
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Юлия Юрьевна Юрикова

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Исследуется содержание экономической категории «земельные отношения»; раскрываются факторы, обуславливающие особенности земельных отношений в аграрной сфере и их регулирования; описывается модель механизма регулирования земельных отношений, представляемого в виде совокупности структурно-функциональных элементов (системы правовых, экономических, организационных и экологических регуляторов и подсистем нормативно-правового, информационного, методического, технического и финансового обеспечения), позволяющих с помощью использования специальных методов и инструментов воздействовать на субъекты земельных отношений в рамках реализации земельной политики государства для достижения целей государственного управления земельными отношениями; отмечается парадоксальность ситуации, связанной с наличием масштабных обременений земельных участков, вовлеченных в процесс сельскохозяйственного производства, но отсутствием установленных сервитутов как в силу неразграниченности собственности на обремененные земельные участки, так и в силу отсутствия массовой практики их установления; выявлена специфика земельных сервитутов в сельском хозяйстве, заключающаяся, во-первых, в том, что значительная их часть возникла в дореформенный период в условиях преобладания государственной собственности на землю без оформления договоров обременения; во-вторых, в низкой активности государства в инициации процессов формирования механизмов официального признания обременения земель, установления земельных сервитутов и введения обязательности сервитутных платежей; в-третьих, в отсутствии единых методик определения соразмерной компенсации за обременение продуктивных земель; в-четвертых, в отсутствии механизмов реинвестирования средств, полученных собственниками земли в виде сервитутных платежей, в воспроизводство земельных ресурсов; в-пятых, в отсутствии механизмов получения сервитутных платежей за обременение земельных участков, собственность на которые не разграничена.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: земельные отношения, земельные ресурсы, продуктивные земли, механизм регулирования, сервитут, земельный сервитут, сервитутные отношения.

THEORETICAL ASPECTS OF FORMATION OF THE MECHANISM OF REGULATION OF LAND RELATIONS

Yuliya Yu. Yurikova

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

The author considers the essence of economic category of land relations and reveals the factors that determine the peculiarities of land relations in the agrarian sphere and their regulation. The article describes the model of mechanism of regulation of land relations, represented as a set of structural and functional elements (a system of legal, economic, organizational and environmental regulators and subsystems of regulatory, informational, methodological, technical, and financial support) that allow using special methods and tools to influence the subjects of land relations within the framework of implementation of state land policy in order to achieve the objectives of state management of land relations. The author notes a paradoxical situation: there are large-scale real burdens of land plots involved in the process of agricultural production, but no established servitudes due to the absence of delimitation of ownership of encumbered land plots, as well as the absence of practices for their establishment. The specificity of land servitudes in agriculture is revealed. It consists of the following elements: 1) a significant share of land servitudes appeared in the pre-reform period when state ownership of land without registration of encumbrances was dominant; 2) low level of activity of the state in initiating the processes of formation of

mechanisms for official recognition of land burdens, establishment of land servitudes and implementation of mandatory servitude payments; 3) the absence of uniform methods for determining the adequate compensation for burdening of productive lands; 4) the absence of mechanisms for reinvesting funds received by land owners in the form of servitude payments in the reproduction of land resources; 5) the absence of mechanisms for receiving servitude payments for encumbering the land plots, the ownership of which is not delimited.

KEYWORDS: land relations, land resources, productive lands, regulation mechanism, servitude, land servitude, servitude relations.

Развитие аграрного сектора экономики во многом определяется качеством системы земельных отношений, их адекватностью общественным потребностям, способностью обеспечить необходимый уровень эффективности управления земельными ресурсами и воспроизводства продуктивных земель. Недостаточно высокий уровень эффективности землевладения и землепользования, необоснованность земельных платежей, невостребованность большого числа земельных долей, продолжающиеся процессы деградации продуктивных земель свидетельствуют о наличии определенных проблем в сфере управления землями сельскохозяйственного назначения, противоречиях, имеющихся в системе земельных отношений, и незавершенности процессов формирования механизма их регулирования.

