

УДК 332(075)

*А.К. Осипов, И.А. Мухина, Е.А. Городилова, С.В. Сулаев***ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ**

Рассмотрена структура и динамика распределения земель по категориям, земель сельхозназначения по видам собственности и по видам угодий за период с 2003 по 2013 г. В наибольшей степени снизилась площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящаяся в собственности граждан (на 60,7 тыс. га, или 5 %). Перераспределение происходит в пользу юридических лиц, государственной и муниципальной собственности. Структурные изменения организационно-правовых форм сельскохозяйственных организаций в наибольшей степени проявились в резком увеличении доли обществ с ограниченной ответственностью (в 6 раз), а количество кооперативов снизилось (в 3 раза). Данные тенденции согласуются с перераспределением собственников на землю. Затруднения, возникающие у частных лиц в коллективных хозяйствах в системе выделения земельных долей, привели к резкому скачку появления обществ с ограниченной ответственностью, соответственно, уменьшился размер земельных площадей в собственности граждан, которые становятся собственностью юридических лиц. При этом уменьшается ответственность конкретного гражданина за результаты управления землей, происходит делегирование процессов управления земельными отношениями управленческим структурам организаций. В качестве одного из направлений повышения эффективности нормативного регулирования земельных отношений авторы предлагают особое внимание уделить вопросам возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями.

Ключевые слова: земельные отношения, права собственности, эффективность использования земли.

Земельные отношения в обобщенном виде представляют собой совокупность общественных отношений, возникающих в связи с распределением, использованием и охраной земель. В юридической литературе земельные отношения рассматриваются как нормы земельного права, регулирующие владение, пользование и распоряжение землей методами запрета, предписания или дозволения [1].

Вопрос о собственности на землю становится ключевым при смене социально-экономических систем, что обусловлено двуединым характером управления ею как объектом собственности и хозяйствования. Земля выступает основным источником сельскохозяйственного производства, являясь при этом объектом налогообложения, инвестирования средств.

В связи с этим возникает необходимость формирования баланса различных вещных прав на землю с учетом категорий земель, условий и видов их использования, а также роли земельных ресурсов в сбалансированном развитии социально-экономических процессов в различных сферах национальной экономики. Институциональная структура экономики любой страны представляет собой сложившиеся формы поведения, организационно-экономических отношений и общественных взаимосвязей, которые в наибольшей мере должны служить эффективности государственного управления и социально-экономического развития страны. Развитие земельных отношений законодательно регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Законом УР от 23.12.2003 № 154-III «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Удмуртской Республики». Активно проводится работа по государственному мониторингу земель и землеустройству. Действующее законодательство в целом создало условия для организации рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения: предусмотрены правила оборота земельных участков, долей в праве на них, законодательно закреплена процедура выдела участка в счет доли. Помимо разрешительного характера, предусмотрены и обязательные действия, направленные на стимулирование оборота земель.

На основе данных Управлений Росприроднадзора и Росреестра по Удмуртской Республике рассмотрим динамику распределения земель по категориям в период с 2003 по 2013 г. Уровень 2003 г. взят за базовый как первый год реализации ФЗ «Об обороте земель сельхозназначения» [2-4].

Площадь земельного фонда Удмуртской Республики составляет 4206,1 тыс. га. На первый взгляд за указанный период структура по категориям земель изменилась незначительно (табл. 1). Наибольшую долю традиционно занимают земли лесного фонда, причем доля данной категории увеличилась с 47,9 % до 38,7 %, или на 31,8 тыс. га. Одновременно увеличилась площади земель запаса на 9,1 тыс. га и земель поселений на 6,4 тыс. га, что привело к снижению размера площади земель сельскохозяйст-

венного назначения на 47,7 тыс. га. Отметим, что площадь сельхозугодий Якшур-Бодьинского района составляет чуть более 45 тыс. га, то есть за исследуемый период республика лишилась площади примерно 1 сельскохозяйственного района.

