землю и формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный контроль.

2. Дифференцированный подход к регулированию земель разных категорий и регионов. Согласно этому подходу обеспечивать правовое регулирование трансформации отношений собственности на землю должны с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

3. Принцип рационального использования земель. Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования.

Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли увязывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при достаточных затратах, с одновременным ее сохранением и улучшением в процессе использования. Поэтому важной целью эффективного использования земель являются обеспечение охраны земли как важнейшего природного ресурса, создание правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почв.

4. Единство регулирования трансформации отношений собственности на землю и управления территориями. Оно определяет, что земля является важнейшим фактором эффективного развития территории. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, возрастающие потребности общества и промышленности в сырье, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры требуют: рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

5. Организационная согласованность использования земель и управления территориями. Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом [2].

Кроме того, структура регулирования трансформации отношений собственности на землю и численность аппарата регулирования на всех уровнях должны формироваться с учетом объема работ и содержания принимаемых решений.

6. Систематическое совершенствование функций и методов регулирования трансформации отношений собственности на землю.

7. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального регулирования трансформации отношений собственности на землю. Его обеспечивают вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

8. Правовая обеспеченность регулирования процесса трансформации отношений собственности на землю. Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять трансформацией отношений собственности на землю в условиях формирования рыночных отношений. При этом необходимо обеспечить соответствие законодательству Российской Федерации законов и иных нормативно-правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и местными органами власти и управления, а также соответствие земельному законодательству РФ и ее субъектов законодательной базы других отраслей, связанных с регулированием земельных отношений.

9. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации. Этот принцип способствует разделению стратегических, тактических и текущих задач в регулировании.

К частным принципам регулирования трансформацией отношений собственности на землю можно отнести:

– принцип организационной, финансовой и кадровой обеспеченности системы регулирования трансформации отношений собственности на землю, который подразумевает наличие специальных органов регулирования по эффективному использованию земельных ресурсов с оптимальной численностью и финансированием. Это обеспечит качественное проведение работ определенных видов на конкретных территориях, в которых заинтересовано государство;

– принцип соответствия субъекта и объекта заключается в том, что структура субъекта регулирования должна формироваться, исходя из особенностей земельных ресурсов (страны, региона, города и т. д.) как объекта управления. Состав органов управления, взаимосвязь между ними определяются спецификой функционирования отдельных структур звеньев регулирования;

– принцип специализации — формирование структуры и органов регулирования должно обеспечить технологическое разделение процессов управления при одновременном сокращении числа уровней регулирования и объединения управленческих работ с повторяющимися операциями, однородностью приемов и методов их выполнения (плановые, бухгалтерские, учетные и т. д.);

– принцип иерархичности предполагает необходимость создания структуры регулирования с учетом обязательности выполнения решений и постановлений вышестоящих структур нижестоящими органами.

Отношение к земле как к объекту, владение и распоряжение которым не должно быть неограниченным, объясняется пониманием того, что, земля в силу своих природных свойств, выступает всеобщей основой для размещения объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности общества. Вместе с осознанием важности решения проблемы, связанной с государственным регулированием права частной

собственности и ее ограничениями во благо общества, встает вопрос о пути ее решения.

Государственное вмешательство в экономику и определенные ограничения права частной собственности – необходимое условие нормальной жизни общества в современных условиях его развития.

Государство не является стороной производственных отношений, непосредственно не участвует в создании отношений, складывающихся при производстве материальных благ. Оно действует в экономике, прежде всего, как координатор отношений общество – собственник земли, обладающий инструментами и методами регулирования, сочетания и обеспечения реализации наиболее общих интересов, значительных для всего общества.

Таким образом, регулирование трансформации отношений собственности на землю должно проводиться под контролем соответствующих государственных органов, что позволит соблюсти интересы, как частных собственников, так и общества в целом.

11.11.2011

Список литературы:

1. Севастьянов, А.В. Особенности оценки развития и управления территориями поселений. Монография // Итоги науч. исс. раб. – М.: ГУЗ, 2007. – 220 с.
2. Гровер Р., Соловьев М. Управление недвижимостью. – М.: Высшая школа приватизации и предпринимательства, 2009. – 127с.
3. Коротченко, Л.Ю. Земельный рынок: организация и управление: монография / Л.Ю. Коротченко. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. – 160 с.
4. Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation. – Paris: OECD, 2006.

Сведения об авторах:

Буреш Ольга Викторовна, декан факультета экономики и управления, профессор кафедры прикладной информатики в экономике и управлении Оренбургского государственного университета, доктор экономических наук, профессор

Степанова Оксана Борисовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6309, тел. (3532) 372440, e-mail: feu@mail.osu.ru

UDC 330.11.62; 332.3; 332.7

Buresh O.V., Stepanova O.B.

Orenburg state university

E-mail: feu@mail.osu.ru

REGULATION OF TRANSFORMATION OF RELATIONS OF OWNERSHIP OF LAND

Theoretical aspects of process of regulation of transformation of relations of ownership of land are investigated. The basic stages of decision-making on regulation of transformation of relations of ownership of land in region are allocated. It is defined that provision of economic incentives of rational land tenure consists in the taxation, crediting, квотировании industrial activity, limitation of use of natural resources. It is offered that regulation of transformation of relations of ownership of land and number of the device of regulation at all levels should be formed taking into account amount of works and the maintenance of accepted decisions.

Key words: transformation, management, ground resources, the property, economy