Существующий механизм регулирования земельных отношений имеет ряд дефектов, к числу которых можно отнести неразвитость системы инструментов балансирования интересов собственников земли, землевладельцев и землепользователей, стимулирования рационального и эффективного землевладения и землепользования [2, 4, 6, 7, 10, 11]. В качестве одного из основных инструментов регулирования земельных отношений необходимо рассматривать механизм компенсационных выплат землевладельцам и землепользователям за обременение (ограничение) в использовании земельных участков. Обязанности по возмещению убытков и потерь, возникающих при ограничении прав на землю, способствуют сохранению уровня доходности сельскохозяйственных производителей, ведущих деятельность на обремененных земельных участках, и расширяют возможности воспроизводства продуктивных земель. Необходимость совершенствования сервитутных отношений обусловлена тем, что часть земельной ренты несправедливо уходит из сельского хозяйства в другие отрасли и сферы и не инвестируется в воспроизводство земельных ресурсов.

В самом широком смысле земельные отношения представляют собой систему общественных отношений, возникающих между субъектами земельного права по поводу владения, распоряжения и пользования землей и управления земельными ресурсами. Земельные отношения традиционно рассматриваются в качестве специфической сферы проявления общественных интересов, как форма отражения объективно возникающих и развивающихся существенно значимых связей и зависимостей, как естественный элемент системы общественного воспроизводства. Земельные отношения, в силу своей фундаментальности, отражают систему глубинных базовых интересов всех субъектов этих отношений, характеризующихся высоким уровнем неоднородности и противоречивости, а в ряде случаев антагонистичности.

На современном уровне общественного развития государство играет роль естественного регулятора всей системы общественных отношений, в том числе и земельных [1, 3, 5, 14, 16].

Особенность земельных отношений и системы их регулирования определяется прежде всего спецификой земли как объекта этих отношений, обусловленной, во-первых, многофункциональностью земли и ее незаменимостью для ведения сельского хозяйства; во-вторых, прямой или опосредованной вовлеченностью буквально каждого члена социума в отношения по поводу владения, распоряжения, пользования землей и экономическими благами, полученными в результате ее производственного использования;

в-третьих, специфической формой доходов собственников земли, возникающих в виде земельной ренты, и механизмов ее изъятия и перераспределения; в-четвертых, существенной дифференциацией земель по их качеству; в-пятых, особенностями воспроизводства продуктивных земель как фактора аграрного производства; в-шестых, ее ограниченностью и абсолютной немобильностью; в-седьмых, специфичностью земли как товара и организации ее оборота.

Государственное регулирование земельных отношений должно обеспечивать создание условий рационального и эффективного землепользования, защиту прав собственности, прозрачность сделок с землей, оптимизацию системы управления земельными ресурсами. Регулирование земельных отношений традиционно рассматривается как элемент системы государственного управления земельными ресурсами [13, 17].

Механизм регулирования земельных отношений представляет собой совокупность структурно-функциональных элементов (регуляторов и обеспечивающих подсистем), позволяющих с помощью использования специальных методов и инструментов воздействовать на субъекты земельных отношений в рамках реализации земельной политики государства и достижения целей государственного управления земельными отношениями.

Модель предлагаемого механизма регулирования земельных отношений приведена на рисунке.