Таблица 1

Распределение земель Удмуртской Республики по категориям

Категории земель	На 01.01.2003 г.		На 01.01.2013 г.		2013 г. к 2003 г.	
	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	%
Земли сельскохозяйственного назначения	1913,9	45,5	1866,2	44,4	-47,7	97,5
Земли поселений	196,3	4,7	202,7	4,8	6,4	103,3
Земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения	38,1	0,9	38,5	0,9	0,4	101,0
Земли особо охраняемых территорий	2	0,0	2	0,0	0,0	100,0
Земли лесного фонда	2015	47,9	2046,8	48,7	31,8	101,6
Земли водного фонда	29,2	0,7	29,2	0,7	0,0	100,0
Земли запаса	11,6	0,3	20,7	0,5	9,1	178,4
Итого земель в административных границах	4206,1	100,0	4206,1	100,0	0,0	100,0

К землям сельскохозяйственного назначения отнесены земли, предоставленные сельскохозяйственным предприятиям и организациям (товариществам, обществам, кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, научно-исследовательским и учебным учреждениям), а также гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокосения и выпаса скота. В состав этой категории земель вошли земельные участки, ранее переданные в ведение сельских администраций и расположенные за границами населенных пунктов. В земли данной категории вошли также земельные участки, занятые земельными долями [5].

Переводы земель из одной категории в другую затронули земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности и земли иного специального назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли запаса. Основанием перевода земель являлись постановления Правительства Удмуртской Республики и акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции.

В результате ликвидации сельскохозяйственных организаций земли передаются в фонд перераспределения земель.

Ежегодно общая площадь фонда перераспределения составляет около 200 тыс. га, в том числе площадь земель, не предоставленных в использование, составляет примерно 90 тыс. га. По данным статистического наблюдения, общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных организаций, но числящихся в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 1 января 2014 г., составила 36,1 тыс. га. Всего ликвидировано 14 сельскохозяйственных предприятий, по которым вопрос прекращения права на землю не решен; предприятия находятся на территории Кезского, Кизнерского, Сьюмсинского, Увинского районов.

Изменение структуры состава земель характеризуется нами как негативное.

Особый интерес для нас представляет развитие отношений по поводу земель сельскохозяйственного назначения.

Как показывает анализ данных табл. 2, за указанный период в наибольшей степени уменьшилась площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящаяся в собственности граждан (на 60,7 тыс. га, или на 5%). Перераспределение происходит в пользу юридических лиц и государственной и муниципальной собственности.

Таблица 2

Распределение земель сельхозназначения по видам собственности в Удмуртии

Вид собственности	На 01.01.2003 г.		На 01.01.2013 г.		2013 г. к 2003 г.	
	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	%
Общая площадь земель сельхозназначения	1913,9	100,0	1866,2	100,0	-47,7	97,5
В собственности						
– граждан	1223,8	63,9	1163,1	62,3	-60,7	95,0
– юридических лиц	94,6	4,9	98,7	5,3	4,1	104,3
– государственной и муниципальной собственности	595,5	31,1	604,4	32,4	8,9	101,5

Институциональные изменения в сельском хозяйстве проявились в формировании и развитии организаций новых форм хозяйствования многоукладной экономики. На фоне дальнейшего развития отношений собственности на средства сельскохозяйственного производства, ее концентрации и изменения субъектного состава продолжается процесс адаптации сельхозпредприятий к меняющимся экономическим реалиям, а также постепенное приведение организационного статуса сельхозтоваропроизводителей в соответствие с действительными потребностями экономики [6; 7]. Рассмотрим изменения организационно-правовых форм хозяйствования в сельском хозяйстве Удмуртии (табл. 3).

Таблица 3

Распределение сельскохозяйственных организаций по организационно-правовым формам

Организационно-правовая форма юридического лица	2003 г.		2013 г.	
	количество	%	количество	%
Открытое акционерное общество	23	4,9	8	2,6
Закрытое акционерное общество	19	4,1	3	1,0
Общество с ограниченной ответственностью	31	6,6	189	61,0
Сельскохозяйственный производственный кооператив	353	75,4	105	33,9
Коллективное предприятие	8	1,7	–	–
Государственное унитарное предприятие	19	4,1	5	1,6
Прочие	15	3,2	–	–
Итого	468	100,0	310	100,0

За период с 2003 г. по 2013 г. численность сельхозорганизаций снизилась в целом на 158 ед., или на 34 %. Структурные изменения в наибольшей степени проявились в резком увеличении доли обществ с ограниченной ответственностью (в 6 раз), а количество кооперативов снизилось (почти в 3 раза).

