

УДК 332.3:502.131.1

10.17213/2075-2067-2018-6-53-57

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2018 г. Л. Г. Долматова, И. А. Петрова

*Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт  
им. А. К. Кортунова ФГБОУ ВО «ДГАУ»*

*В статье рассмотрены экономические основы использования земель, основные механизмы регулирования земельного рынка в сфере сельскохозяйственного землепользования, экономические регуляторы земельных отношений.*

Ключевые слова: *землепользование; экономическая система; земельный рынок; государственное регулирование; управление.*

*The article discusses the economic bases of land use, the main mechanisms for regulating the land market in the field of agricultural land use, economic regulators of land relations.*

Key words: *land use; economic system; land market; government regulation; management.*

В настоящее время развитие земельных отношений в сфере сельскохозяйственного землепользования происходит в условиях еще не вполне устоявшихся институтов земельного рынка. Во многом это определено наличием экономических противоречий развития российского рынка земли, обусловленных его становлением в условиях транзитивной экономической системы, а именно:

— однородностью данных противоречий, означающих общность природы, внутреннюю совместимость составляющих противоречие противоположностей;

— ступенчатым характером разрешения противоречий, наличием последовательного ряда промежуточных (частных) результатов, каждый из которых представляет собой временный, компромиссный итог на пути к окончательному завершению формирования данного рынка и созданию всех необходимых условий для его развития;

— неустойчивостью частных результатов разрешения противоречий, возможностью возвращения на предшествующие достигнутому частному результату позиции.

Выделим доминирующие институциональные противоречия процесса становления рынка земель сельскохозяйственного назначения:

— противоречие между потребностью в ускоренном обновлении норм институциональной среды формирующегося рынка земли и отсутствием системного потенциала обеспечения данной потребности;

— противоречие между необходимостью в ускоренном утверждении новых эффективных форм контрактных соглашений между участниками рынка земли и практическим отсутствием необходимых механизмов рационализации рыночного оборота;

— противоречие между развитием конкурентных начал и механизмов эффективного взаимодействия различных участников рынка земли и отсутствием механизма защиты собственности на землю, лежащего в основе взаимодействия участников рынка.

Оценивая инструменты разрешения институциональных противоречий формирования рынка земли, необходимо исходить из того, что их эффективность обусловлена

способностью обеспечить утверждение качественно новых институтов рынка земли, функционирование которых позволяет оптимизировать совокупные транзакционные издержки участников данного рынка.

Хорошо известно, что процесс преобразования институциональной среды занимает длительное время, при этом наиболее консервативными являются неформальные, ментальные институты. В основе общественного сознания лежат основополагающие идеалы и ценности, а также особые устойчивые черты в социальной организации, культуре, экономике общества. В российской ментальности по-прежнему сохраняется «феномен бесплатности земли» [1], который возник в советский период. В сознании множества экономических субъектов земля представляется бесплатным фактором производства, более того, этому способствует неразвитость организационного и правового институтов землевладения и землепользования.

Государство в условиях постиндустриального общества должно не только управлять своими землями, но и осуществлять регулирование рыночного оборота и использования земель, принадлежащих частным собственникам. Для государства важно обеспечить условия формирования такой институциональной среды рынка, которая способствовала бы протеканию рыночных процессов в правовой плоскости, где возможно использование государственных механизмов регулирования рыночных отношений. Для этого необходимо совершенствовать законодательную базу, систему судебной защиты прав, развивать инфраструктуру рынка, тем самым снижая транзакционные издержки на приобретение и защиту прав на земельные участки. В противном случае существует опасность развития «неформальных правил игры» на рынке, способствующих распределению земельных ресурсов между относительно небольшим числом субъектов рынка, преследующих свои цели, отличные от целей государственного регулирования и ведущие тем самым к обострению отдельных социальных, политических конфликтов, ослаблению социально-экономической стабильности в стране.

Регулирование земельного рынка осуществляется путем проведения государственной земельной политики, которая представляет собой

сферу деятельности по управлению политическим, социальным и экономическим развитием страны в пространственном аспекте.

Государственная земельная политика является составной частью национальной стратегии социально-экономического развития России, она непосредственно связана с административной реформой и территориальным развитием страны [2, 3].

В рыночной экономике важной задачей является выбор рационального сочетания государственного и рыночного регулирования землепользования. При этом государство выступает, с одной стороны, как земельный собственник, товаропроизводитель и потребитель, а с другой — как субъект управления, оказывающий воздействие на земельные отношения при помощи правовых, административных и экономических методов.