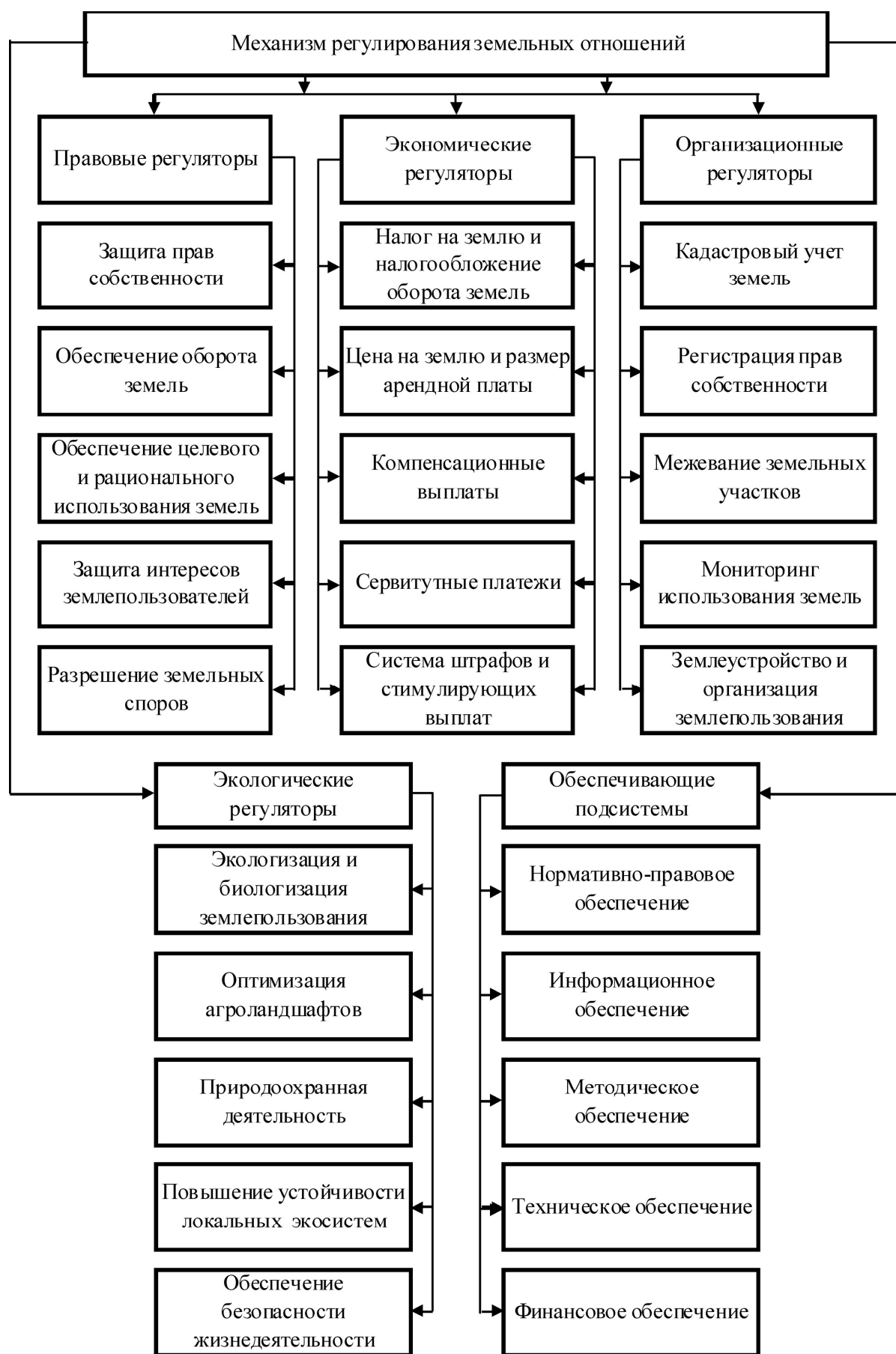
Система правовых регуляторов ориентирована на формирование правового поля, позволяющего решать задачи защиты прав собственников земли и интересов землепользователей, разрешения земельных споров, обеспечения открытости и законности оборота земель, их целевого и рационального использования.

Основные задачи системы экономических регуляторов связаны с оптимизацией размера налога на землю и налогообложения оборота земель, регулирования рыночной, кадастровой и залоговых цен земли различного качества и размера арендной платы за пользование землей, установления экономически оправданного и общественно справедливого уровня компенсационных выплат и сервитутных платежей, обоснованных размеров штрафов за нарушение правил землепользования и экологический ущерб и стимулирующих выплат, связанных с повышением плодородия почв, качества агроландшафтов и т. п.

Одним из ключевых элементов механизма регулирования земельных отношений является система организационных регуляторов, обеспечивающих реализацию таких задач, как кадастровый учет земель, регистрация прав собственности, межевание земельных участков, мониторинг использования земель, землеустройство и организация землепользования. От качества и функциональной полноты данной системы зависит эффективность функционирования всех остальных элементов механизма.

Поскольку земля является природным объектом и представляет собой пространственный и продуктивный базис сельского хозяйства, то особая роль в механизме регулирования земельных отношений отводится системе экологических регуляторов, формирующих условия экологизации и биологизации землепользования, оптимизации агроландшафтов, проведения природоохранных мероприятий, повышения устойчивости локальных экосистем, обеспечения безопасности жизнедеятельности сельского населения.

