

Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России?

УДК 332.37

Сергей Волков,

академик РАН,

Николай Комов,

академик РАН,

Виктор Хлыстун,

академик РАН

В статье рассматривается роль и значение земельных ресурсов как главного национального богатства и достояния Российской Федерации. Подчеркивается роль и значение эффективного и рационального использования и охраны земельных ресурсов, особенно в условиях мирового продовольственного, энергетического и экономического кризисов. Рассматриваются основные проблемы, а также их последствия, связанные с неэффективным использованием земельных ресурсов, в том числе возникшие вследствие земельной реформы 1991-2014 гг. Предлагаются пути решения имеющихся проблем в этой области в части изменения земельной и переселенческой политики, регулирования землепользования и организации проведения землеустройства. Даются предложения по совершенствованию управления земельными ресурсами страны с целью повышения эффективности их использования. Данный материал подготовлен к Петербургскому международному экономическому форуму (ПМЭФ 2015).

S u m m a r y

In the article the consideration is given to the role and the meaning of the land resources as the main national treasure and legacy that the Russian Federation possesses. The role and

the meaning, the effective and rational use and preservation of land resources are highlighted, especially under conditions of the world food, energy, and economic crisis. Under consideration are the main problems as well as their consequences, connected with the ineffective use of the land resources, including those arisen due to the land reform 1991-2014. The ways of solving of the available problems in this sphere as for the modification of the land and resettlement policy, as well as for the development and regulation of the land use and the land and land management. The recommendations on land administration of the state's land resources with the aim to enhance the efficiency of Land usage are presented. This material is prepared for the Saint Petersburg International Economic Forum (SPIEF 2015).

Ключевые слова: *эффективное управление земельными ресурсами, земельная и переселенческая политика, система государственного управления земельными ресурсами, механизмы регулирования земельных отношений, развитие землепользования и землеустройства, повышение эффективности управления земельными ресурсами.*

Keywords: *land administration, land governance, land and resettlement policy, system of the state management of the land resources, regulation mechanisms of the land relations, development of the land use and the land use planning, land management, enhancement of efficiency of the land administration.*

Российская Федерация обладает колоссальными земельными ресурсами. По состоянию на 1 января 2014 г. площадь земельного фонда страны составляет 1709,8 млн га (без Республики Крым), в том числе 386,5 млн га земель сельскохозяйственного назначения, 1122,3 млн га лесного фонда, 46,8 млн га земель особо охраняемых территорий и объектов, 89,3 млн га земель запаса, 28,0 млн га земель водного фонда, а также 20,0 млн га земель населенных пунктов и 16,9 млн га земель промышленности, транспорта и иного специального назначения [1, с. 8].

По биоклиматическому потенциалу с учетом обеспечения нормальных условий существования Россия располагает емкостью территориального пространства, пригодному для жизни, обеспечения продовольственными продуктами собственного производства 1,0-1,3 млрд человек, и может увеличить производство альтернативных источников энергии за счет переработки сельскохозяйственного сырья не менее чем на 20% [2, с. 5].

В условиях углубления мирового продовольственного, энергетического и финансового кризисов роль земельного фактора в развитии экономики России существенным образом повышается.

Земля – главное национальное достояние и богатство нашего народа. Это наследие постоянно прирастало и служило национальным интересам России. Но в начале XXI века получилось так, что мы стали постепенно терять это богатство, да к тому же земля осталась у россиян последней надеждой, которая может обеспечить рост экономики страны и защиту от различного рода «санкций».

Поэтому в настоящее время долг нашего Правительства (государства) и долг каждого гражданина, будь это серьезный бизнесмен или рядовой труженик села, осознать меру своей ответственности за нашу российскую землю и активно включиться во все сферы деятельности по ее сохранению и защите с тем, чтобы использовать ее по-хозяйски, бережно, сделать краше и передать цветущей последующим поколениям, научив их ценить и беречь землю. Ведь наша земля – только одна!

Перед началом Первой мировой войны в 1913 г. Российская империя имела 17% мировой территории, на которой проживало около 10% населения мира и производилось 9,4% мирового валового внутреннего продукта (ВВП). Но к началу XXI века территория страны сократилась на 40%, население – до 2,5%. Сейчас Россия производит чуть больше 1% ВВП по паритетам покупательной способности валют [3, с. 273].

Обладая колоссальными земельными ресурсами, имея, по-прежнему, земли больше, чем любая другая страна Европы, Азии и Америки, Россия не осознает и не использует своего геополитического преимущества, земельно-хозяйственного потенциала, стоит на пути земельных междоусобиц, на экономическом перепутье, не имеет четко ориентированной земельной политики и не обозначила контуров будущего земельного строя.