Основными задачами государственного регулирования землепользования являются:

- обеспечение целевого использования земель сельскохозяйственного назначения для производства продукции;

- стимулирование землепользователей и землевладельцев, ведущих высокоэффективное хозяйство;

- удовлетворение разумных интересов собственника, арендатора, пользователя и наемного работника в продуктивном использовании земли;

- соблюдение материальной и нравственной ответственности за состояние используемых сельхозугодий;

- продажа и передача земельной собственности при соблюдении условий, выработанных обществом и закрепленных законодательно;

- учет территориальных особенностей регулирования прав собственников.

Методы регулирования земельных отношений делятся на правовые и экономические. Правовой механизм представляет собой совокупность источников земельного права, земельно-правовых форм и земельных правоотношений. Правовые методы регулирования базируются на использовании действующих федеральных и региональных законов, законодательных и нормативных актов. Они направлены на регулирование прав и обязанностей различных категорий: физических лиц, собственников, арендаторов, пользователей, наемных рабочих, коллективов. Сле-

дует обратить внимание на то, что в законодательной базе проблемы прав и обязанностей каждого гражданина, группы граждан и физических лиц находятся в определенной гармонии, и получение больших прав влечет за собой возрастание обязанностей. Правовой формой регулирования земельных отношений на уровне предприятия являются: устав предприятия, договора — контракты на куплю-продажу земли, договора на аренду земельных долей, земельных участков или доверительного управления ими.

Наиболее важным объектом государственного регулирования является оборот земель сельскохозяйственного назначения. При этом методы государственного регулирования сделок с землями сельскохозяйственного назначения подразделяются на:

— прямое регулирование (например, изъятие по решению государственных органов земель из рыночного оборота или их ограничение в обороте; запрет на изменение целевого назначения сельскохозяйственных угодий, на приобретение их лицом, не обладающим возможностями организовать использование этих угодий по назначению; предоставление преимущественного права покупки или аренды отдельным землепользователям; установление предельных размеров участков и др.);

— косвенное регулирование, предполагающее дифференцированное налогообложение как самих сделок, так и последующего использования земли, кредитование и субсидирование различных категорий землепользователей, частичное финансирование со стороны государства землеустроительных работ и др.

Экономический механизм регулирования земельных отношений представляет собой систему мер экономического воздействия, направленную на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей, установление социально справедливых платежей за землю, экономическое стимулирование рационального и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухудшение экологического состояния земельных участков и поощрений за защиту земель сельскохозяйственного назначения от порчи, снижения плодородия и других видов вредного воздействия. В отличие от правовых отношений экономические

отношения невозможно перестроить в короткие сроки. В основе экономического механизма лежит система организационно-правовых и экономических мер, условий, положений, направленных на формирование процесса передачи земельных участков и рациональное использование земель [4, 5].

В условиях рыночной экономики особо актуальными являются разработка и освоение методов экономического регулирования земельных отношений. В это понятие входят следующие компоненты:

— совершенствование налогообложения путем усиления стимулирующей роли ставок земельного налога для повышения эффективности использования сельскохозяйственных угодий;

— развитие арендных отношений и регулирование уровней арендной платы;

— формирование муниципальных и частных рынков купли-продажи сельскохозяйственных угодий с прямым или косвенным регулированием цен на эти участки;

— развитие ипотечных операций, включая регулирование процентных ставок и уровня залоговых цен;

— упорядочение системы компенсаций при изъятии земель для общественных и государственных нужд;

— введение материальных стимулов и штрафных санкций по экологическим показателям;

— отработка системы налоговых и регистрационных сборов при совершении сделок с земельными участками.

Применение традиционных методов, опирающихся только на разрешительный характер землепользования и прямое администрирование в рамках принятых в советский период схем, утратило свою эффективность и не достигает поставленных целей в силу изменения системы побудительных стимулов, способствующих тому или иному варианту освоения территории, поэтому необходимо развитие методов регулирования землепользования, позволяющих применять гибкие модели развития земельных отношений. Кроме совершенствования существующих административных инструментов земельной политики, необходимо развивать новые инструменты земельного менеджмента, к которым можно отнести следующие:

— оптимизацию размеров и форм земельных участков;

— обмен земельными участками между государством и частными собственниками;

— покупку земли муниципальными властями на рынке с целью ее дальнейшей перепродажи;

— ограничения, запреты и предложения по использованию земли;

— софинансирование вложений в инженерную и социальную инфраструктуры;

— санацию и проведение мероприятий по развитию территории.