Эффективность механизма регулирования земельных отношений в значительной мере определяется качеством и уровнем развития обеспечивающих подсистем (нормативно-правового, информационного, методического, технического и финансового обеспечения), предназначенных для формирования и поддержания среды, необходимой для полноценного применения правовых, экономических, организационных и экологических регуляторов.



Модель механизма регулирования земельных отношений

Кроме того, следует отметить, что механизм регулирования земельных отношений, являясь относительно автономным элементом организационно-экономического механизма государственного управления земельными ресурсами, предполагает четкое распределение функций и задач регулирования между органами управления всех уровней в соответствии с их полномочиями и уровнем компетенции.

Исследование системы экономических регуляторов показало, что в настоящее время она находится в стадии формирования, которая характеризуется недостаточным уровнем проработки их методического обеспечения, в частности вопросов определения соразмерной платы за обременение продуктивных земель, а также отсутствием массовой практики сервитутных платежей, которые могут стать дополнительными источником финансирования воспроизводства земель сельскохозяйственного назначения и эффективным инструментом защиты экономических интересов собственников земли и землепользователей.

Произошедший в ходе радикальных экономических реформ конца прошлого века демонтаж хозяйственного механизма плановой экономики, предполагающей тотальное регулирование всех сторон общественной жизни и общественный характер присвоения и перераспределения всех видов доходов, в том числе и ренты, потребовал формирования новых механизмов, адаптированных к условиям рыночной экономики и реализующих новые модели регулирования системы общественных отношений в рамках развития института частной собственности, конкуренции, нарастания противоречий между различными экономическими субъектами, резкого ослабления регулирующей роли государства, частого изменения аграрной и земельной политики, несовершенства законодательной базы и др.

Возрождение института частной собственности объективно обусловило необходимость решения проблем, связанных с обременениями, возникающими в отношении объектов собственности, в том числе земельных участков. В общем смысле такие обременения принято называть сервитутами, представляющими собой ограниченные права одних субъектов пользоваться какой-либо собственностью других субъектов [8, 9, 12, 15].

В современной России сервитутное право было возрождено в 1994 г., когда в законодательство РФ было официально введен термин «сервитут». В действующем законодательстве по объектам сервитутных отношений различают сервитуты земельные, водные, лесные сервитуту и сервитуты прочих объектов недвижимости. Современные российские земельные сервитуты, с одной стороны, представляют собой традиционный общественный институт, сформированный на основе законодательства развитых стран и базирующийся на постулатах римского права, а с другой – отличаются наличием институциональных ловушек, порожденных спецификой трансформационной экономики Российской Федерации и незавершенностью земельных реформ.

Значительная часть земельных сервитутов возникла в дореформенный период в условиях преобладания государственной собственности на землю без оформления договоров обременения, поскольку государство одновременно являлось и собственником земли, и субъектом, инициирующим установление сервитута. Приватизация земель через предоставление права на земельные доли без выделения земельных участков в натуре и определения их границ также не способствовала документальному оформлению сервитутных отношений. Если учесть, что сервитутные отношения возникают между собственником земли и субъектом, в чьих интересах был установлен конкретный сервитут, то становится очевидным, что общественно справедливая система сервитутных платежей может быть сформирована лишь при условии четкого разграничения прав собственности на все обремененные земельные участки и признания субъектами, инициировавшими возникновение тех или иных обременений и получающими за их счет

доход, своих обязанностей по компенсации выпадающих доходов собственников земли и землепользователей, которые могут использоваться в качестве источника финансирования воспроизводства продуктивных земель.

Современный уровень развития сервитутных отношений в Российской Федерации характеризуется наличием парадоксальной ситуации: имеются масштабные обременения земельных участков (главным образом, связанные со строительством, реконструкцией и эксплуатацией линейных объектов), вовлеченных в процесс сельскохозяйственного производства, но сервитуты в абсолютном большинстве случаев не установлены как в силу отсутствия разграничения собственности на обремененные земельные участки, так и в силу отсутствия массовой практики их установления и несоизмеримого уровня самих сервитутных платежей, размер которых оказывается ниже издержек, связанных с оформлением сервитутных отношений и поддержанием документации в актуальном состоянии.