Данные тенденции согласуются с перераспределением собственников на землю. Затруднения, возникающие у частных лиц в коллективных хозяйствах в системе выделения земельных долей, привели к резкому увеличению количества обществ с ограниченной ответственностью, соответственно уменьшился размер площадей в собственности граждан, поскольку земля перешла в собственность юридических лиц. При этом снижается ответственность конкретного гражданина за результаты управления землей, происходит делегирование процессов управления земельными отношениями управленческим структурам организаций.

По результатам вышеуказанных институциональных изменений собственности и организационно-правовых форм хозяйствования рассмотрим последствия с экономической и юридической сторон: 1) как распределяются земли сельскохозяйственного назначения и эффективность их использования; 2) динамику нарушений земельного законодательства.

На фоне снижения площади земель сельхозназначения площадь сельхозугодий снижается в большей степени – на 70 тыс. га, или на 4 % (табл. 4). Увеличивается доля прочих земель: земли под зданиями, сооружениями, внутрихозяйственными дорогами, лесными насаждениями, поверхностными водными объектами, а также земельными участками, предназначенными для обслуживания сель-

скохозяйственного производства. Большую долю из несельскохозяйственных угодий занимают лесные площади, не входящие в лесной фонд (кустарники).

Таблица 4

Распределение земель сельхозназначения по видам угодий

Вид угодий	На 01.01.2003 г.		На 01.01.2013 г.		2013 г. к 2003 г.	
	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	удельный вес, %	тыс. га	%
Пашня	1397,3	73,0	1296,3	69,5	-101,0	92,8
- посевная площадь	1162,3	60,7	1072,50	57,5	-89,8	92,3
- неиспользуемая пашня	235	12,3	223,80	12,0	-11,2	95,2
Залежь	10,7	0,6	9,3	0,5	-1,4	86,9
Многолетние насаждения	15,3	0,8	11,7	0,6	-3,6	76,5
Сенокосы	15,3	0,8	93,1	5,0	77,8	608,5
Пастбища	250,2	13,1	286,8	15,4	36,6	114,6
Всего сельхозугодий	1767,2	92,3	1697,2	90,9	-70,0	96,0
Прочие	146,7	7,7	169	9,1	22,3	115,2
Итого	1913,9	100,0	1866,2	100,0	-47,7	97,5

Доля сельхозугодий сократилась с 92,3 % до 90,9 %. Самая большая площадь сельхозугодий наблюдается в административных границах Сарапульского района – 115,8 тыс.га, в том числе пашни – 88,2 тыс.га, в обороте сельскохозяйственных предприятий находятся 99,9 тыс.га сельскохозяйственных угодий, в том числе пашни 80,4 тыс.га.

Переориентация сельского хозяйства на увеличение производства молочного скотоводства привела к резкому увеличению площадей, используемых для заготовки кормов – сенокосов и пастбищ.

К негативным последствиям следует отнести уменьшение площади пашни на 101 тыс. га, или на 7,8 % и в частности, уменьшение посевной площади на 89,8 тыс. га, или на 7,7 %.

Уменьшение посевных площадей приводит к снижению производства валовой продукции. Согласно данным Минсельхозпрода УР, за исследуемый период производство зерна снизилось на 60 %, льноволокна почти в 10 раз, картофеля на 15%.

Рассмотрим нарушения, которые встречаются в практике земельных отношений в Удмуртии в последнее время.

Самовольное занятие земельных участков. Под данным видом правонарушения понимается, согласно определению, использование земельного участка физическим или юридическим лицом до установления границ земельного участка в натуре (на местности) и получения в установленном порядке документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования или аренды. Орган местного самоуправления может разрешить приступить к использованию земельных участков для сельскохозяйственных целей до выдачи указанных документов при условии указания границ земельного участка в натуре (на местности) с вручением чертежа (плана земельного участка). Данный вид нарушений является наиболее частым в Удмуртии. Если в 2011 г. количество составляло 388 нарушений на площади 75 773,5 га, то в 2014 г. их количество увеличилось до 591, но размер площадей сократился до 17 339,7 га (в 4 раза).