Поэтому «земельный вопрос» остается первым в политике, экономике и социальной сфере России в нынешнем столетии.

Осуществленные с 1990 г. в Российской Федерации земельные преобразования позволили создать основы нового земельного строя. Проведено разгосударствление земель и их приватизация, перераспределение земель в пользу граждан, созданы условия для оборота земель сельскохозяйственного назначения, сформирован слой крестьянских (фермерских) хозяйств, введено платное землепользование, земли в границах сельских населенных пунктов переданы в ведение местных органов самоуправления, образованы земельные фонды специального назначения.

В 2012 г. Правительством Российской Федерации были приняты «Основы государственной политики использования земельного фонда на 2012-2017 годы» от 3 марта 2012 г. № 297-Р, осуществляются комплексные государственные программы по развитию сельского хозяйства, повышению плодородия почв, упрощена процедура получения и оформления земельных участков для сельскохозяйственных товаропроизводителей, фермерам выделяют субсидии на постановку земельных участков на государственный кадастровый учет и регистрацию, развивается государственный мониторинг земель.

Вместе с тем в использовании земель страны имеют место серьезные проблемы. Так, например, реальное выбытие земель из сельскохозяйственного оборота, по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, оценивается в 41,5 млн га, что соответствует и сокращению посевных площадей [4, с. 12]. Площадь залежных земель в стране, по данным

Росреестра, увеличилась до 5 млн га. За 1995-2014 гг. из сельскохозяйственного оборота было выведено 2,5 млн земельных участков продуктивных земель, которые изменили категорию или вид разрешенного использования в результате недостатков земельного законодательства. Ежегодно, вследствие зарастания кустарником и мелколесьем, деградации земель, площадь сельскохозяйственных угодий, охваченных негативными проявлениями, увеличивается на 2,4 млн га. Предполагаемый переход от деления земель на категории к территориальному зонированию ликвидирует все препятствия на пути изъятия ценнейших продуктивных сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственной отрасли, что существенным образом повлияет на продовольственную безопасность страны.

Мировой и отечественный опыт регулирования землевладения и землепользования показывает, что основой такого положения является недооценка и резкое снижение роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, потеря органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны, особенно в сельской местности, уход государства из сферы землеустройства, а также игнорирование властными структурами и бизнесом землеустройства, как комплексной системы мер по организации рационального использования земель и их охране.

Возникшие проблемы в сфере управления земельными ресурсами и землеустройства привели к следующему:

- потере достоверной информации о количественном и качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения, которая является базовой основой для обеспечения механизма регулирования земельного оборота, установления платежей за землю, ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства и контроля за использованием земель;

- несоблюдению собственниками, землевладельцами и землепользователями, включая арендаторов земель, ограничений и

обременений прав в использовании земель, что приводит к продолжению процессов деградации, подтоплению, заболачиванию, загрязнению, захламлению, разрушению в процессе хозяйственной деятельности, возникновению пожароопасных ситуаций, а также паводковых проблем;

- нарушению устойчивости и компактности объектов землеустройства, особенно на землях сельскохозяйственного назначения, где до настоящего времени хозяйствующие субъекты, в большинстве своем, используют земли одновременно на правах индивидуальной, коллективно-долевой или совместной собственности, постоянного (бессрочного) пользования и аренды;

- появлению недопустимых недостатков землепользования (парцелляризации земель, дальнотемелья, чересполосицы, вкрапчиваний, вклиниваний, мозаичного расположения угодий), что наносит существенный ущерб всей экономике страны и уже в ближайшем будущем потребует проведения комплекса землеустроительных работ по консолидации земель, что связано с колоссальными экономическими затратами;

- не оформлению или к задержкам в оформлении землеустроительной документации для юридических и физических лиц, завышению стоимости межевания земель, что затрудняет привлечение инвестиций, использование ипотеки земель и других экономических механизмов регулирования землевладения и землепользования;

- утрате границ земельных участков, что не обеспечивает точность и бесспорность положения их на местности и приводит к многочисленным земельным спорам и не разрешаемым судебным делам в сфере оборота земель, затрудняет организацию цивилизованного земельного рынка и не позволяет обеспечить со стороны государства гарантии прав земельной собственности;

- уменьшению налогооблагаемой базы и невозможности постановки многих земельных участков на кадастровый учет вследствие уклонения ряда землевладельцев и землепользователей от

указанных работ, неточного определения площадей и границ земельных участков;

-самовольному захвату, незаконному предоставлению и изъятию земель, в том числе природоохранных территорий и высокопродуктивных земель сельскохозяйственного назначения;

