

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА И ИХ РЫНОЧНО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА

Статья посвящена исследованию процедур формирования и совершенствования организационных структур управления земельно-имущественными отношениями.

Ключевые слова: земельно-имущественный менеджмент; муниципалитет; недвижимость; институциональная структура.

Муниципальные образования функционируют как независимые рыночно-институциональные хозяйствующие субъекты, целью деятельности которых является решение задач локального природохозяйственного значения (в частности, в сфере земельно-имущественных отношений) посредством материально-денежных ресурсов местного бюджета и производственно-хозяйственного оборота муниципальной собственности. Именно поэтому приоритетными в экономико-правовом ракурсе задачами административно-муниципального управления являются формирование и организация учета муниципальной недвижимости, в том числе в земельно-имущественных комплексах городов, а также выбор и оптимизация форм и методов максимально эффективного земельно-хозяйственного менеджмента [7–9].

Организационно-экономический механизм управления муниципальными земельно-имущественными отношениями российских регионов находится в настоящее время на стадии рыночно-институционального становления.

Выполняя экономико-правовую миссию собственника муниципальной недвижимости, органы местного самоуправления (посредством деятельности комитетов по управлению муниципальным имуществом) реализуют организационно-управленческие функции, связанные с продажей на конкурсной основе недвижимой собственности (в том числе и земельно-имущественных ресурсов), представляющих коммерческий интерес, а также передачей государственной муниципальной недвижимости в управление специализированным коммерческим структурам.

Цели современного земельно-имущественного менеджмента могут быть дезагрегированы на стратегические (реализуемые местными администрациями в контексте комплексных программ социально-экономического развития территории) и оперативные (формируемые специально уполномоченными органами или муниципальными управляющими компаниями посредством создания организационно-экономических планов управления конкретными объектами земельно-имущественной недвижимости).

В случае, когда императивна социально-экономическая цель, связанная с эффективным достижением локальных задач природохозяйственного развития территории, земельно-имущественная недвижимость будет передаваться в хозяйственное ведение либо оперативное управление предприятиям и учреждениям, специально созданным для решения поставленных задач. Если же приоритетной признана цель стимулирования доходности территории и пополнения доходной части местного бюджета, то земельно-имущественные ресур-

сы могут быть вовлечены в рыночный оборот: переданы в аренду, выставлены на продажу на земельном тендере, имущественном аукционе и т.д. Если предпочтение отдано аренде земельно-имущественных благ, местный бюджет пополняется стабильными финансово-инвестиционными потоками, обусловленными длительными арендными платежами; в противном случае (если целесообразной признана продажа) бюджет муниципалитетов воспримет весьма существенные единовременные поступления вследствие акта продажи земель, дополненные налоговыми сборами на земельное имущество после полной передачи прав собственности.

В контексте сказанного современная система управления муниципальной собственностью должна обеспечивать решение следующих задач:

1) максимально полный учет недвижимости, в том числе и земельно-имущественной, реализуемый на основе эффективно функционирующей системы кадастрового учета и инвентаризации земель;

2) государственная регистрация прав на земельно-имущественные ресурсы и сделок с ними;

3) рыночная оценка земель, используемая в последующем в целях оптимизации налогообложения, страхования, ипотечного кредитования, оценки вкладов при создании хозяйственных обществ и товариществ, установления выкупной цены в договорах купли-продажи и иных возмездных сделках в процессах рыночного оборота земельно-имущественных благ;

4) эффективное управление земельно-имущественным потенциалом городов и активное вовлечение его в полноценный природохозяйственный оборот;

5) формирование рыночно-институциональной системы контроля за хозяйственным освоением земельно-имущественных ресурсов и изменением их рыночной стоимости;

6) подготовка доступной и достоверной, исчерпывающей, объективной и оперативной эмпирико-фактологической информации о состоянии муниципальных земельно-имущественных комплексов, используемой в последующем как гражданами, так и юридическими лицами.

