

С.Б. Ахметжанова
д.э.н., директор
Центра научной экономической экспертизы
М.Б. Тусупбеков
к.э.н., доцент, заместитель директора
Центра научной экономической экспертизы
А.Б. Кысыков
магистр экономики, и.о. заместителя директора
Центра научной экономической экспертизы
К.А. Копешова
старший эксперт-экономист
Центра научной экономической экспертизы

ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

В статье рассматриваются основные подходы к обеспечению рационального использования земельных ресурсов.

Введение

Мировой опыт показывает разнообразие инструментов обеспечения рационального использования земельных ресурсов. Среди основных подходов, используемых в мире, выделяются:

- принудительное изъятие земель в общественных целях (строительство дорог, школ, неуплаты налогов, разделения крупных землевладений), также имеются случаи изъятия заброшенных или неиспользуемых земель;
- осуществление мероприятий по организации рационального использования и охраны земель;
- квалификационные и иные требования для исключения недобросовестных покупателей и собственников;
- поэтапное предоставление земель.

1. Мировой опыт обеспечения рационального использования земельных ресурсов

Основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование земельных отношений, в то же время подходы, формы и методы в разных странах существенно различаются.

Основными нормативными актами, регулирующими земельные отношения в *Российской Федерации*, являются Гражданский кодекс, Земельный кодекс и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июня 2002 года.

В соответствии со ст. 284-285 Гражданского Кодекса РФ принудительное изъятие земельных участков возможно в отношении собственников и землепользователей, которые не используют в течение трех лет земельный участок сельскохозяйственного назначения по целевому назначению для сельскохозяйственного производства или использует земельный участок с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством. Ст. 45, 54 Земельного Кодекса, ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» зафиксировано исключительно судебное прекращение прав собственников, землепользователей и землевладельцев за совершение земельного правонарушения.

Принудительному прекращению права собственности, права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком за совершенное земельное правонарушение предшествует

административная процедура по наложению на правонарушителя административного взыскания.

Законодательство о судебном принудительном порядке прекращения права собственности на земельный участок и лиц, не являющихся его собственниками, допускает предварительную проверку факта земельного правонарушения и принятие обязательных для исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства; предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий; составление протокола об административных правонарушениях (в случае обнаружения нарушений); проведение административного расследования; рассмотрение дела об административном правонарушении; вынесение соответствующих предупреждений и штрафов в отношении лиц, виновных в земельном правонарушении.

При этом собственники и лица, не являющиеся собственниками земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, могут обращаться с жалобой на постановление по делу о земельном правонарушении в вышестоящий орган государственного земельного контроля или в арбитражный суд с иском об отмене постановления территориального органа Россельхознадзора о наложении денежного штрафа и предписания об устранении выявленного в ходе проверки нарушений земельного законодательства.

В развитых странах также возможно совершение принудительного изъятия земель. Так, в *Канаде* предусмотрена возможность принудительного изъятия земель, но только в целях развития поселений и улучшения социальных условий землепользования, например, для строительства дорог, школ, мест рекреации и др. Основной принцип изъятия земельных участков – компенсация стоимости земли ее владельцу с учетом расходов на переезд. Принудительное изъятие земель может быть проведено по инициативе муниципалитетов с предварительным согласованием с землевладельцем. Для этого обеспечивается полная гласность планов местных властей по реконструкции региона, поиск и предоставление нового участка, удовлетворяющего владельца. Землевладелец вправе требовать через суд возмещения убытков и потерь, связанных с экспроприацией земельного участка.

В Канаде не существует законодательных норм, устанавливающих ответственность за нерациональное использование земельных и других ресурсов и их деградацию в результате сверхинтенсивного использования, но для решения этих вопросов правительство принимает специальные программы, создающие определенные стимулы к эффективному хозяйствованию. Так, по принятой в 1989 году федерально-провинциальной программе «Соглашение по охране почвенных ресурсов» фермерам предоставляют субсидии для вывода из сельскохозяйственного оборота деградированных земель, а соответствующим организациям выделяют средства на картографирование почвенного покрова, проведение научных исследований и для мероприятий в сфере образования.