Неиспользование земельных участков: в 2011 г. зарегистрировано 24 случая, в 2014 г. – 34.

Использование земель не по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием зарегистрировано: в 2011 г. – по 17 субъектам-правообладателям, в 2014 г. – по 63.

Необходимо отметить довольно большое количество иных нарушений земельного законодательства, к которым относятся:

– невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

– необоснованное сокращение или невыполнение предусмотренных соответствующими решениями и проектными материалами объемов агротехнических, лесомелиоративных, гидротехнических, мелиоративных, культурнотехнических, рекультивационных и других работ, финансируемых за счет бюджета или внебюджетных фондов;

– систематическое невнесение платежей за землю – неуплата земельного налога в течение двух лет и непогашение задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года, неуплата в установленные сроки арендной платы, потеря сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, причиненных убытков и нанесенного ущерба;

– захламливание земель – накопление (складирование) на земельных участках коммунально-бытовых отходов, отходов производственной деятельности предприятий и транспорта, порубочных остатков на просеках и лесных делянках, складирование строительных материалов, оборудования и т.п. в непредусмотренных для этих целей местах;

– порча и уничтожение плодородного слоя почвы – частичное или полное разрушение почвенного покрова, характеризующееся ухудшением его физического и биологического состояния, а также снижением (потерей) плодородия почв вследствие чего использование земельного участка невозможно либо требует введения специальных ограничений, включая консервацию земель для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв.

Для собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения наиболее характерным нарушением является их нерациональное использование. Причина – отсутствие четких рычагов механизмов по реорганизации земли в сельскохозяйственном секторе.

Следует признать, что институциональные изменения собственности на землю в целом привели к снижению экономической эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. В качестве одного из направлений повышения эффективности нормативного регулирования земельных отношений нами предлагается особое внимание уделять вопросам возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями:

а) при рассмотрении возмещения вреда владельцу земельного участка нужно руководствоваться совокупностью норм Гражданского кодекса и Земельного кодекса. Вред, причиненный в результате нарушения земельного законодательства, подлежит возмещению причинителем вреда в соответствии с нормами земельного, а также гражданского права о деликтной и договорной ответственности;

б) в законодательстве существует пробел в части регулирования размещения отходов. Существуют только письма Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, но на уровне федерального закона данный вопрос не урегулирован. Вопрос о санкционированности мест размещения свалок должен решаться на федеральном уровне, а не на уровне рекомендаций;

г) Земельный кодекс РФ предусматривает возможность применения к нарушителям земельного законодательства всех видов юридической ответственности: административной, уголовной, дисциплинарной, материальной и специальной (земельно-правовой). В целях совершенствования уголовного законодательства, направленного на защиту управленческих земельных отношений, необходимо восстановить уголовную ответственность за самовольное занятие земельного участка и самовольное строительство.

Также следует отметить, что вопрос о субъектах возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением, является спорным, и нужно согласиться с учеными, которые предлагают внести в редакцию ст. 76 Земельного кодекса РФ в качестве субъектов, несущих гражданско-правовую ответственность за нарушение земельных прав собственников и иных титульных владельцев земли государство и муниципальные образования;

д) необходимо ввести административную и уголовную ответственность для государственных и муниципальных служащих за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами;

е) большое затруднение в практике вызывает определение размера убытков. При предъявлении исковых требований не всегда удается определить характер и объем всех последствий причиненного вреда, так как цепочка вредных последствий обусловлена взаимосвязью элементов природного комплекса. Не всякий ущерб проявляется сразу, часто он носит потенциальный характер. Применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда на практике часто не обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, так как стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния земли может значительно превышать размер взыскания, исчисленный по таксам и методикам;

ж) наиболее распространенным видом земельного правонарушения является самовольное занятие гражданами земельных участков, влекущее за собой административную ответственность. Количество людей, осуществивших самовольный захват земель, намного превышает количество людей, совершивших другие земельные правонарушения. Исходя из этого, предлагаем уделить больше вни-