Определенные проблемы в сельской местности по использованию земельных участков, находящихся в собственности граждан, возникают вследствие их небольших размеров и высокой плотности размещения, что также может потребовать установления сервитутов для доступа собственника к своему земельному участку, для обеспечения возможностей его эксплуатации в соответствии с разрешенным использованием и других потребностей собственника, которые не могут быть реализованы без установления сервитута.

Все земельные сервитуты, в соответствии с законодательством Российской Федерации, делятся на публичные и частные. Частные сервитуты устанавливаются отношения между гражданами, а также юридическими лицами, являющимися владельцами земельных участков, имеющих общие границы. В этом случае обременение устанавливается в соответствии с соглашением между собственником земли и субъектом, инициирующим возникновение сервитута, в котором фиксируются условия, определяющие цель и характер обременения, его срок, размер сервитутного платежа, сроки его осуществления и др. Возникновение данного вида сервитутов происходит в частных интересах отдельных граждан или юридических лиц. Публичные сервитуты возникают в рамках реализации общественных (публичных) интересов, связанных с реализацией массовых потребностей социума страны и локальных территорий. Они устанавливаются законами или иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов или органов местного самоуправления.

Право пользования собственностью другого субъекта объективно обуславливает необходимость выплат, компенсирующих собственнику потери, возникающие в результате установления сервитута, что требует наличия методик, позволяющих оценить уровень таких потерь или упущенной выгоды и определить соразмерную стоимость обременения конкретного земельного участка. Общественно справедливая стоимость обременения является инструментом балансирования интересов собственников земли и субъектов, в интересах которых устанавливается конкретный сервитут. Ввиду высокой значимости данного инструмента в развитых странах методики определения рекомендуемого размера сервитутных платежей разрабатываются и утверждаются государством, но могут быть пересмотрены по взаимному согласию субъектов сервитутных отношений или решению суда с учетом специфики обременения. В основе определения соразмерной стоимости обременения, как правило, лежат рыночная или кадастровая стоимость конкретного земельного участка и размер упущенной выгоды собственника земли, возникающей вследствие установления сервитута, но при этом могут учитываться и другие факторы, влияющие на размер сервитутного платежа. Также при определении соразмерной компенсации за обременение во внимание часто принимается вид сервитута. При установлении частных сервитутов оценка может осуществ-

ляться непосредственно по соглашению сторон или в ходе судебных разбирательств. При публичных сервитутах, с учетом целей их установления и общественной значимости, размер платежей должен быть минимальным, но не ущемляющим интересы землевладельцев.

Следует отметить, что упущенная выгода в системе аграрного производства, обусловленная обременением продуктивных земель и ограничением возможностей их производственного использования, приводит к перераспределению части рентных доходов в пользу других отраслей и сфер общественного производства, что существенно сужает возможности собственников земель и землепользователей по финансированию мероприятий, связанных с воспроизводством земельных ресурсов.

Дополнительные проблемы в формировании и развитии механизма сервитутных платежей возникают вследствие незавершенности земельных реформ, предполагавших передачу основной части земель в частную собственность и создание благоприятной среды для равноправного развития всех форм собственности на землю, при условии проведения сплошного разграничения прав на каждый земельный участок. Ограничившись выполнением политической составляющей земельной реформы (ликвидация монополии государства на землю и колхозно-совхозной системы аграрного производства), государство не создало эффективного механизма трансформации права собственности на земельные доли в право собственности на конкретный земельный участок, допустило скупку земельных долей у населения по заниженным ценам, не обеспечило прозрачность передачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной, региональной и муниципальной собственности.

Оставаясь крупнейшим земельным собственником, государство не инициирует процессы формирования механизмов официального признания обременения земель, установления земельных сервитутов и введения обязательности сервитутных платежей. Отсутствуют единые методики определения соразмерной компенсации за обременение продуктивных земель, обеспечивающие баланс интересов землевладельцев и субъектов, инициирующих данное обременение. Не обоснованы механизмы реинвестирования средств, полученных государством как собственником земли в виде сервитутных платежей, в воспроизводство земельных ресурсов (большая часть земель, используемых сельскохозяйственными организациями, находятся в государственной и муниципальной собственности и были предоставлены им на правах пользования или аренды). Не определен порядок получения сервитутных платежей за обременение земельных участков, собственность на которые не разграничена (земельные массивы, представляющие собой совокупность земельных долей без выделения их в натуре).