В *Соединенных Штатах* государственные органы имеют право изымать земельную собственность при необходимости ее общественного использования. Государство также вправе вернуть себе права собственности на землю в случае объявления отсутствия наследников, неуплаты налогов или если земля заброшена. В рамках рационального использования и охраны земель государством реализуются специальные программы охраны окружающей природной среды, консервации и защиты фермерских земель. Программы могут включать как прямое финансирование проектов землеустройства (мелиорации, водоснабжения, освоения, консервации земель), так и предоставление субсидий на внедрение фермерами природоохранных технологий, компенсация убытков земледельцам за вывод земель из хозяйственного использования, привлечение фермеров к соблюдению определенных правил использования земельных и водных ресурсов на «условиях согласия», а также техническая, консультационная и научно-информационная работа.

Возможность изъятия в публичную собственность *необрабатываемых* сельскохозяйственных земель предусмотрена законодательством ряда стран - Германией, Испанией, Норвегией, Францией.

В *Австралии* в общественных интересах разрешено изъятие слишком крупных землевладений. Особая палата определяет цену изымаемого землевладения, государство выкупает его и затем распродает или сдает в аренду более мелкими участками. Необходимо отметить, что в Австралии до сих пор остается в силе и имеет действие свободный выбор земель (Free selection) принятый в XIX веке. Первоначально этот принцип предусматривал, что любой гражданин Австралии мог претендовать на получение земельного участка определенного размера (от 200 до 800 га, в зависимости от плодородия почвы). На сегодняшний момент данный закон оставлен в силе, но уменьшен размер участков и увеличены обязательства, налагаемые на концессионера. Владелец земли должен выстроить дом, обработать часть земли, жить на своем участке.

Важное значение в Австралии в управлении земельными ресурсами имеют общественные объединения землевладельцев, называемые Лэнд-кэр и объединяющие в своих рядах людей, стремящихся к выполнению совместными усилиями мероприятий по организации рационального использования и охраны земли в районах, например, по применению почвоводоохранных технологий, закладке защитных лесополос на своих и соседних территориях, по регулированию стока воды и т.д. Землевладельцам также активно помогают различные консультационные службы фермерского хозяйства, лучшего использования плодородия почв, защиты окружающей природной среды, предотвращения засоления земель.

В *Италии* возможна принудительная сдача в аренду (продажа) участка более эффективным пользователям, если фермер не обеспечивает ведение хозяйства должным образом (включая поддержание плодородия земли и использование по целевому назначению), что обеспечивает эффективное сельскохозяйственное использование земли. Существуют также ограничения на приобретение земли в собственность иностранными лицами в приграничных зонах.

В отношении мер по исключению недобросовестных покупателей и арендаторов земель сельскохозяйственного назначения, не имеющих намерения их последующего хозяйственного использования в некоторых странах предусмотрены дополнительные меры, такие как установление возрастных, квалификационных и иных требований к приобретателям земельных участков. Так, в *Норвегии* учитываются профессиональная квалификация приобретателя в области ведения хозяйства, его согласие проживать в данном хозяйстве и самому вести его. *Согласно английскому законодательству* арендатор должен обладать необходимыми знаниями и опытом работы в сельском хозяйстве и достаточным первоначальным капиталом.

В *Германии* также особое внимание уделено контролю за рациональным использованием земель и выполнению со стороны землевладельцев соответствующих мероприятий по их использованию. При этом в Германии действует двухэтапная система предоставления земли. То есть вначале можно получить землю для сельскохозяйственных целей только на 2-3 года. Только в случае добросовестного выполнения условий договора можно продлить уже на долгий срок. Покупателем участка, используемого в сельском хозяйстве, может стать тот, кто не менее 10 лет арендовал его.

В большинстве стран существуют государственные меры, предупреждающие спекуляцию землей, которые сводятся к тому, что купленный земельный участок не может быть предметом купли-продажи в течение определенного срока с момента покупки. Например, во Франции такой срок равен 12 годам, в США – 15 годам, в Норвегии – 10 годам.