Система экономических регуляторов земельных отношений включает в себя механизмы экономического воздействия, направленные на реализацию земельной политики государства, обеспечение прав землевладельцев и землепользователей и т. д. К ним можно отнести следующие:

— земельный налог;

— арендную плату за землю;

— рыночную цену земли;

— залоговую цену земли;

— субсидии или дотации;

— выплаты при изъятии земель;

— выплаты при консервации земель;

— платежи за повышение качества земли и т. д.

Механизм управления земельными ресурсами включает следующие блоки:

— субъект управления — органы управления в сфере использования земельных ресурсов;

— объект управления — земли сельскохозяйственного назначения;

— показатели состояния объекта управления — системы государственного земельного кадастра, государственного мониторинга земель, государственной регистрации прав;

— инструменты управляющего воздействия — нормативная правовая база, программы развития, системы прогнозирования, планирования, землеустройства, земельных банков, земельных судов;

— контроль исполнения принимаемых решений — критерии оптимальности системы управления землепользованием, система государственного земельного контроля.

Подводя итог, можно сказать, что земельная политика в аграрно-развитых странах оп-

ределяется национальными особенностями исторического развития и насущными потребностями сельского хозяйства. Государство использует широкий спектр инструментов с целью поддержания эффективных хозяйств и их собственников: оно регулирует сделки купли-продажи и аренды земли, защищает права фактического собственника, разрабатывает программы по стимулированию населения к жизни в сельской местности, предусматривает многообразие различных форм льготного налогообложения земель сельскохозяйственного назначения, которые призваны поддерживать развивающиеся формы хозяйствования и сохранить земли для дальнейшего использования.

### Литература

1. *Лейко П. Ф.* Современные проблемы землепользования и неотложные меры по совершенствованию государственного управления земельно-ресурсным потенциалом Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2008. — №4. — С. 82.

2. *Долматова Л. Г.* Социо-эколого-экономические аспекты территориального планирования и охраны земельных ресурсов: монография / Л. Г. Долматова. — Ростов н/Д: СКНЦ ВШ ЮФУ, 2012. — 260 с.

3. *Петрова И. А., Долматова Л. Г.* Эколого-экономический механизм охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // «Вестник ЮРГТУ (НПИ)». Социально-экономические науки. — 2013. — №4. — С. 61–65.

4. *Ткачева О. А., Мещанинова Е. Г.* Эколого-экономические аспекты устойчивости сельскохозяйственного землепользования // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. — 2013. — №1 (09). — С. 161–181.

5. *Долматова Л. Г., Дьяченко А. В.* Некоторые аспекты эффективного использования земель различных категорий на современном этапе развития агропромышленного комплекса Ростовской области // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Социально-экономические науки. — 2017. — №5. — С. 42–46.



**Долматова Людмила Георгиевна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Землепользование и землеустройство» Новочеркасского инженерно-мелиоративного института имени А. К. Кортунова.

**Dolmatova Lyudmila Georgievna** — candidate of economic Sciences, associate Professor of chair «Land management and land tenure» of Novocherkassk Engineering and Land Reclamation Institute of A. K. Kortunov.

346410, г. Новочеркасск, ул. Фрунзе, 3  
3 Frunze st., 346410, Novocherkassk, Russia  
Тел.: 8 (8635) 27-96-36, 8 (8635) 24-68-89, 8 (928) 624-84-31  
E-mail: dolmatoval1971@mail.ru



**Петрова Ирина Альбертовна** — кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры «Землепользование и землеустройство» Новочеркасского инженерно-мелиоративного института имени А. К. Кортунова.

**Petrova Irina Albertovna** — candidate of agricultural Sciences, associate Professor of chair «Land management and land tenure» of Novocherkassk Engineering and Land Reclamation Institute of A. K. Kortunov name of Don State Agrarian University.

346428, г. Новочеркасск, ул. Троицкая, 80а, кв. 98  
80a Troitskaya st., app. 98, 346428, Novocherkassk, Russia  
Тел.: 8 (8635) 27-96-36, 8 (8635) 24-63-59, 8 (904) 347-94-96  
E-mail: rekngma@magnet.ru