

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: УСЛОВИЯ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ И ЭФФЕКТЫ ОТ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

© 2012 А.В. Черкасов*

Ключевые слова: проблема эффективности, эффективное использование земель в регионе, эффекты от землепользования, условия для использования земли.

Раскрывается сущность использования земель с позиций эффективности и рациональности. Показано многофункциональное значение земель для региона. Выделены условия, оказывающие влияние на процесс использования земли, и эффекты, получаемые землепользователями. Рассмотрены виды условий и виды эффектов, их значимость для принятия управленческих решений властными структурами и хозяйствующими субъектами.

Исследование проблемы эффективности - важная задача экономики. В общем виде эффективность можно обозначить как осуществление какого-то процесса с минимальными издержками. "Эффективность" можно соотнести с категорией "результативность". Любая социальная, экономическая и другая система будет более эффективной при прочих равных условиях и относительных выражениях, если сможет предоставить обществу больше конечного продукта без использования дополнительных ресурсов¹.

С эффективностью тесно связан термин "эффект", т.е. результат целенаправленных действий. Однако, каким бы существенным ни был эффект, он не показывает, ценой каких ресурсов он получен. Один и тот же эффект может быть получен с разным уровнем использования ресурсов, и, наоборот, одинаковые ресурсы могут дать совершенно разный эффект и (или) эффекты². И.О. Калинин формирует понятие эффективности на основе оценки затрат и выгод³.

"Эффективность производства, - как считают В.И. Видяпин и М.В. Степанов, - есть результат конкретного производственного процесса в сравнении с затратами на достижение указанного результата, т.е. отношение объема производства к затратам"⁴.

Другими словами, главным фактором развития становится не наличие ресурсов, а их эффективное и комплексное использование. Рассмотрим сущность эффективного использования земельных ресурсов в регионе.

Для каждого региона земля является как природным ресурсом (природным объектом), так и земельным участком. Земельный участок выступает в качестве объекта земельных отношений, которые, в свою очередь, связаны с использованием и охраной земель как природных ресурсов. Земля выступает как природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы, как природный ресурс, используемый в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, как пространственный базис для осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как недвижимое имущество, объект прав на землю. Несмотря на то, что в самом Земельном кодексе РФ земельные и имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками не всегда можно четко разграничить, необходимо отдавать приоритет охране земли перед ее использованием в качестве недвижимого имущества.

От того, насколько эффективно используется земля, во многом складывается успех региона и каждого хозяйствующего субъекта. В свою очередь, эффективность использования земель зависит от социально-экономических, технико-технологических, управленческих и других условий, от заинтересованности собственников, арендаторов, землевладельцев, землепользователей, обладателей сервитута в повышении плодородия почвы, сохранении ее качественных параметров, неистощительном пользовании, рациональном

* Черкасов Александр Викторович, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: cherkasov-alexandr@yandex.ru.

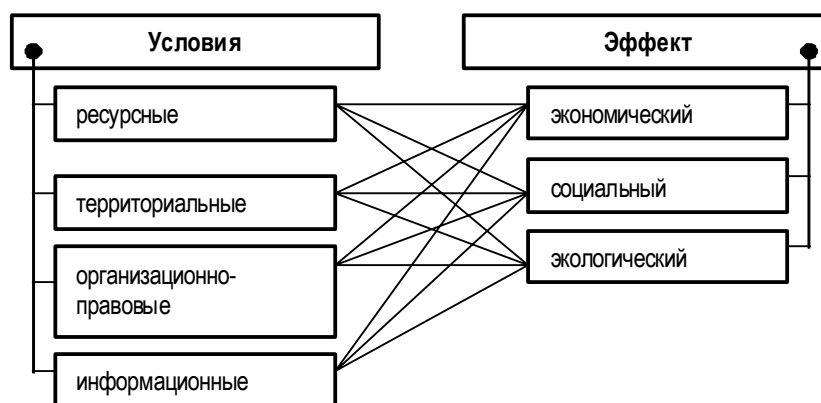


Рис. Эффекты от землепользования и условия, оказывающие влияние на эффективность использования земли

размещении производительных сил и объектов недвижимости.

Вопросы использования земельных ресурсов составляют основу в решении экономических и социальных проблем во всей стране, а не только в регионе. При неправильном обосновании и неответственном решении таких вопросов в регионах это может существенно повлиять на успешное развитие всего государства, что особенно актуально и опасно в условиях рыночной экономики.

Кроме того, нужно не забывать, что земля - это не только территория, но и основа благополучия и жизнедеятельности граждан при обеспечении гарантий прав на землю. В свою очередь, гарантии прав на землю определяют активность привлечения инвестиций в региональное экономическое пространство, развитость и открытость экономики.