-существенному занижению арендных платежей за уже используемые земельные участки и выкупных цен на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности под объектами недвижимости;

-невозможности надлежащего формирования и оформления земельных участков при разграничении государственной собственности на землю в целях регистрации прав собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Анализируя земельные преобразования в России, рабочая группа по управлению земельными ресурсами Европейской Экономической Комиссии ООН еще в конце 2003 г. указала на неэффективную *«...организацию землеустройства с точки зрения общих концепций, ведомственных функций и методов реализации ...»* и предложила обеспечить *«... правительственную поддержку в проведении землеустройства»* [5, с. 3], что особенно актуально в настоящее время, совпадает с позицией российских ученых и специалистов и требует создания в Российской Федерации надлежащей системы управления земельными ресурсами, главным звеном которой является землеустройство.

Вопросам организации рационального использования земель в нашей стране, налаживания эффективного взаимодействия и стратегического партнерства государства и бизнеса, преодоления бюрократических барьеров в предоставлении земельных участков, тормозящих рост инвестиций в развитие экономики, предусматривается посвятить специальную сессию на Петербургском международном экономическом форуме на тему: «Как достичь эффективного управления земельными ресурсами?». Данная

сессия будет проходить в период с 18 по 20 июня 2015 г. в Петербурге в рамках направления «Россия – пространство возможностей».

Предваряя одностороннее обсуждение на этом форуме земельных вопросов только в части интересов бизнеса и зарубежных партнеров, которые направлены, прежде всего, на ускорение оборота земель, снижение времени на выделение земельных участков, нам бы хотелось посмотреть на эти вопросы с точки зрения интересов нашего государства, отдельных отраслей (в первую очередь, сельского и лесного хозяйства), а также граждан и будущего поколения россиян.

В этой связи наука, передовая отечественная и зарубежная практика предлагают рассмотреть эти проблемы системным образом и незамедлительно решить следующие вопросы:

1. Сформулировать и осуществить четкую земельную и переселенческую политику.
2. Построить и наладить систему государственного управления земельными ресурсами.
3. Восстановить земельную службу страны и систему проектно-сметного дела в землеустройстве.
4. Сделать земельно-ресурсный потенциал основным звеном подъема экономики России.

В земельной политике надо изменить идеологию, ориентируясь на следующие приоритеты:

1. Землю надо рассматривать в единстве ее основных свойств (как ничем не заменимый природный ресурс; как важнейший геополитический плацдарм; как главное средство производства; как основную кладовую недр и пространственно-операционный базис; как объект недвижимого имущества). Нельзя абсолютизировать товарные (имущественные) свойства земли и ориентировать на них экономику, так же как и нельзя

отказываться от учета этих свойств.

2. Необходимо разумно сочетать государственные и рыночные механизмы регулирования земельных отношений, делая главную ставку на создание системы государственного управления земельными ресурсами и второстепенную – на строго контролируемый и регулируемый земельный оборот.

3. Следует наладить взаимоотношения и обеспечить стратегическое партнерство государства и бизнеса в сфере развития землепользования и инвестирования ресурсов в этой сфере.

4. При установлении направлений развития землепользования и землеустройства не следует насаждать строго определенные формы собственности и хозяйствования на земле. Они должны, исходя из объективных экономических законов, сами доказать право на существование. При этом не надо забывать исторически оправдавших себя преимуществ крупного производства перед мелким и крупных форм землепользования перед parcelлярным.

5. Для старта в восстановлении экономики и обеспечении ее эффективного функционирования в дальнейшем нужно вовлечь в нее земельно-ресурсный потенциал, но не проедаая или продавая его, а делая двигателем развития производительных сил и производственных отношений, организуя его рациональное использование и охрану. При этом надо ориентироваться, в первую очередь, на отечественных товаропроизводителей, а не на иностранных покупателей и арендаторов земли.

6. Земельную политику надо строить, исходя из обоснованного сочетания государственных (общественных), коллективных и личных интересов в использовании земли, ориентируясь на глобальные процессы, происходящие в природопользовании и мировом сообществе, направленные на поддержку их устойчивого развития и экологическую защиту.

Для формулировки концепции земельной политики государства в самое ближайшее время Правительству Российской Федерации

необходимо разработать, всенародно обсудить и принять «Основные направления земельной политики государства на перспективу» (10-15 лет) и осуществлять ее в интересах всего народа.

В переселенческой политике надо учитывать следующее.