Для достижения рационального хозяйственного освоения земельно-имущественных благ несомненную значимость и теоретико-эмпирическую востребованность приобретают вопросы формирования и функционирования максимально эффективной системы государственного управления земельными ресурсами и рыночно-институционального регулирования земельных отношений. Основными организационно-экономическими методами регулирования земельно-имущественного комплекса традиционно признаны процедуры современного землеустройства, мониторинг зе-

мель, ведение государственного земельного кадастра и перманентный контроль за хозяйственным освоением и защитой почвенно-земельного покрова.

Если регулирование земельно-имущественных отношений представляет собой систему рыночно-институциональных нововведений по организации и планированию оптимального природохозяйственного использования земельного потенциала, сбор и систематизацию достоверной эмпирико-фактологической информации о качественном состоянии земельного фонда и пользователях земельно-имущественными благами, то государственный контроль выступает в качестве доминирующей экономической функции менеджмента почвенно-земельных ресурсов. Государственный контроль призван явиться рыночно-институциональным гарантом соблюдения всеми государственными и общественными структурами социально-эколого-экономических требований национального земельного законодательства и выступить в роли безальтернативного условия реализации экономико-правовых норм в отечественном земельно-имущественном комплексе.

Посредством системы современного землеустройства в отечественную практику земельно-имущественных отношений активно воплощаются основополагающие функции государства, связанные с управлением почвенно-земельными ресурсами: планирование, организация рационального хозяйственного освоения и защита земель, информационное обеспечение и контроль процессов землепользования (реализуемые посредством расчетно-аналитических процедур мониторинга и земельного кадастра).

На экономико-правовых уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований формируются специальные подразделения, ответственные за организацию процессов реформирования земельно-имущественных отношений, принимающих во внимание социально-экономические, демографические, культурно-исторические, общественно-политические и ментальные особенности территориального развития в целом и управления земельными ресурсами как приоритетной составной частью собственности регионов в частности.

В наиболее агрегированном виде управление земельными ресурсами в Российской Федерации может быть дифференцировано на государственное (которое, в свою очередь, возможно подразделить на ведомственное (иными словами, отраслевое) и общее), местное и внутрихозяйственное.

Общее государственное управление реализуется посредством деятельности государственных органов общей и специальной экономико-правовой компетенции и характеризуется очевидной территориальной направленностью: оно распространяется на все земельно-имущественные блага в пределах определенных территорий – городских и сельских образований, административных районов, областей, краев, округов либо государства в целом, – независимо от категорий землепользования и субъектов права на земельные участки.

Ведомственное (отраслевое) управление земельными ресурсами, осуществляемое в настоящее время министерствами, комитетами, федеральными службами, основано на принципах подведомственности предприятий, организаций и учреждений, которым предостав-

лены земли, и абсолютно индифферентно к фактору их территориально-пространственного размещения.

Местное управление осуществляется органами местного самоуправления и способно носить как общий, так и специальный характер.

Внутрихозяйственный уровень земельно-имущественного менеджмента реализуется собственниками, владельцами и пользователями земельных участков.

Задачи управления земельно-имущественными ресурсами на каждом индивидуальном территориально-пространственном уровне могут быть стратифицированы на задачи законодательных и исполнительных институтов государственной власти.

Экономическим объектом управления является недвижимость (в том числе и земельно-имущественная), расположенная непосредственно на территории муниципального образования либо за его пределами и находящаяся в муниципальной собственности, а именно: муниципальная недвижимость, закрепленная на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями или на праве оперативного управления за муниципальными казенными предприятиями и учреждениями; недвижимость, приобретенная муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями; находящееся в муниципальной собственности недвижимое имущество, в том числе переданное в аренду, пользование, залог и на иных основаниях; казенное недвижимое имущество, а также иное недвижимое имущество, приобретенное за счет средств местного бюджета либо переданное в дар.

В настоящее время оказался корректно детерминирован концептуально-методологический подход к муниципальным земельно-имущественным ресурсам как единому сложноструктурированному и многокритериальному объекту, иными словами, в качестве основополагающего объекта управления рассматривается комплексный объект недвижимости – обособленная в экономико-правовом аспекте часть недвижимости, состоящая из земельного участка (либо его доли) и всех органично взаимосвязанных с ним объектов (и/или их неделимых частей), трансформация которых без причинения несоразмерного экономического ущерба их хозяйственному назначению невозможна. При этом экономически доминирующей составной частью недвижимости признан именно земельный участок, а расположенная на его территории инфраструктура (здания, сооружения, хозяйственные постройки и т.д.) – его неотделимыми экономическими улучшениями.

