

УДК 658.3

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ**

А.М. Даузова

Рассмотрено формирование правового и экономического механизма государственного управления сельскохозяйственными землями для организации рационального и эффективного использования земли в условиях развития рыночных земельных отношений, а также разных форм собственности и землепользования.

Ключевые слова: земля; земельные ресурсы; мониторинг; рациональное использование земли; государство; землеустройство.

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION
OF ECONOMIC MECHANISM OF RATIONAL USE
AND PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND**

A.M. Dausova

The formation of legal and economic mechanism of public administration farmlands for the organization of rational and effective use of the land in the conditions of development of the market land relations, and different forms of ownership and land use is considered.

Keywords: land; land resources; monitoring; rational use of land; the State; land management.

В условиях рыночной экономики вопросы определения перспектив развития землевладения и землепользования государства и его субъектов стали более актуальными. В настоящее время стоит задача научно обоснованного планирования использования земли не только как объекта природы и главного средства производства в сельском и лесном хозяйствах, но и как недвижимого имущества, объекта товарно-денежных отношений с целью удовлетворения экономических интересов всех собственников земли. Необходимо усиление роли государства в регулировании охраны, планировании рационального использования и устойчивого воспроизводства земельных ресурсов, формировании модели долгосрочного развития экономики, базирующейся на эффективном использовании земельно-имущественного комплекса страны и регионов.

Анализ количественных показателей и качественного состояния земель показывает, что почти повсеместно наблюдается сокращение площади сельскохозяйственных угодий, развитие процессов деградации почвенного и растительного по-

крова. В результате снижается эффективность земледелия, расширяются территории, экологическое состояние которых является проблемным или кризисным. Отмечается снижение плодородия почв пашни и других сельскохозяйственных угодий, оскудение растительного покрова сенокосов и пастбищ. Для урбанизированных территорий наиболее типично разрушение почвенного покрова, загрязнение и захламление земель промышленными и бытовыми отходами.

Проводимые мероприятия по предотвращению негативных процессов не адекватны степени и размерам их проявления. Связано это, прежде всего, со снижением объемов финансирования мероприятий по повышению плодородия почв и охране земель. Кроме того, для принятия компетентных решений на разных уровнях управления земельными ресурсами необходима полная и достоверная информация о состоянии почвенного и растительного покрова. Однако в последние годы финансирование работ по почвенным и геоботаническим обследованиям свернуты. Особенно очевидна не-

обходимость систематического обследования земель сельскохозяйственного назначения. При этом целесообразно выявление и оценку негативных явлений сочетать с одновременной разработкой схем и проектов организации территории, экологически безопасного размещения производства и освоения комплексов почвозащитных мероприятий [1].

В процессе производства земля является средством производства (предметом и орудием труда). Землю как фактор и средство производства отличают: 1) ограниченность в пространстве; 2) незаменимость; 3) постоянство места; 4) неисчерпаемость производительной силы, определяемой почвой (плодородие). В экономическом отношении земля – объект общественных отношений, в том числе и производственных. Для общества социальный аспект значения земли является важным, поскольку земля служит пространственным базисом и основой для развития всех отраслей народного хозяйства, а также местом поселения людей [1].

Землю можно характеризовать и в организационно-управленческом плане, имеющем большое значение для государства. Как совокупный собственник и землепользователь государство регулирует распределение и предоставление земель гражданам и всем юридическим лицам, при этом устанавливаются границы земельных участков, их площади и состав земельных угодий, каждый землепользователь и собственник использует землю в установленных границах, вследствие чего землю можно рассматривать и как систему землепользования. Кроме того, составные части (категории) единого земельного фонда республики функционируют в различном правовом режиме в соответствии с их целевым назначением, что позволяет выделить юридический (правовой) аспект функционирования земли. Приведенные выше основные характеристики понятия и функций земли позволяют судить о земле (земельных ресурсах) как о сложной материальной системе, требующей системного подхода к организации и экономическому механизму управления рациональным использованием земельных ресурсов и их охраны в рыночных условиях.