В целом, международный опыт показывает, что принудительное изъятие земель в развитых странах в основном применяется в общественных целях (строительство дорог, школ, неуплаты налогов, разделения крупных землевладений), также имеются случаи изъятия заброшенных или неиспользуемых земель. Осуществление мероприятий по организации рационального использования и охраны земель в основном берут на себя государства посредством реализации специальных программ, при этом используются стимулирующие методы, нежели карательные. Для исключения недобросовестных

покупателей и собственников устанавливаются квалификационные и иные требования, а также предварительное предоставление в аренду земельного участка.

2. Инструменты обеспечения рационального использования земель в Казахстане

По данным Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами Казахстан занимает обширную территорию Евразийского материка площадью 272,5 млн. га, по площади земель республика входит в десятку крупнейших стран мира, по землеобеспечению на одного жителя страны приходится 17 га земель, из них пашни – 1,5 га. В земельном фонде страны имеются все семь категорий земель (Рисунок 1). Земли сельскохозяйственного назначения составляют 93,7 млн. га (35,7% земельного фонда), земли населенных пунктов 23,7 млн. га (8,9% земельного фонда), земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения 2,7 млн. га (1% земельного фонда), земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения 5,8 млн. га (2,2% земельного фонда), земли лесного фонда - 23 млн. га (8,8% земельного фонда), земли водного фонда 4,1 млн. га (1,6% земельного фонда), земли запаса 108,2 млн. га (41,8% земельного фонда).

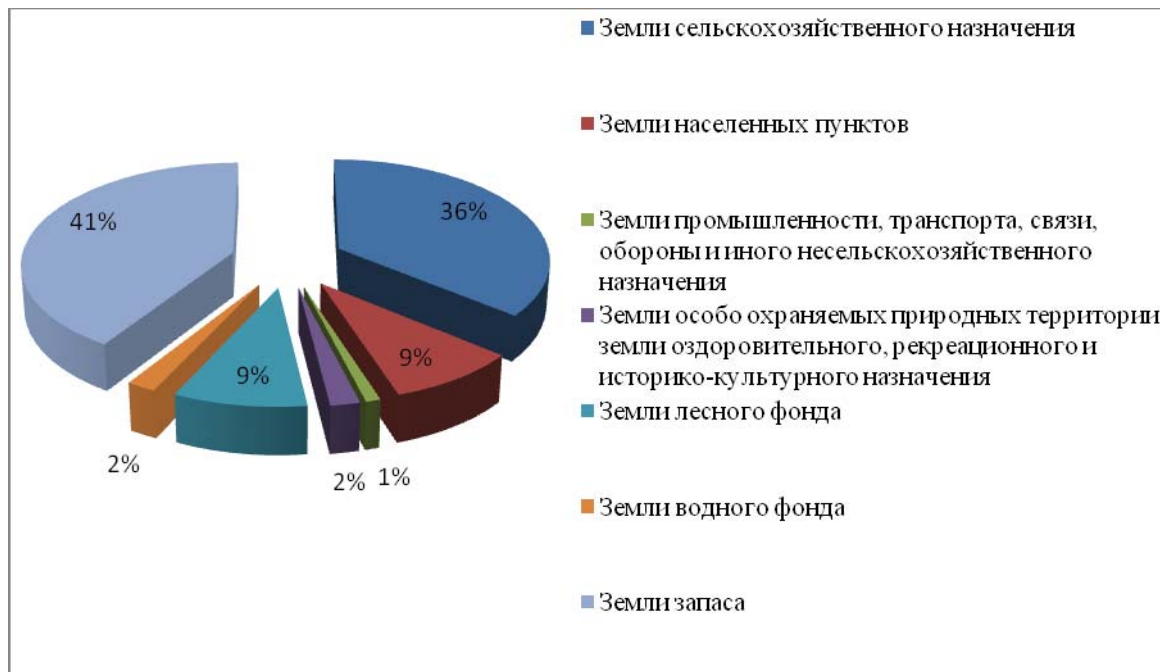


Рисунок 1. Земельный фонд Республики Казахстан.