Экономическими субъектами менеджмента современного комплекса земельно-имущественных отношений в канонах законодательно утвержденных экономико-правовых полномочий являются органы местного самоуправления, которыми в крупных городских агломерациях выступают администрации (представленные в данном случае комитетами по управлению имуществом совместно с профильными департаментами и управлениями), а также юридические и физические лица [1. С. 34–63].

В рыночно-институциональных условиях большинства экономически развитых государств мирового сообщества под управлением земельными ресурсами понимаются земельно-имущественные взаимоотношения

собственника и нанимаемого им менеджера, который действует в интересах собственника земельно-имущественных благ и, как следствие, наделяется им соответствующими экономико-правовыми полномочиями: взимать арендную плату, выплачивать налоги, осуществлять переговоры с арендаторами по весьма обширному спектру вопросов современного землепользования и землевладения и т.д. [2]. В случае необходимости продажи или сдачи в аренду земельно-имущественных благ не исключены также процедуры согласования с привлечением брокерских структур, с которыми собственник земли заключает так называемое «клинтинговое соглашение» [3. С. 25].

Система управления муниципальной собственностью должна быть ориентирована на достижение следующих целей:

- создание необходимой экономико-правовой инфраструктуры современного рынка муниципальной недвижимости, приоритетным сегментом которого является рынок земельно-имущественных ресурсов;

- увеличение доходной части муниципального бюджета посредством всемерного стимулирования платежей за пользование, владение и распоряжение земельно-имущественным потенциалом городов;

- повышение финансово-инвестиционной привлекательности территории муниципального образования за счет достижения гарантий имущественных прав на земельную недвижимость; предоставления льгот, отсрочек и преференций, связанных с платежами за недвижимость в период ее хозяйственного освоения; развития системы ипотечного кредитования; экономико-правовой оптимизации процедуры оформления сделок, обусловленных рыночным оборотом земель; всемерного содействия решению социально-экономических проблем в сфере современного землепользования и землевладения;

- гарантированное соблюдение природохозяйственных интересов регионов, связанных с улучшением использования земельно-имущественного потенциала, и достижение на такого рода основе эффективного разрешения муниципальных социально-экономических задач.

В странах с развитой рыночной экономикой (прочным обеспечением прав частной собственности на землю и развитой земельно-рыночной инфраструктурой) государственный аппарат наделен абсолютными правами и ответственностью, связанной с контролем за использованием землевладений в интересах повышения общественного благосостояния и сохранения целостности природно-ресурсного потенциала.

В современной рыночно ориентированной экономике государственные механизмы выступают гарантами соблюдения земельно-имущественных отношений прежде всего посредством воплощения в практику национально-землепользования законодательных и регулирующих экономико-правовых норм, которые в последующем могут быть дополнены муниципалитетами.

Современный рыночный оборот земельно-имущественных благ в экономически развитых странах мирового сообщества характеризуется, как правило, наличием жестко регулируемой нормативно-правовой базы государственного и муниципального землепользования.

Государственное регулирование осуществляется административными и экономическими методами. Из административных мер наиболее характерны практика зонирования земель; регулирование землеотвода; жесткий контроль (наличие специального разрешения) за продажей или иной передачей сельхозугодий на не-сельскохозяйственные цели. Экономические методы направлены прежде всего на усиление финансового стимулирования охраны и воспроизводства земельно-имущественных благ, в силу чего первостепенное экономическое значение приобретают льготное налогообложение сельскохозяйственных земель и освобождение от уплаты поземельного налога.

Наряду с продажей земли не менее традиционным способом передачи прав землевладения и землепользования является аренда. Данные процессы регулируются специальными законами, которые преследуют следующие цели: приобретение земель только высококвалифицированными фермерами; исключение как чрезмерной концентрации земельных участков, так и их излишнего дробления; максимальное сохранение сельхозугодий в сельскохозяйственном обороте и др.