В литературе достаточно широко освещаются отдельные стороны проблемы рационального использования земли, в то же время комплексное, системное исследование этой проблемы является основой для постановки и практической разработки вопросов организации и эффективного управления использованием земли, в том числе и сельскохозяйственного назначения. При этом задача рационального использования земли определяется как достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом

полезного взаимодействия земли с другими природными факторами, при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве [2].

В этих условиях становится очевидной необходимость в соответствующем механизме государственного регулирования земельных отношений. Роль государственного регулирования земельных отношений в последние годы усиливается даже в государствах, где традиционно почти абсолютно право частной собственности на землю. Основным механизмом государственного регулирования земельных отношений в регионе, средством реализации его земельной политики является планирование рационального использования земель и их охрана, что позволяет объединить функционирование земли во всех ее формах.

Рациональное использование сельскохозяйственных земель подразумевает учет природных факторов – климатических, почвенных, наличие водных ресурсов для орошения; социально-экономических – расселение населения, наличие трудовых ресурсов, материально-технической базы, влияние рынка и т. п. Все это будет влиять на эффективность использования сельскохозяйственных земель, чем определяются решения по организации угодий, севооборотов, полей, участков, необходимой системе земледелия, агротехники, формах организации производства и труда [3].

Естественно-биологический аспект, характеризует землю как часть природной среды, создающей условия для растений и живых организмов. Технологический аспект использования земли связан с переводом сельскохозяйственного производства на промышленную основу, биотехнологической революцией, развитием ирригации, мелиорации земель, осуществлением природоохранительных мероприятий.

Как отмечают специалисты, эффективность использования земли определяется социально-экономическими и правовыми условиями. Роль правовых аспектов использования земли заключается в том, что право позволяет установить правовой режим, охраняющий землю, права субъектов земельных правоотношений, а также позволяет государству регулировать земельные отношения.

Социально-экономическая сторона зависит от организационно-производственных факторов использования земли в сельском хозяйстве, что выражается в формах хозяйствования, размерах, пространственном размещении, составе земельных угодий, формах организации производства.

В условиях развития рыночных земельных отношений и разных форм собственности и зем-

лепользования важным условием организации рационального и эффективного использования земли является формирование правового и экономического механизма государственного управления сельскохозяйственными землями. Вследствие того что земля ограничена в пространстве, необходимость использования и вместе с тем сохранения земель предполагает их всестороннюю охрану. Конкретным содержанием охраны земель является ее рациональное, правильное использование и воспроизводство. С этой точки зрения рациональное использование и охрана сельскохозяйственных земель сливаются в один процесс. Охрана сельскохозяйственных земель должна иметь государственную правовую и экономическую защиту.

Производственные (экономические и правовые) отношения в сфере использования земли – это земельные отношения. Необходимым условием материализации земельных отношений выступают социально-экономические и правовые формы землепользования и землевладения, отражающие социально-экономические и производственные типы хозяйствования на земле. В социалистическом обществе форма землевладения была одна – земля принадлежала государству и предоставлялась землепользователям (колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным и несельскохозяйственным предприятиям, учреждениям, организациям, отдельным гражданам) на праве пользования.

Для развития и функционирования рынка земли, наряду с собственниками земельных участков, в рыночных операциях с земельными участками могут участвовать и землепользователи, так как законом разрешены операции с правом землепользования (аренды). Вследствие этого земельный строй представлен двумя формами: 1) собственники земельных участков; 2) землепользователи (государственные и негосударственные юридические лица, а также граждане, получившие земельные участки на праве постоянного и временного землепользования).

Как признают большинство исследователей, в основе формирования экономического и правового механизма управления земельными ресурсами находится учет специфики земельных отношений, их содержание, а также применяемые методы их государственного регулирования. В основе земельных отношений находится собственность, отношения собственности на землю. Экономическое содержание земельной собственности сводится к значению собственности как формы выражения производственных отношений.

Государственное регулирование земельных отношений является одним из важнейших рычагов, обеспечивающих организацию рационального использования земель и их охрану посредством

экономико-правовых методов. Оно направлено на развитие экономики и охрану сельскохозяйственных земель и всей природной среды, на эффективное использование земельных ресурсов в интересах государства.

