

ЭКОНОМИКА АПК



УДК 332.2.021

Л.М. Татаринцев, В.Л. Татаринцев, И.А. Будрицкая
L.M. Tatarintsev, V.L. Tatarintsev, I.A. Budritskaya

КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

CONCEPT OF LAND RESOURCES MANAGEMENT IN THE ALTAI REGION IN THE CURRENT CONTEXT

Ключевые слова: земельные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, органы местного самоуправления, категории земель, нормативно-правовая база, механизмы управления земельными ресурсами, схема землеустройства, схема территориального планирования.

Земли сельскохозяйственного назначения испокон веков используются как главное средство производства в сельском хозяйстве, а также служат пространственным базисом для жизнедеятельности сельского населения, размещения предприятий и организаций, обслуживающих сельскохозяйственное производство. В период земельных преобразований в Алтайском крае 85% бывших государственных земель колхозов и совхозов передано бесплатно в собственность работников сельскохозяйственных предприятий, социальной сферы и пенсионеров, работавших в сельскохозяйственных предприятиях. В связи с передачей земель сельхозназначения в частные руки, частыми структурными изменениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, изменением нормативно-правовой базы со стороны государства практически прекратился контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения. Предложена концепция управления земельными ресурсами Алтайского края с учётом организационной структуры управления и нормативно-правового обеспечения. Основные направления совершенствования системы управления земельными ресурсами региона связаны с созданием социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защитой их прав и интересов, ликви-

дацией возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования. Основные направления развития системы управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях базируются на организации рационального и эффективного использования земельного фонда территорий муниципальных образований. На основании выполненных научно-исследовательских и проектно-изыскательных работ предложены пути рационализации, оптимизации и повышения эффективности использования земельных ресурсов в разных природных условиях Алтайского края. Главное условие реализации этой концепции – это долгосрочная упорная, настойчивая работа в указанном направлении, какая бы власть не приходила и какие бы политические «бури» не пролетали над территорией Алтайского края.

Keywords: land resources, agricultural land, local government, land category, legal framework, mechanisms of land management, land management scheme, territorial planning scheme.

Agricultural lands are used for centuries as the main means of production in agriculture and also serve as spatial basis for the life of the rural population, for the location of enterprises and organizations serving agricultural production. During the land reforms in the Altai Region 85% of former state-owned lands of collective and state farms was transferred free of charge to the property of employees of agricultural enterprises, social workers and retirees who worked on farms. Due to the transfer of agricultural lands to private property, frequent structural changes of state authorities, local authorities, and

the change of the legal framework, the state has virtually ceased control over the use and protection of agricultural lands. The authors propose a concept of land resources management of the Altai Region which takes into account the organizational structure of management and legal support. The main directions of land resources management improvement in the Region are associated with the creation of social safety for the entities of land relations, and protection of their rights and interests, and the elimination of possible negative outcomes of the land use trans-

formation. The main directions of the development of land resources management system in the municipalities are based on the organization of rational and efficient use of the land funds of those municipalities. Based on research, design and survey works, the ways to improve and optimize the effectiveness of land use in different natural conditions of the Altai Region are proposed. The main condition for the implementation of the concept is a long-term persistent work in that direction regardless of the government and political changes in the Altai Region.

Татаринцев Леонид Михайлович, д.б.н., проф., Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

Татаринцев Владимир Леонидович, д.с.-х.н., проф., Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

Будрицкая Ирина Александровна, аспирант, Алтайский государственный аграрный университет. E-mail: kafzem@bk.ru.

Tatarintsev Leonid Mikhaylovich, Dr. Bio. Sci., Prof., Altai State Agricultural University, Barnaul. E-mail: kafzem@bk.ru.

Tatarintsev Vladimir Leonidovich, Dr. Agr. Sci., Prof., Altai State Agricultural University. E-mail: kafzem@bk.ru.

Budritskaya Irina Aleksandrovna, Post-Graduate Student, Altai State Agricultural University. E-mail: kafzem@bk.ru.

Введение

Земли сельскохозяйственного назначения испокон веков используются как главное средство производства в сельском хозяйстве, а также служат пространственным базисом для жизнедеятельности сельского населения, размещения предприятий и организаций, обслуживающих сельскохозяйственное производство. В период земельных преобразований в Алтайском крае 85% бывших государственных земель колхозов и совхозов передано бесплатно в собственность работников сельскохозяйственных предприятий, социальной сферы и пенсионеров, работавших в сельскохозяйственных предприятиях. В связи с передачей земель сельхозназначения в частные руки, частыми структурными изменениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, изменением нормативно-правовой базы со стороны государства практически прекратился контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения.