Цель государственного регулирования земельно-имущественного оборота в экономически развитых государствах мирового сообщества ориентирована на создание высокоэффективных механизмов землепользования и землевладения в канонах рыночных отношений и формирования экономически благоприятных условий функционирования фермерских (семейных) хозяйств [4].

Теоретико-эмпирический анализ международного опыта регулирования экономико-правовых процедур рыночного оборота земель, связанного с введением института частной собственности, убедительно аргументирует тот факт, что практически все они неизбежно сопровождаются земельно-имущественными спекуляциями и присвоением квазиаренды собственником земель, основанном на стремительном увеличении стоимости земельных ресурсов и наносящем непоправимый природохозяйственный ущерб социально-экономическим интересам общества.

Анализ мирового опыта рыночно-инновационного регулирования земельно-имущественных отношений убедительно аргументирует тот факт, что в контексте законодательного закрепления частной собственности на земельные ресурсы различных категорий и регламентации экономико-правовых условий их хозяйственного оборота в большинстве экономически развитых стран мирового сообщества происходит активное государственное стимулирование арендных отношений как вторичной формы земельного права, а многие государства целенаправленно и последовательно реализуют политику выкупа земель и трансформации их в государственную и муниципальную собственность [5].

Во многих европейских государствах утверждены экономико-правовые акты, фиксирующие размеры платежей за землепользование. В частности, в Италии и Нидерландах регламентирован предельный размер арендной платы, законодательства Германии и Франции позволяют арендаторам выполнять определенные виды работ вне зависимости от воли собственников земельных участков. Экономико-правовыми актами Франции

и Новой Зеландии, кроме весьма обширного диапазона льгот и преференций потенциальным арендаторам, предусмотрено всемерное содействие в выборе земельного участка, получении целевого товарного кредита, используемого для развития собственного агробизнеса, и лизинга сельскохозяйственной техники и оборудования по первичной переработке аграрной продукции [1. С. 76].

Несомненный теоретико-эмпирический интерес в процессе формирования национального земельно-имущественного комплекса России имеет зарубежный опыт муниципального менеджмента земельных отношений, анализ экономико-правовой базы которого в США и большинстве стран Евросоюза свидетельствует о наличии жестко регламентированной системы государственного регулирования рыночного оборота земель.

Государства ЕС, одновременно с практикой использования всех форм собственности на земельно-имущественные блага, в настоящее время все более активно внедряют американскую стратегию выкупа земель в государственную и муниципальную собственность с целью получения устойчивого пролонгированного дохода от эксплуатации земель и их концентрации, как экономически доминирующего природохозяйственного элемента национального богатства, в руках государства.

В частности, в Германии, Дании, Испании, Италии, Франции, Швеции законодательно признан полиморфизм форм собственности на земельные ресурсы: в настоящее время в частную собственность передано от 35 до 65% земельных угодий различных форм пользования. Тем не менее земельные территории городских агломераций, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, имеют устойчивую динамику роста: в течение последних десятилетий (с 1981 по 2006 г.) земельные площади городов, находящиеся в государственной собственности, увеличились с 12,6 до 63,2%, а муниципальной – соответственно с 15,3 до 21,2% [6. С. 27].

Механизм государственного управления большинства стран ЕС предусматривает двухуровневую систему регулирования рыночного оборота земель законами государства и местными экономико-правовыми актами. Так, в частности, земельно-имущественные права федерального и регионального (иными словами, государственного) уровней регулируют экономико-правовые обязанности собственников земельных ресурсов, а также полномочия муниципалитетов и округов с субъектами права собственности и органами государственного и общественного надзора за использованием земель поселений; муниципальные земельно-имущественные права контролируют процессы налогообложения землепользования (варьирующего в диапазоне от 0,5 до 3,0% рыночной стоимости земельных участков) и целевого использования земель [6. С. 32].