Современное законодательство к основным функциям государственного регулирования земельных отношений относит:

- определение целевого назначения земель, перевод их из одной категории в другую;
- прогнозирование и планирование использования земель;
- предоставление и изъятие земель, создание и развитие рынка земли и недвижимости;
- охрана земель и контроль за их использованием;
- осуществление землеустройства, мониторинга земель и ведение государственного земельного кадастра;
- обеспечение исполнения земельного законодательства.

При определении целевого назначения земель учитываются те свойства земли, которые наилучшим образом обеспечивают данную область хозяйственной деятельности. В этих целях осуществляется зонирование территории, основной задачей которого является определение целевого режима использования земель и отнесение их к соответствующей категории (сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения; особо охраняемых природных территорий; лесного фонда; водного фонда; запаса).

Планирование использования земель имеет многоаспектный характер. Оно выражается в прогнозировании и программировании со стороны государства отдельных сторон использования и охраны земель. Законодательством предусматривается разработка республиканских и региональных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охраны земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. Этой же цели, но с хозяйственно-экономической направленностью подчинена разработка схем землеустройства разного уровня.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей природной среды, на рациональное использование земель, предотвращение их необоснованного изъятия из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв.

Сельскохозяйственные земли и их главная часть (почва) обладают особым свойством – плодо-

родем, т. е. способностью обеспечивать растения необходимым количеством питательных элементов, являющихся основой для получения урожая сельскохозяйственных культур и продуктивности растительности в целом. Именно это свойство предопределяет их значение для земледелия и лесного хозяйства. К сожалению, производственная деятельность людей, разрушительные природные явления зачастую отрицательно влияют на состояние почвенного покрова. В настоящее время основными факторами, снижающими плодородие почв, являются: эрозия, засоление, заболачивание, загрязнение промышленностью. К разрушению почвы ведут разработки полезных ископаемых, испытания вооружений и другие антропогенные действия. Все это определяет важнейшую государственную задачу – охрану сельскохозяйственных земель как части окружающей природной среды.

Осуществлению этих задач способствует своевременный государственный контроль за использованием и охраной сельскохозяйственных земель, задачами которого являются: обеспечение надлежащего исполнения земельного законодательства, выполнение мероприятий по рациональному использованию и охране земель государственными органами, юридическими и должностными лицами, а также гражданами.

Правильная организация управления земельной собственностью, поиск путей перехода ее к наиболее эффективному пользователю позволит исправить многие негативные последствия земельной реформы. По всем этим направлениям должны быть определены приоритеты, базовые элементы, без обработки которых невозможны продуктивные и обоснованные решения в системе земельных отношений.

Как показал анализ, основными недостатками существующей нормативно-правовой базы при реализации прав собственников земли являются:

- неупорядоченность отношений контроля за эффективным использованием земли, которая

выбывает из оборота, что ведет к потере плодородия почв;

- слабо регулируемый процесс перехода земельных долей в собственность лиц, не являющихся членами сельскохозяйственных организаций и вообще не связанных с сельскохозяйственным производством.

Формами обеспечения эффективного использования земли могут быть:

- изъятие земель в случае их неиспользования или нецелевого использования;
- дифференциация ставок земельного налога в сторону их повышения при неэффективном использовании земли;
- помощь сельскохозяйственным предприятиям в аккумулировании фонда не востребуемых земельных долей;
- стимулирование аренды сельскохозяйственных угодий и спроса на землю.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что необходимо перейти к новому этапу в земельных отношениях – этапу формирования эффективного собственника сельскохозяйственных земель, и чем скорее это будет сделано, тем более быстрыми темпами мы будем приближаться к созданию благоприятных условий для развития сельского хозяйства и всей экономики в целом.

Литература

1. Совершенствование правовых основ земельной реформы в Республике Казахстан: учеб. пособие / под ред. А.Е. Еренова. Алматы: Жетү жаргы, 1996. С. 136.
2. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ // Казахстанская правда. 2003.
3. Эльдиева Т. Регулирование земельных отношений в регионе / Т. Эльдиева // АПК: Экономика и управление. 2006. № 7. С. 45–46.
4. Югай А. Землепользование в аграрной сфере / А. Югай // АПК: Экономика и управление. 2005. № 11. С. 42–46.