Объекты и методы исследования

Земельный фонд Алтайского края составляет почти 16,8 млн га и является основным стратегическим ресурсом региона [1]. Большую роль для экономики края имеют земли сельскохозяйственного назначения, площадь которых более 11,5 млн га, земли населённых пунктов (372 тыс. га), земли промышленности (118 тыс. га) и земли лесного фонда, на долю которого приходится 4,35 млн га, или почти 26% территории Алтайского края. Приоритет земель сельскохозяйственного назначения очевиден. Поэтому целью исследования явилась разработка современной концепции управления земельными ресурсами Алтайского края с учётом организационной структуры управления и нор-

мативно-правового обеспечения. В связи с этим назрела необходимость по оптимизации взаимодействия государственных органов общей и специальной компетенции с органами местного самоуправления в области управления земельными ресурсами.

Используемые методы являются стандартными при проведении подобного рода исследований: монографический, анализа и синтеза, абстракции.

Результаты и их обсуждение

В марте 1998 г. была принята «Концепция рационального использования земель сельскохозяйственного назначения Алтайского края», в которой дана характеристика состояния и использования земель сельскохозяйственного назначения, негативных процессов, приводящих к деградации земель, изложены естественно-научные принципы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, раскрыты социально-экономические проблемы сельскохозяйственного землепользования и предложены основные направления рационализации землепользования на селе [2]. Положения, сформулированные в Концепции, не потеряли актуальности до сегодняшнего дня. Однако в этой Концепции не были предложены пути интеграции взаимодействия всех ветвей власти и на всех уровнях при организации рационального и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения. Нужна новая стратегия управления земельными ресурсами, учитывающая реальность последних лет. Очевидно, что должна быть разработана новая Концепция по управлению земельными ресурсами Алтайского края.

Целью этой Концепции должны стать разработка модели взаимодействия подсистем управления земельными ресурсами региона,

установление единой системы процедур государственного управления земельными отношениями, отработка технологии применения механизмов и методов управления землями сельскохозяйственного назначения в регионе и муниципальных образованиях (районах, городах, сельских поселениях) Алтайского края, обеспечивающие повышение отдачи с земли, охрану и качество жизни населения региона.

Управление земельными ресурсами должно строиться на принципах достаточности, экологических требований и экономических возможностей, суть которых изложена в Концепции 1998 г. Площадь сельхозугодий для региона с учётом рынка определена. Сегодня требуется дифференциация соотношения угодий в разрезе муниципальных образований (районов, сельских администраций, поселений), с учётом экологических требований и экономических возможностей ресурсов каждого муниципального образования [3-5].

В процессе управления земельными ресурсами необходимо принять экономический, правовой, социально-распорядительный (административный), социально-психологический механизмы и информационное обеспечение.

Экономический механизм – это совокупность методов воздействия на экономические интересы людей в целях достижения наилучших результатов их функционирования с наименьшими требованиями и материальными затратами.

Организационно-распорядительный механизм – это совокупность методов организационно-распорядительного воздействия, направленных на обеспечение непрерывности и ритмичности управленческих процессов.

Правовой механизм – это совокупность методов правового воздействия на собственников, владельцев и пользователей земли по её использованию и охране (соблюдение прав и обязанностей).

Социально-психологический механизм – это совокупность методов воздействия на органы управления (коллективы) и людей через социально-психологические интересы (создание общественного мнения в области землепользования).

Информационное обеспечение – это система сбора, обработки и представления информации, необходимой для принятия управленческих решений по использованию земельных ресурсов на всех административно-территориальных уровнях. При управлении земельными ресурсами такой информационной системой является единый государственный земельный кадастр (в ближайшей перспективе кадастр объектов недвижимости).

Экономический механизм включает следующие методы управления земельными ресурсами: землеустройство, государственный земельный кадастр, государственный мониторинг земель, контроль за соблюдением

земельного законодательства, охраной и использованием земель (земельный контроль), земельный налог, арендную плату за землю, рыночную цену земли, залоговую цену земли, компенсационные платежи при изъятии земель, компенсационные выплаты при консервации земель, платежи за повышение качества земли, штрафные платежи за экологический ущерб, налогообложение при гражданском земельном обороте, плату за право аренды и др.