Нормативная оценочная стоимость только лишь четырех категорий земель (земли сельскохозяйственного назначения, земли запаса, земли населенных пунктов, земли промышленности) составляет 4,5 трлн. тенге.

На сегодняшний день в частной собственности находится 1,5 млн. га земель или 0,6%, а на условиях временного землепользования – 92 млн. га или 34% от общей площади земель республики.

В законодательстве предусматриваются различные меры экономического стимулирования эффективного землепользования. К примеру, в налогообложении организаций, осуществляющих деятельность на территории специальных экономических зон применяются коэффициент 0 к соответствующим ставкам при исчислении земельного налога, а также к соответствующим ставкам при исчислении платы за пользование земельными участками на срок, указанный в договоре временного возмездного

землепользования (аренды), но не более десяти лет со дня предоставления земельных участков.

Кроме того, в настоящее время проводятся комплексные меры по инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, целью которой является не только уточнение площади на предмет соответствия их фактической площади к учетным данным, но и изучение их состояния, а также выработка предложений по их эффективному использованию.

В 2012 году Агентством Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами (далее – АУЗР) с привлечением региональных уполномоченных государственных органов проведена инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения на площади в 31 млн. га из 90 млн. га, предусмотренных на трехлетний период. Ведутся мероприятия по вовлечению в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет их изъятия у недобросовестных землепользователей. В 2012 году вовлечены в сельскохозяйственный оборот 5,6 млн. га ранее неиспользуемых земель, что составляет 71% от выявленных неиспользуемых земель.

В Казахстане действуют Правила рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 ноября 2011 года № 1297.

Тем не менее, значительное место занимают проблемы нецелевого использования и сохранения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Значительное количество сельскохозяйственных земель, переданных в долгосрочную аренду, не используется по назначению или используется в минимальной степени. На используемых арендаторами сельскохозяйственных землях, не проводятся достаточно мероприятий по сохранению плодородия почв и предотвращению ветровой и водной эрозии.

Неосвоение земельных участков под ИЖС также является проблемой, основной причиной которой по сведениям АУЗР является неподготовленность массивов земель соответствующей инженерной инфраструктурой. Отсутствие инфраструктуры обуславливается отсутствием в отдельных регионах генеральных планов населенных пунктов и проектов их детальной планировки. В целях урегулирования создавшейся ситуации АУЗР во всех регионах были проведены обучающие семинары-совещания и разработаны дифференцированно по каждому региону планы мероприятий с указанием конкретных технологических работ и сроков их исполнения, что заметно улучшило состояние дел в области земельных отношений: разрабатываются генеральные планы населенных пунктов и проектов их детальной планировки, дополнительно выделены средства для создания инфраструктуры, подготовки площадок для ИЖС.

Вместе с тем, также существуют случаи спекуляции земель. В соответствии с действующим земельным законодательством, принудительное изъятие неиспользуемых земельных участков по назначению осуществляется в судебном порядке, после письменного предупреждения собственника или землепользователя, сделанного не менее чем за год до предъявления иска и при условии, что за это время собственник или землепользователь не принял необходимые меры по использованию земельного участка (пункт 2 статьи 94 Земельного кодекса). На практике некоторые владельцы земельных участков, пользуясь указанной нормой после письменного предупреждения, создают «видимость» освоения земельного участка, либо отчуждают земельный участок (продажа, дарение), избегая получения иска от судебных органов о принудительном изъятии земельного участка. В этой связи, в рамках развития ИЖС актуально исключение института предупреждения в отношении владельцев земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, в случае его неиспользования в соответствующих целях в течение двух лет с момента приобретения. Поправки в процедуру изъятия земельных участков будут направлены на ее упрощение и позволят в дальнейшем изымать неосвоенные участки после установления факта его не использования в течение двух лет, что нацелено на использование уже выделенных земель под ИЖС по назначению. Это может способствовать эффективному

и рациональному использованию земель, стимулировать реализацию ИЖС.