Земельные ресурсы и земельные отношения остаются для региона той сферой экономики, которая обладает значительным потенциалом развития, например, за счет роста числа частных собственников земельных участков и соответственно за счет увеличения субъектов обложения налогом на землю, роста доходов от повышения эффективности управления землями, обеспечения граждан жильем и др. Поэтому для региона крайне важна комплексная оценка использования земельного фонда. Чем больше земельных ресурсов у региона, тем шире спектр возможностей получения бюджетных доходов со своей территории. В свою очередь, это открывает перспективы для развития и роста экономики, самостоятельности, независимости региона, для решения его стратегичес-

ких задач и повышения конкурентоспособности.

Многоцелевое значение земельных ресурсов подразумевает различные манипуляции с землей и неодинаковую эффективность использования земли. Изучение особенностей земельных отношений позволило выделить условия, которые оказывают влияние на процесс использования земли, и эффекты, получаемые в процессе использования земли (см. рисунок).

И эффекты, и условия находятся в прямой взаимосвязи. От ресурсной наполненности зависит эффективность использования земли в виде получаемых положительных эффектов. Для землепользователя предпочтительнее именно положительные эффекты, так как в случае отрицательных эффектов нужно будет устранять нежелательные последствия. Рассмотрим их подробнее. Приоритетным является экономический эффект в силу того, что в нем проявляется главная цель использования земли - получение прибыли (арендная плата, земельный налог, доход от реализации сельскохозяйственной продукции), а это значит удовлетворение потребностей высшего порядка, возможность вложить ресурсы в землю как средство производства (внести удобрения, позаботиться о повышении плодородия почвы, провести рекультивацию, мелиоративные работы и т.д.).

При определении экономической эффективности использования земельных ресурсов необходимо учитывать потребляемые обществом ресурсы и производимые им затраты. Другими словами, вопрос состоит в том, какой ценой достигнуты показатели эффективности. От величины экономического эффекта зависят уровень и качество потребления,

а также произведенные издержки и необходимые затраты.

В то же время, являясь экономической основой развития землепользования, экономический эффект играет важную роль в развитии рынка земли и недвижимости, проявляясь в виде рентных, арендных, земельных платежей, кредитов, инвестиций, денежной оценки продукции сельского хозяйства, кадастровой и рыночной стоимости земельных участков, штрафных санкций и др.

Социальный эффект неотделим от экономического эффекта. Можно выделить социальный эффект для каждого конкретного землепользователя, для группы землепользователей, для региона, для народного хозяйства и т.д. Причем для достижения цели рационального, полного и эффективного использования земли необходимо сочетать индивидуальные, коллективные, региональные и общегосударственные интересы. Народнохозяйственная и производственная (локальная) эффективность использования земель не тождественны, но они и не могут быть противопоставлены. Для общегосударственной эффективности использования земель характерен синергетический эффект землепользователей низшего порядка. Другими словами, общая государственная эффективность использования земли исчисляется суммированием частных эффектов всех землепользователей. Народнохозяйственная эффективность в наибольшей мере характеризуется теми показателями, которые отражают накопление и совершенствование производительных свойств земли. Это проявляется в двух типах отношений:

- ◆ повышает экономическое плодородие и производственный потенциал земли, что соответствует требованиям и запросам хозяйствующих субъектов;

- ◆ представляет собой форму накопления важнейшего государственного природного ресурса и информационное наполнение государственного кадастра, что соответствует интересам всего общества и государства.

В данной связи показатели общей и индивидуальной эффективности использования земель должны быть взаимосвязаны, чтобы обеспечивать стабильное социально-экономическое развитие и неистощительное эффективное использование земли.

Экологический эффект, прежде всего, проявляется в отношении к земле как к природному ресурсу, не созданному человеком. Эффективное землепользование при учете экологического эффекта напрямую увязывается с понятием рациональности. Основные направления рационального использования земельных ресурсов можно определить следующими долгосрочными целями:

- ◆ стабилизация природной среды путем создания системы стабилизирующих и особо охраняемых территорий, способных поддерживать экологический баланс;

- ◆ предотвращение деградации земель;

- ◆ восстановление утраченных от деградации и нерациональной хозяйственной деятельности свойств и качеств земельных угодий, соответствующих определенным природным условиям;

- ◆ переход на ресурсосберегающие технологии и системы хозяйственного использования земель. Следует подчеркнуть: рациональность использования земли предопределяется на стадии зонирования территории, землеустройства, отнесения земельного участка к определенной категории и при осуществлении земельного отвода тому или иному землепользователю. Поэтому полнота и эффективность использования земли определяются в соответствии с ее целевым назначением и разрешенным использованием. Кстати, в судебной практике очень часто возникают споры по поводу соотношения категорий “целевое назначение” и “разрешенное использование”⁵.