Правовой механизм объединяет нормы, которые определяют поведение участников земельных отношений, порядок исполнения требований, приказов, указаний при использовании земель различного целевого назначения, форм собственности, а также в случае нарушения законодательства.

Целью управления земельными ресурсами является организация рационального и эффективного использования земельных ресурсов Алтайского края и муниципальных образований, а также всех категорий земель.

Концепция управления земельными ресурсами Алтайского края может быть положена в основу Комплексной программы управления земельными ресурсами региона и использована в качестве координационного материала для проведения научно-исследовательских и проектно-технологических работ с целью усовершенствования системы управления земельными ресурсами края и муниципальных образований.

Основные направления совершенствования системы управления земельными ресурсами региона

Главная задача мероприятий по управлению земельными ресурсами в регионе – создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования в Алтайском крае [6].

Первоочередные меры:

1. Управление земельными ресурсами региона должно осуществляться на основе схемы составления «Схемы землеустройства Алтайского края», разработку и финансирование которой необходимо предусмотреть в ближайший год.

2. На основе схемы землеустройства разработать и законодательно утвердить «Программу комплексного использования и охраны земельных ресурсов Алтайского края».

3. Составление схемы территориального планирования края.

4. Разработка и детализация Положения о муниципальном контроле.

5. Формирование дифференцированного подхода при обеспечении граждан и юридических лиц земельными участками, необхо-

димыми для удовлетворения жизненных потребностей и хозяйствования, установления льгот по цене предоставленных земель.

6. Увеличение числа рабочих мест при организации и расширении производства в сельском и лесном хозяйстве на основе рационального вовлечения в экономический оборот и хозяйствование земельных ресурсов в целях стимулирования инвестиционных проектов, обеспечивающих решение социальных проблем.

7. Вовлечение широких слоёв населения в процесс регулирования земельных отношений, обеспечения рационального и эффективного использования земель и отработка механизмов участия граждан в реализации общественного и производственного земельного контроля.

8. Формирование системы управления земельными ресурсами, нацеленной на повышение сбора доходов в бюджет и активизацию инвестиционных процессов, и развитие производства.

9. Дифференциация выкупной цены земельного участка под приватизированными предприятиями в зависимости от эффективности инвестиционного проекта.

10. Приоритетное предоставление земельных участков под расширение предприятий с учётом их инвестиционных программ и социально-экономического значения.

11. Разработка и внедрение комплекса мер по совершенствованию системы государственного регулирования арендных отношений.

12. Разработка и утверждение единой методики определения арендной платы за землю, учитывающей категории земель и арендаторов, эффективность использования земель, уровень доходов и платёжную дисциплину арендаторов во взаимосвязи с промышленной и социальной политикой.

13. Установление порядка и условий предоставления земель в аренду.

14. Выработка механизмов предупреждения концентрации крупных земельных массивов у неэффективных собственников, пользователей, арендаторов, перераспределения земель на условиях обеспечения их рационального использования правообладателями.

15. Развитие конкуренции при формировании правоотношений на землю, нацеленной на привлечение в сельское хозяйство инвесторов, конкурирующих по условиям инвестиционных проектов, с обеспечением их гарантий правами на землю.

16. Развитие конкуренции в сфере землеустроительных и земельно-кадастровых действий, при восстановлении государственного сектора землеустройства и установлении негосударственного тарифного регулирования землеустроительных действий.

17. Отработка механизмов формирования оборота земель сельскохозяйственного назначения и активизация земельного рынка через земельные торги.

На создание эффективной системы управления земельными ресурсами региона потребуются долгосрочные капитальные затраты, которые в основном (\approx на 70%) должны лечь на плечи государства, а оставшаяся часть (30%) предусмотрена в бюджете Алтайского края.

Независимый регион – это могущество Российской Федерации. Текущие затраты на финансовое обеспечение системы управления земельными ресурсами возмещаются за счёт средств субъектов земельных отношений и земельных платежей.

Основные направления развития системы управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях

Главная задача мероприятий по управлению земельными ресурсами – организация рационального и эффективного использования земельного фонда территорий муниципальных образований (районов, городов, сельских советов, поселений) [7].