мания информированию граждан о недопустимости совершения подобных действий, а также увеличить штрафы за совершение данного правонарушения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Миндрин А.С. Особенности формирования системы земельных отношений в условиях многообразия форм земельной собственности и хозяйствования // Настоящее и будущее агропромышленного комплекса России: сб. материалов V Всерос. конгресса экономистов-аграрников, посвящ. 125-летию А.В. Чаянова (21–22 ноября 2013 г., Москва). М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014. Т. 1. С. 156-158.
2. Информация о государственном земельном надзоре за 2011 и 2014 год // Сайт Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Удмуртской Республике. URL: <http://rosreestr.udm.net/cadastre/land-control/rezultat/>
3. О состоянии окружающей природной среды Удмуртской Республики в 2003 году: Государственный доклад. Ижевск: Изд-во ИжГТУ, 2004.
4. О состоянии окружающей природной среды Удмуртской Республики в 2013 году: Государственный доклад. Ижевск: Изд-во ИжГТУ, 2014.
5. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сайт Юридического бюро Юрьева. URL: <http://jurguev.ru/34-publikacii/grazhdanskoe-pravo/399-zemli-selhoznaznacheniya>
6. Мухин А.А., Мухина И.А. Статистические методы изучения эффективности государственного и муниципального управления // Право и государство: теория и практика. 2010. № 8. С. 33-37.
7. Мухина И.А., Газизов Р.Р. Сущность и содержание управления собственностью в аграрной сфере экономики // Вестн. Удм. ун-та. 2011. № 2-1. С. 147-151.

Поступила в редакцию 07.05.15

A.K. Osipov, I.A. Mukhina, E.A. Gorodilova, S.V. Sulaev

INFLUENCE OF INSTITUTIONAL CHANGES IN LAND RELATIONS ON THE EFFICIENCY OF LAND USE

The structure and dynamics of land distribution by categories and agricultural land by property and types of land for the period 2003-2013 are considered. The most significant reduction is observed in the area of agricultural land owned by citizens (5 %). Redistribution takes place in favor of legal entities, state and municipal property. Structural changes in the organizational and legal forms of agricultural organizations are most evident in the sharp increase in the proportion of limited liability companies (6 times), and the number of cooperatives decreased (3 times). These trends are consistent with the redistribution of land owners. Difficulties encountered by individuals in the collective farms in the allocation of land shares, led to a sharp jump in the emergence of limited liability companies, respectively, reducing the size of land owned by citizens and that become the property of legal entities. This reduces the responsibility of an individual citizen for the results of land management; processes of land relations management are delegated to managing structures of companies. As one of the ways of increasing the effectiveness of normative regulation of land relations the authors offer to pay special attention to issues of compensation for damage caused by land violations.

Keywords: land tenure, property rights, efficiency of land use.

Осипов Анатолий Константинович,
доктор экономических наук, профессор
E-mail: menedzhment.kafedra@mail.ru

Мухина Инна Александровна,
кандидат экономических наук, профессор
E-mail: innasunna@mail.ru

Сулаев Сергей Владимирович, аспирант
E-mail: asdserg80@mail.ru

ФГБОУ ВПО «Ижевская государственная
сельскохозяйственная академия»
426024, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 11

Osipov A.K.,
Doctor of Economics, Professor
E-mail: menedzhment.kafedra@mail.ru

Muhina I.A.,
Candidate of Economics, Professor
E-mail: innasunna@mail.ru

Sulaev S.V., postgraduate student
E-mail: asdserg80@mail.ru

Izhevsk State Agricultural Academy
426024, Russia, Izhevsk, Studencheskaya st., 11

Городилова Екатерина Алексеевна, юристконсульт
ГК «Фармаимпекс»
426008, Россия, г. Ижевск, ул. Коммунаров, 234
E-mail: katta@udm.ru

Gorodilova E.A., lawyer
GC «Pharmaimpex»
426008, Russia, Izhevsk, Kommunarov st., 234
E-mail: innasunna@mail.ru