Практически во всех без исключения странах Евросоюза и США в Конституции закреплены основополагающие принципы регулирования земельно-имущественных отношений, введены жесткие ограничения, связанные с целевым использованием земель различных категорий, а также правила муниципального и сельскохозяйственного землепользования, демаркированы экономико-правовые процедуры продажи федеральных земель и выкупа их у частных лиц для госу-

дарственных потребностей и достижения национальной безопасности. В частности, правительствами практически всех без исключения европейских государств законодательно запрещен раздел сельскохозяйственных угодий на участки меньше определенного размера (в целях предотвращения дробления сельскохозяйственных угодий) и, одновременно, ограничены экономико-правовыми санкциями процессы чрезмерной концентрации аграрных угодий (с тем, чтобы воспрепятствовать развитию земельных латифундий).

Не менее актуальны, в контексте сказанного, и вопросы природохозяйственного регулирования земельно-имущественных отношений и трансформации национального землепользования России согласно принципам устойчивого социально-эколого-экономического развития. Не подлежит сомнению тот факт, что на протяжении веков все государства мирового сообщества в той или иной степени соприкасались с проблемами деградации земельных ресурсов вследствие их хозяйственного освоения и предпринимали попытки разрешения этих проблем в соответствии со сложившимися социально-экономическими, культурно-историческими, общественно-политическими, ментальными и иными особенностями.

Формирование и практическая реализация эффективной природохозяйственной политики управления земельно-имущественными ресурсами в странах Евросоюза и США являются важнейшей сферой деятельности государства, а также городских и сельских муниципальных образований. Суть этой политики заключается в формировании экономически оптимальной системы землепользования и землевладения, а также выборе максимально эффективного инструментария ее регулирования, в полной мере адаптированного к социальным, политико-правовым, культурно-историческим, ментальным и иным особенностям государства. Акцент, как правило, делается не на принципиальном изменении форм землепользования и землевладения, которое характерно для реформы земельно-имущественного комплекса России, а на совершенствовании подходов в земельной политике государства. В процессе эволюционного развития земельно-имущественных отношений постепенно изменяются формы землепользования, становясь все более эффективными и восприимчивыми к социальным и природохозяйственным приоритетам.

В Российской Федерации положено начало формированию национального земельно-имущественного комплекса, функционирующего на рыночно-институциональной основе. Однако несовершенство отечественного земельного рынка в немалой степени послужило причиной возникновения деструктивно-разрушительных тенденций в отечественном землепользовании, стремительного регресса экономической эффективности российского сельского хозяйства, беспрецедентной деградации национальных земельных ресурсов. Экстремальная по величине и продолжительности природохозяйственная стагнация российского землепользования предопределила актуальность вопросов изучения диалектики развития земельно-имущественных отношений экономически развитых государств мирового сообщества.

Именно на основе взаимодействия прогрессивных мировых экономических школ в сфере современных земельно-имущественных отношений России предстоит сформировать собственную концептуально-методологическую доктрину землепользования и землевладения, которая

была бы адекватна рыночно-институциональным реалиям современного инновационно-преобразовательного периода, с одной стороны, и оказалась бы толерантна по отношению к социально-эколого-экономическим факторам общественного развития – с другой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент. СПб.: Изд-во С-Пб. ун-та, 1999.
2. Дмитриевский О.Н. и др. Основные проблемы функционирования земельно-имущественных комплексов России и США: Сравнительный анализ // Имущественные отношения. 2001. № 3.
3. Никонова Г.Н. Эволюция и реформирование земельных отношений в России. СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 2000.
4. Данилина И. Земельный вопрос // Аграрная наука. 2000. № 2.
5. Свиннен Й., Маркурс К. Аграрные преобразования в странах с переходной экономикой // Вопросы экономики. 2001. № 8.
6. Овсицер А.Я., Кулакова Т.А. и др. Земельный кадастр стран Западной Европы, США, Канады. М.: ВНИИТЭИагропром, 2002.
7. Казаков В.В., Сотников А.С. Управление развитием региональных комплексов и их финансовое обеспечение. Томск: Изд-во НТЛ, 2006. 204 с.
8. Казаков В.В. Современные подходы к управлению развитием муниципальных образований. Томск: Изд-во НТЛ, 2007. 214 с.
9. Казаков В.В. Управление развитием муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. 216 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 15 декабря 2008 г.