Вопросы миграции населения всегда являлись частью земельной политики государства. В настоящее время, когда необходимо сохранить огромную территорию России, стержнем переселенческой политики должна стать «колонизация» и обустройство заброшенных, в первую очередь, приграничных земель. Для этого требуется:

- провести разумную переселенческую политику и расселить по территории внутренних переселенцев, а также вынужденных переселенцев и беженцев из Украины, Молдавии, Средней Азии, прибалтийских республик и др.;

- создать условия для возвращения на родину хотя бы части из 25 млн человек русскоязычного населения, проживающего в ближнем зарубежье, и их поселения на сельских территориях;

- осуществить комплекс неотложных мер по социальному развитию села, устойчивому развитию сельских территорий, улучшению качества жизни сельских тружеников, снижению сельской безработицы;

- создать условия для привлечения инвестиций в сельскую и приграничную местности, используя различные государственные рычаги (финансовую, внешнеэкономическую, техническую политику и др.).

Проводниками земельной политики государства должны выступать специалисты-профессионалы, объединенные в единую государственную земельную службу. Данная служба должна от имени государства управлять земельными ресурсами страны.

Иван IV (Грозный) примерно в 1550-х годах создал для России

первое государственное межевое землеустроительное учреждение – Поместную избу (приказ), который насчитывал более 500 дьяков и имел при себе землемерную школу в 50 человек. Поместный приказ просуществовал более 150 лет.

Петр I наделил землемеров жалованием, научил их владеть самыми современными для того времени техническими средствами. Елизавета Петровна дала землемерам неограниченную власть на земле и ввела смертную казнь при посягательстве на государственного землемера.

При Екатерине II были образованы территориальные землеустроительные органы на местах, государственная землемерная служба, во главе которой стояла Межевая Канцелярия (с 1765 г.), ведавшая земельными делами России также более 150 лет. В нынешнем 2015 г. исполняется ровно 250 лет с момента создания Межевой Канцелярии – главного землеустроительного учреждения России.

Николай I, учитывая особую ценность и геополитическую важность землемерного дела, поставил государственную землеустроительную службу «на военную ногу». При Николае II на землеустройство и переселение выделялись огромные для того времени деньги, изменившие основу земельного строя России.

Первым декретом В.И. Ленина, принятым в 1917 г., был Декрет «О земле». Даже в условиях исключительной государственной собственности на землю, относительной стабильности земельных отношений Советская страна за 70-летний период своего существования признавала важность землеустроительной службы. И.В. Сталин посылал землемеров переустраивать землю Балтии, Бессарабии, Туркестана, Закавказья, Сибири и Дальнего Востока.

Землеустроители были первыми при освоении целинных и залежных земель в ходе мелиорации Нечерноземья, Приволжских степей, на землях Средней Азии и Кавказа. Благодаря российским землемерам был установлен новый земельный строй в Китае, Монголии, Вьетнаме, на Кубе, ряде восточно-европейских и африканских

государств.

Не случайно, среди главных наград нашего государства есть почетное звание «*Заслуженный землеустроитель России*». Многие регионы страны также имеют такие награды и звания, например, «*Заслуженный землеустроитель Кубани*». Звание заслуженного землеустроителя присваивается также в Республике Мордовия, Республике Татарстан, Чувашской Республике, Республике Саха (Якутия) и др. [6, с. 71-84].

Можно с уверенностью сказать, что в такой большой стране, как Россия, без самостоятельной государственной земельной службы с территориальными органами, невозможно организовать эффективное управление земельными ресурсами.

Вместе с тем 25 лет с начала земельной реформы прошли при отсутствии надлежащего контроля за землепользованием, так как существующие в 1990 г. землеустроительные органы РСФСР были преобразованы сначала в Государственный комитет РСФСР по земельной реформе, после этого в 1991 г. – в Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации, а затем в период до 2015 г. преобразовывались еще 14 раз (!!!), превратившись окончательно в Росреестр, потерявший функцию управления земельными ресурсами страны и квалифицированные кадры землеустроителей [7, с. 505].

Достаточно сказать, что в Швеции национальная земельная служба (National Land Survey) действует с XVII века, аналогичные государственные земельные службы успешно работают в Финляндии, Норвегии, штате Новый Южный Уэльс в Австралии. В Китае Министерство земли и природных ресурсов, управляющее природными богатствами страны, главным из которых является земля, насчитывает около 1 млн работников, из них 200 тыс. землеустроителей. В США при Министерстве внутренних дел существует Бюро землеустройства (Bureau of Land Management), управляющее государственными землями, с бюджетом 1,5 млрд долл. и 15 тыс. человек и т.д. [8, с. 88-90].