Управление земельными ресурсами в муниципальном образовании должно базироваться на Положениях Конституции РФ о местном самоуправлении и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Первоочередные меры:

- разработка и реализация Программы развития муниципального образования;
- составление схемы территориального планирования муниципальных районов (с установлением площади территории, соотношения категорий земель и угодий);
- составление схем землеустройства административных районов и других муниципальных образований;
- разработка целевой комплексной программы использования и охраны земельных ресурсов муниципальных районов;
- составление проектов территориального землеустройства;
- составление проектов планировки территорий;
- разработка проектов внутрихозяйственной организации территории;
- разработка рабочих проектов на осуществление мероприятий на локальных земельных участках;
- определение существующих и возможных доходов муниципального образования, за счёт которых формируется местный бюджет;
- выявление эффективно работающих хозяйственных субъектов (видов хозяйственной

деятельности), приносящих наибольший доход и обеспечивающий качество жизни населения муниципального образования;

- установление численности населения, потребности земельных ресурсов в муниципальном образовании в связи с развитием производства и занятости населения;
- создание оптимальных условий для хозяйственной деятельности, отбор лучших видов деятельности и отраслей производства в муниципальном образовании;
- отработка механизма платности землепользования в муниципальном образовании;
- организация и активизация земельного оборота в муниципальном образовании с целью повышения рациональности и эффективности использования земли (передача долей «крепким хозяйствам»);
- отработка механизма наложения обременений (ограничений) на использование земли;
- разработка структуры органа местного самоуправления и определение функций этих органов;
- организация муниципального, производственного и общественного контроля за использованием и охраной муниципальных земель;
- разработка и практическая реализация механизма рыночного инвестирования проектов в рамках муниципального образования (поиск способов мобилизации местных финансовых ресурсов и их привлечения со стороны);
- создание системы ипотечного кредитования в муниципальных образованиях;
- создание системы комплексного управления природопользованием на территории муниципалитетов;
- разработка механизма платы за природопользование при устоявшейся позиции: «Всё вокруг колхозное, всё вокруг ничьё»;
- поиск средств и методов для стимулирования собственников, прошедших регистрацию, учёт и оценку земель (постановка на кадастровый учёт, проведение землеустройства, уплата земельного налога и иных налогов и платежей).

Согласно законодательству реализация любых проектов в границах муниципальных образований осуществляется за счёт средств муниципалитетов. Реализация Положений предлагаемой Концепции возможна в форме пилотных (приоритетных) проектов, финансирование которых необходимо заложить в бюджете Алтайского края, частично привлекая средства муниципалитетов и заинтересованных лиц, проживающих на территории муниципалитетов, которые можно выбрать во всех основных почвенно-географических зо-

нах Алтайского края, начиная с зоны каштановых почв сухой степи, заканчивая предгорьями Алтая и Салаира (всего 6 зон).

Заключение

Выполнив научно-исследовательские и проектно-изыскательские работы, можно предложить пути рационализации, оптимизации и повышения эффективности использования земельных ресурсов в разных природных условиях Алтайского края, в дальнейшем используя пилотные проекты, адаптируя их к условиям различных муниципальных образований, улучшая экономическую ситуацию на селе, повышая уровень жизни населения этих территорий и Алтайского края в целом. Главное условие реализации этой Концепции – это долгосрочная упорная, настойчивая работа в указанном направлении, какая бы власть не приходила и какие бы политические бури не пролетали над территорией Алтайского края. Могущество США, Японии, стран Евросоюза заключается именно в последовательности реализации программ развития государств малых и больших.

Библиографический список

1. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Лебедева Л.В., Ещенко С.И. Основы землеустройства: учебное пособие. – Барнаул: РИО АГАУ, 2014. – 170 с.
2. Концепция рационального использования земель сельскохозяйственного назначения Алтайского края в современных условиях // Производство продукции сельского хозяйства в Алтайском крае в современных условиях: проблемы и решения: матер. науч.-практ. конф. (Барнаул, 4-5 марта 1998 г.). – Барнаул: ГИПП «Алтай», 1998. – С. 370-425.
3. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Владова Т.В. Моделирование современного землепользования в сухой степи: монография. – Барнаул: Изд-во АГАУ, 2010. – 103 с.
4. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Кирякина Ю.Ю. Организация современного землепользования на эколого-ландшафтной основе: монография. – Барнаул: Изд-во АГАУ, 2011. – 120 с.
5. Татаринцев Л.М. Проблема охраны плодородия земель сельскохозяйственного назначения и её решение // Роль и значение землеустроительной науки и образования в развитии Сибири: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. – Омск: Изд-во ИП Макшеевой Е.А., 2012 – С. 378-382.
6. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л. Некоторые концептуальные аспекты управления земельными ресурсами Алтайского края // Аграрная наука – сельскому хозяйству: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 кн. – Барнаул: РИО АГАУ, 2014. – Кн. 2. – С. 389-390.

7. Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Будрицкая И.А., Латышева О.А. Мероприятия по управлению и охране земель муниципального образования // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 1 (111). – С. 137-142.

References

1. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Lebedeva L.V., Eshchenko S.I. Osnovy zemleustroystva: uchebnoe posobie. – Barnaul: RIO AGAU, 2014. – 170 s.

2. Kontseptsiya ratsional'nogo ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya Altaiskogo kraya v sovremennykh usloviyakh // Proizvodstvo produktsii sel'skogo khozyaistva v Altaiskom krae v sovremennykh usloviyakh: problemy i resheniya. Mater. nauch.-praktich. konf. (Barnaul, 4-5 marta 1998 goda). – Barnaul: GIPP «Altai», 1998. – S. 370-425.

3. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Vlasova T.V. Modelirovanie sovremennogo zemlepol'zovaniya v sukhoi stepi: monografiya. – Barnaul: Izd-vo AGAU, 2010. – 103 s.

4. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Kiryakina Yu.Yu. Organizatsiya sovremennogo zemlepol'zovaniya na ekologo-landshaffnoi osnove: monografiya. – Barnaul: Izd-vo AGAU, 2011. – 120 s.

5. Tatarintsev L.M. Problema okhrany plodородiya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya i ee reshenie // Rol' i znachenie zemleustroitel'noi nauki i obrazovaniya v razvitii Sibiri: sb. statei Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – Omsk: Izd-vo IP Maksheevoi E.A., 2012 – S. 378-382.

6. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L. Nekotorye kontseptual'nye aspekty upravleniya zemelnymi resursami Altaiskogo kraya // Agrarnaya nauka – sel'skomu khozyaistvu: sb. statei Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v 3-kh kn. – Barnaul: Izd-vo AGAU, 2014. – Kn. 2. – S. 389-390.

7. Tatarintsev L.M., Tatarintsev V.L., Budritskaya I.A., Latysheva O.A. Meropriyatiya po upravleniyu i okhrane zemel' munitsipal'nogo obrazovaniya: stat'ya // Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2014. – № 1 (111). – S. 137-142.



УДК 338.431.001.76:338.436:339

И.Н. Сычева, Ю.А. Тихомирова
I.N. Sycheva, Yu.A. Tikhomirova

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ АГРАРНОГО СЕКТОРА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В ВТО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

INNOVATIVE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL SECTOR IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S WTO ACCESSION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Ключевые слова: инновационное развитие, аграрный сектор, ВТО, внутренняя поддержка, «зеленая корзина», «желтая корзина».

В настоящее время сельское хозяйство страны, как составная часть народнохозяйственного комплекса, находится поистине перед системным выбором: придерживаться прежнего, инерционного пути или осуществлять трудный переход на принципиально иной, инвестиционно-инновационный путь, предопределяющий необходимость обновления на качественно новой основе научно-информационной, технической и технологической базы агропромышленного комплекса. Членство России в ВТО делает выбор в пользу инновационного типа развития аграрного сектора поистине безальтернативным. Очевидно, что перевод экономики на рельсы инновационного развития требует огромных финансовых вливаний, в том числе и со стороны государства. Между тем интеграция в ВТО вынуждает Россию строить свою экономическую политику в соответствии с принятыми на себя обязательствами и международными нор-

мами. Целью исследования является оценка влияния возможных последствий применения основных параметров обязательств, принятых на себя Россией в области сельского хозяйства в рамках ВТО, на инновационную активность аграрного сектора экономики. На основе анализа Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг., а также долгосрочной целевой программы развития сельского хозяйства Алтайского края на 2013-2020 гг. сделан вывод о происходящей в настоящее время переориентации государственного субсидирования в направлении максимального задействования мер «зеленой корзины», объемы которой не ограничиваются правилами ВТО. В результате рассмотрения специфики «зеленой корзины» обосновано положение о том, что именно указанный инструмент господдержки способен в наибольшей степени обеспечить создание институциональной среды, способствующей ускорению инновационных процессов в аграрном секторе страны и ее регионов.