Хозяйствующий субъект (собственник, арендатор, землепользователь и др.) может использовать свою землю по собственному усмотрению в рамках неистощительного и рационального использования, не нарушая права, законные обязанности и интересы других землепользователей⁶. Нужно понимать, что нарушение правового режима использования земли или вторжение в сферу интересов других землепользователей может повлечь за собой ответственность вплоть до уголовной (ст. 7.1, ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, ст. 254 УК РФ и др.).

Теперь рассмотрим условия, которые оказывают или могут оказать влияние на использование земли. Как уже отмечалось, от усло-

вий напрямую зависит эффективность землепользования. Любое властное или хозяйственное решение должно иметь ресурсное сопровождение. Причем эффективность использования земель означает максимальную продуктивность при заданных затратах средств и ресурсов. Естественно, что чем выше обеспеченность ресурсами, тем должна быть выше эффективность. Однако ресурсы всегда ограничены, в том числе земельный фонд. Поэтому нужно грамотно распределять имеющиеся ресурсы в расчете на каждую единицу имеющейся территории.

Территориальный аспект является важным условием для создания основы развития земельных отношений в регионе. Безусловно, что чем больше территория, тем шире потенциальные и тактические возможности для расширения производства, выбора оптимального варианта размещения производительных сил и т.д. Однако размер территории, как и все ресурсы, всегда ограничен. Для того чтобы оценить эффективность использования территории, целесообразно ввести такой показатель, как «полнота использования земли», т.е. отношение площади, фактически используемой по целевому назначению, к общей площади предоставленной территории, землепользования или земельного участка. Например, полнота использования земли сельскохозяйственным предприятием может характеризоваться соотношением площади сельскохозяйственных угодий и общей площади землепользования, полнота использования земель населенного пункта - соотношением застроенных и незастроенных территорий.

Таким образом, хотя показатели, характеризующие полное использование земли в отраслях и сферах деятельности, могут быть различными, общий смысл этого понятия заключается в том, что все хозяйствующие субъекты должны максимально задействовать предоставленную им территорию по соответствующему виду целевого назначения.

Следует понимать, что полное использование земли (близкое к контрольным цифрам) может иметь формальный характер, если не определена его эффективность. Фактическое определение эффективности использования

земли как природного ресурса (объекта) и средства производства - это сложный, ресурсоемкий процесс, имеющий два момента. Эффективность означает, во-первых, максимальную продуктивность земли при заданных затратах; во-вторых, наименьшую потребность в земельной площади для объекта, или компактное размещение наибольшего количества объектов на каждой единице земельной площади.

При рассмотрении территориального аспекта следует отметить, что показатели эффективности различны, если земля используется в различных отраслях и сферах производства. Например, в сельском хозяйстве она может быть определена выходом продукции с единицы площади, в градостроительстве - плотностью и этажностью застройки и т.д. Поэтому крайне важно всесторонне оценить не только конкретные результаты социально-экономической деятельности, но и случайные величины, такие как, например, экологический фактор.

Организационно-правовой аспект как условие обеспечения эффективного использования земель задает рамки дозволенного поведения землепользователей. Нужно понимать, что между законодательством и эффективным использованием земли только тогда можно ставить знак равенства, когда и законодательство будет эффективным. Хотя здесь уместнее говорить об эффективности правовых норм. В упрощенном варианте под эффективностью понимается отношение между достигнутым результатом и заявленной целью правового регулирования. Но показатели степени достижения целей норм не свидетельствуют об эффективности самих норм: норма может быть неэффективна, но степень достижения цели высока за счет действия других факторов, например, в силу упомянутого выше ресурсного аспекта. Более того, сюда же относится временной фактор. Для эффективности правовых норм важен вопрос своевременности, актуальности принятия нового нормативно-правового акта.

В то же время процесс определения эффективности правовых норм не ограничивается определением целей, а предполагает построение системы показателей, характеризующих степень достижения цели. С этой точ-

ки зрения под эффективностью правовых норм понимается их способность с наименьшими издержками положительно воздействовать на земельные отношения и на установки их участников в заданном направлении при тех социальных условиях, которые реально существуют в период их действия.