Ранее нами уже были сделаны ключевые предложения по совершенствованию управления земельными ресурсами в стране [9, с. 3-6], [10, с. 23-26]. Надеемся, что они будут обсуждены и учтены на Петербургском международном экономическом форуме, а в качестве неотложных мер по воссозданию системы управления земельными ресурсами в России рекомендуем осуществить в ближайшее время следующие мероприятия:

1. Разработать и утвердить Концепцию (основные направления) земельной политики Российской Федерации на 2016-2025 годы, четко определяющую ее цели, задачи, приоритеты и механизмы реализации.

2. Сформировать современную систему государственного управления земельными ресурсами с включением в ее состав подсистем:

-информационного обеспечения, в том числе инфраструктуры пространственных данных кадастра недвижимости и землеустройства с созданием доброкачественных планово-картографических материалов на всю территорию страны на основе разрабатываемой Росреестром «Стратегии топографо-геодезического и картографического обеспечения России на перспективу до 2030 года»;

-ведения кадастра недвижимости и регистрации прав и сделок с обязательностью постановки на учет и регистрации всех земельных участков, независимо от их принадлежности;

-развития инфраструктуры земельного рынка;

-прогнозирования и планирования рационального использования земель и их охраны на всех уровнях государственного и муниципального управления;

-землеустройства с завершением разграничения земель, находящихся в государственной, муниципальной и частной собственности, с установлением точных границ и иных характеристик земельных участков, разработкой проектов

организации их рационального использования и охраны;

-мониторинга земельных ресурсов;

-контроля (надзора) за использованием и охраной земель на основе концентрации его функцией;

-администрирования земельных платежей на базе научно обоснованной оценки земли и иных объектов недвижимости;

-научного и кадрового обеспечения;

-международного сотрудничества в сфере управления земельными ресурсами.

3. Сформировать в структуре Правительства Российской Федерации единый орган государственного управления земельными ресурсами, в полной мере обеспечивающий реализацию земельной политики государства и организацию рационального использования земель и их охраны.

4. Принять исчерпывающие меры по де бюрократизации процессов ведения кадастра объектов недвижимости и регистрации прав и сделок, минимизации транзакционных издержек, противодействию коррупции в сфере земельных отношений.

5. Отложить рассмотрение вопросов, связанных с отменой категорий земель и переходом к территориальному зонированию, как не обеспеченных денежно-материальными ресурсами, не прошедших производственную апробацию и недостаточно обоснованных с научной точки зрения.

6. Установить единые нормы и правила оценки объектов недвижимости, высокие профессиональные требования к субъектам оценочной деятельности, единый порядок, технические условия и требования проведения землеустройства.

7. Провести сплошную инвентаризацию земельных ресурсов страны, обеспечить закрепление в государственную и муниципальную собственность бесхозных и неиспользуемых земельных участков,

не востребуемых земельных долей, с последующим предоставлением их в собственность или аренду субъектам хозяйственной деятельности.

8. Разработать и принять в кратчайшие сроки новую редакцию закона «О землеустройстве» с установлением перечней землеустроительных действий, входящих в прерогативу государства, органов местного самоуправления и правообладателей земельных участков.

9. Для научного и кадрового обеспечения реализации земельной политики создать Федеральный научно-исследовательский и образовательный центр по управлению земельными ресурсами при ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству».

Литература

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году. М.: Росреестр, 2014. 197 с.

2. Строев Е.С., Волков С.Н. Земельный вопрос в России в начале XXI века (проблемы и решения). М.: ГУЗ, 2001. 55 с.

3. Лойко П.Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке. М.: ФКЦ «Земля», 2000. 342 с.

4. Статистические материалы развития агропромышленного производства России. М.: Россельхозакадемия, 2014. 56 с.

5. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 8. Землеустройство в ходе земельной реформы (1991-2005 годы). М.: КолосС, 2007. 399 с.

6. Награды и знаки отличия за труды по землеустройству. Каталог / Под ред. С.Н. Волкова; Волков С.Н., Вершинин В.В., Янов С.Т. М.: ГУЗ, 2014. 400 с.

7. Волков С.Н. История землеустройства в России: опыт тысячелетия. М.: ГУЗ, 2011. 654 с.

8. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. М.: КолосС, 2005. 408 с.

9. Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Земельная политика: как сделать ее эффективной? // Международный сельскохозяйственный журнал. 2014. № 1-2. С. 3-6.

10. Хлыстун В.Н., Волков С.Н., Комов Н.В. Проблемы управления земельными ресурсами в Российской Федерации / Сборник докладов V Всероссийского конгресса экономистов-аграрников, 21-22.11.2013 г. М.: РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева – Государственный университет по землеустройству (ГУЗ), 2014. Том 1. 181 с.

guz-ректорат@mail.ru