Библиографический список

1. Бухтояров Н.И. Организационно-экономический механизм регулирования земельных отношений в аграрной сфере / Н.И. Бухтояров. – Воронеж : ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2017. – 134 с.
2. Бухтояров Н.И. К вопросу о сущности механизма регулирования земельных отношений / Н.И. Бухтояров // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. – 2016. – № 4 (12). – С. 30–39.
3. Волкова Т.В. Земельная политика: понятие и основные признаки / Т.В. Волкова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 3. – С. 59–64.
4. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений / Е.А. Галиновская. – Москва : Инфра-М, 2009. – 320 с.
5. Гартиня Ю.А. Современное состояние и перспективы развития земельных сервитутов в российском гражданском законодательстве / Ю.А. Гартиня // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. – 2012. – № 28. – С. 95–100.
6. Демидов П.В. Стратегическое управление землями сельскохозяйственного назначения: сущность, принципы и оценка эффективности / П.В. Демидов, А.В. Улезько // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2018. – № 2 (57). – С. 237–247.
7. Дугина Т.А. Развитие земельных отношений в сельском хозяйстве России / А.Т. Дугина // Российское предпринимательство. – 2014. – № 2 (248). – С. 78–85.
8. Козлов Д.В. Земельный сервитут в современном российском праве / Д.В. Козлов // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 9. – С. 258–266.
9. Козлова Е.В. Соразмерная плата за сервитут / Е.В. Козлова // Имущественные отношения в РФ. – 2015. – № 4 (163). – С. 62–67.
10. Леппке О.Б. Организационно-экономические и правовые аспекты развития и регулирования земельно-сервитутных отношений в сельскохозяйственном землепользовании / О.Б. Леппке // Экономика. Труд. Управление в сельском хозяйстве. – 2012. – № 4 (13). – С. 6–12.
11. Липски С.А. К вопросу о сущности и характере современных аграрно-земельных отношений / С.А. Липски, И.И. Рязанцев // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2017. – № 68. – С. 48–54.
12. Мамонтов В.Д. Земельные сервитуты: практика оценки соразмерной платы / В.Д. Мамонтов, В.Ю. Сутягин, Я.Ю. Радюкова // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 2 (142). – С. 46–54.
13. Пашута А.О. Стратегические направления совершенствования системы земельных отношений / А.О. Пашута, М.П. Солодовникова // Современная экономика: проблемы и решения. – 2015. – № 5 (65). – С. 105–112.
14. Северина Ю.Н. Особенности агропродовольственного комплекса как объекта управления / Ю.Н. Северина, А.В. Улезько // Экономика сельского хозяйства России. – 2017. – № 9. – С. 54–61.
15. Сервитутные отношения в Российской Федерации / Б.А. Воронин, Я.В. Воронина, А.А. Секачева, В.Н. Капицкий // Аграрное образование и наука. – 2016. – № 4. – С. 22.
16. Улезько А.В. Особенности организации инновационных процессов в агропродовольственном комплексе / А.В. Улезько, В.В. Реймер, А.П. Курносов // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2015. – № 4 (47). – С. 218–227.
17. Хлыстун В.Н. О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации / В.Н. Хлыстун // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2016. – № 24 (623). – С. 33–38.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**Принадлежность к организации**

Юлия Юрьевна Юрикова – соискатель кафедры землеустройства и ландшафтного проектирования ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, e-mail: yurikowa2014@mail.ru.

Дата поступления в редакцию 06.08.2018

Дата принятия к печати 03.09.2018

AUTHOR CREDENTIALS**Affiliations**

Yuliya Yu. Yurikova – Candidate Degree-Seeking Student, the Dept. of Land Survey and Landscaping, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, e-mail: yurikowa2014@mail.ru.

Received August 06, 2018

Accepted September 03, 2018