Информационный аспект чрезвычайно важен для всех участников земельных отношений, начиная от конкретного хозяйствующего субъекта и заканчивая государством. Землепользователю профильная актуальная информация необходима для личных нужд (какие удобрения вносить, как рационально использовать свой земельный участок и т.п.), а государству для принятия управленческих решений, выстраивания земельной политики и т.д. Важнейшим информационным ресурсом выступает государственный кадастр недвижимости, в рамках которого разработана и реализована Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)». В настоящее время реализуется ее подпрограмма «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)».

Главной особенностью информационного аспекта выступает большой массив информации, который нужно собрать, обработать и постоянно актуализировать. В последнее время наметился переход к так называемому «электронному правительству», электронному ведомственному и межведомственному документообороту, к подаче различных документов (например, заявлений) в электронном виде в режиме «одного окна». Это, прежде всего, должно сократить временной разрыв между моментом сбора (получения) информации, ее обновлением и получением конечным пользователем.

Существенным моментом в информационном наполнении стал выход министерств и ведомств в сеть Интернет. Теперь появилась реальная возможность ознакомиться с их нормативными актами - регламентами, постановлениями, решениями и др., с аналитической информацией, можно напрямую задать вопрос должностному лицу. Эффектив-

ность использования земельных ресурсов, прежде всего в регионе, напрямую зависит от работоспособности компетентных органов, эффективности кадастрового учета, актуальности и полноты информации о земельных участках и др. Образование единой Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (с 1 марта 2009 г.) в сфере земельных отношений в современных условиях особенно актуально.

Таким образом, мы видим, что условия - это внешнее воздействие на процесс земельных отношений, а эффекты - это внутренние результаты, получаемые землепользователем при рациональном сочетании имеющихся условий. Причем у хозяйствующего субъекта заложен потенциально большой набор возможностей корректировать и изменять эффект от своей деятельности, например, внедряя систему мелиорации, повышая интенсивность использования земли, компактно размещая объекты и т.д. Условия же задаются «извне», «сверху» - из федерального центра (средства бюджета, законы, нормативы и др.) или исполнительными органами регионов (субъекта Российской Федерации, муниципального образования). Поэтому землепользователю труднее повлиять на набор, структуру или объем условий, в разработке которых он не участвует, в том числе по объективным причинам. Например, землепользователь не может повлиять на величину территории, так как она ограничена естественными пределами и нормами отвода земель.

При оценке эффективности или планировании желаемого эффекта следует исходить из стратегических целей использования земли и существующих условий, от которых напрямую или в большей степени зависит конечный результат. Как мы уже выяснили, эффективность - это соотношение полученных результатов и издержек. Исходя из этого, можно сказать, что величина издержек будет в значительной мере зависеть от условий, которые повлияли на процесс использования земли. Значит, прежде чем получить желаемый результат в виде положительного эффекта, нужно выяснить, какие условия могут оказать влияние на землепользование, выявить пробелы и неэффективные инструменты в этих

условиях и учесть их при планировании деятельности. Кроме того, эффект должен планироваться одновременно с постановкой целей и задач использования земли, т.е. результат необходимо задавать перед тем, когда начнется использование земли.

Таким образом, использование земли напрямую связано с эффектами и условиями. Каждый землепользователь должен знать условия и задавать эффекты, которые он желает получить от своей деятельности. Совокупная эффективность использования земли в регионе будет определяться как общая эффективность всех землепользователей. Планирование желаемого эффекта и учет существующих условий, влияющих на земельные отношения, очень важны для принятия эффективных управленческих решений на любом уровне. От таких решений зависят интенсивность социально-экономического развития, достижение целей рационального и эффективного использования земельных ресурсов в регионе.

¹ *Sullivan A., Sheffrin S.M.* Economics: Principles in action // Upper Saddle River. New Jersey, 2003. P. 15.

² *Ружинская И.В.* Методическое обеспечение определения эффективного использования земельных ресурсов. URL: http://www.nbuu.gov.ua/portal/chem_biol/nvlnau/Ekon/2009_6/articles/I.V._Ruginskaya.pdf.

³ *Калинникова И.О.* Управление социально-экономическим потенциалом региона. СПб., 2012. С. 46.

⁴ Региональная экономика : учебник / под ред. В.И. Видяпина, М.В. Степанова. М., 2006. С. 209.

⁵ *Сакович В.А.* Земля: целевое и разрешенное использование // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2006. □ 4.

⁶ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. □ 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. □ 32. Ст. 3301 (с изм. от 8 дек. 2011 г.); ст. 209; *Пилецкий А.Е.* Правосубъектность хозяйственных товариществ и обществ: зависимость от выполняемых функций и видов деятельности // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. 2012. □ 1 (87). С. 110.

Поступила в редакцию 03.07.2012 г.