За 9 месяцев 2012 года было проведено 14779 проверок, в процессе осуществления которых в добровольном порядке были возвращены 45 га земель, отведенных под ИЖС, что сравнимо с 4500 индивидуальными участками.

В настоящее время ведется Автоматизированная информационная система государственного земельного кадастра, посредством которой в электронном виде производится накопление, обработка и ведение банка данных о земельных участках и их субъектах, а также другой земельно-кадастровой информации. В настоящее время в Республиканской базе данных АИС ГЗК имеются 4,5 млн. сведений о земельных правоотношениях доступ к ней предоставлен 606 пользователям государственных органов и учреждений. На основе программы развития данной системы возможно формирование централизованной базы данных недобросовестных собственников земельных участков и землепользователей, что позволит не предоставлять земельные участки в аренду лицам, допустившим нарушения земельного законодательства. Наиболее целесообразным видится ведение реестров по каждой категории земель, чтобы не ограничивать возможности граждан на занятие сельским хозяйством в связи с, возникшими в прошлом, проблемами в освоении земельного участка, выданного под строительство, т.к. очевидны различия в особенностях осуществления разных видов деятельности: сельского хозяйства и жилищного строительства.

Помимо этого, актуально введение поэтапной системы предоставления права на земельный участок для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, товарного сельскохозяйственного производства физическим и юридическим лицам.

По данным АУЗР в землях запаса находится около 108 млн. га. Таким образом, имеются большие возможности вовлечения в сельскохозяйственный оборот новых земель. Около 99% земель сельскохозяйственного назначения используются на условиях аренды у государства. Поэтому введение механизма поэтапного предоставления сельскохозяйственных земель позволит в срок краткосрочного владения (до 5 лет) выявить добросовестных сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые в состоянии выполнять требования по эффективному и рациональному использованию земель. При этом данный механизм должен распространяться на вновь предоставляемые земли, в том числе, бесхозные и неиспользованные сельскохозяйственные угодья, выявленные в результате инвентаризации 2011 году.

В дальнейшем, усиление контроля за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения может выражаться введением административной ответственности за нарушение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и принудительного изъятия у собственника и землепользователя земельного участка за существенное снижения плодородия и ухудшение мелиоративного состояния почв. С другой стороны, данное нововведение может отрицательно отразиться на доходах индивидуальных предпринимателей, занятых в сфере сельского хозяйства ввиду расширения поля для коррупции. Вместе с тем, риск в любое время потерять земельный участок не даст предпринимателям планировать на долгосрочной основе, что будет препятствовать инвестированию и внедрению новых технологий, соответственно снижая валовую добавленную стоимость товаров сельскохозяйственного производства и доходы самих предпринимателей.

Заключение

Мировой опыт показывает разнообразие инструментов обеспечения рационального использования земельных ресурсов, среди которых выделяются поэтапное предоставление земель, принудительное изъятие земель в случае их нерационального использования, а также экономическое стимулирование. Анализ текущей ситуации в РК свидетельствует о существовании проблем неэффективности и нерациональности использования земель.

Рассмотрев международный опыт, применимый для Казахстана, в целях обеспечения более эффективного управления земельными ресурсами можно выделить совершенствование механизма изъятия земель, а также комплекс организационно-правовых мер, в частности:

- ведение реестров недобросовестных собственников земельных участков и землепользователей по каждой категории земель;
- усиление контроля за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения и повышение ответственности;
- введение поэтапной системы предоставления права на земельный участок для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, товарного сельскохозяйственного производства физическим и юридическим лицам.

Список литературы

1. Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования земельных отношений»;
2. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования земельных отношений»;
3. Доклад Председателя АУЗР К. Отарова по вопросу «О текущем состоянии использования земель и регулирования земельных отношений в Республике Казахстан» от 5 ноября 2012 года;
4. Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по статистике - www.stat.kz.