

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ АГРАРНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

В.Г. БРЫЖКО (фото),

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой землеустройства,

А.А. ПШЕНИЧНИКОВ,

ассистент, Пермская ГСХА им. академика Д.Н. Прянишникова

Ключевые слова: система прогнозирования, аграрное землепользование, приоритетные направления, развитие объекта прогнозирования.

Совершенствование организационно-экономического механизма прогнозирования развития сельскохозяйственного землепользования региона направлено на замедление и стабилизацию негативных процессов в перераспределении земельных ресурсов, обеспечение в перспективе положительной динамики землепользования, развитие сельскохозяйственного производства и сельских территорий, обеспечение занятости сельского населения, сохранение сельского уклада жизни в регионе.

Для развития системы прогнозирования аграрного землепользования региона на перспективу необходим комплекс взаимосвязанных мероприятий, включающих, во-первых, совершенствование технологии прогнозирования, во-вторых, развитие объекта прогнозирования, в-третьих, повышение практической значимости результатов прогнозирования.

Совершенствование системы прогнозирования в технологическом аспекте видится авторам в развитии взаимосвязей между отдельными прогнозами, определении места прогнозов в общей системе регионального прогнозирования, усилении обоснования прогнозных разработок.

В частности, на наш взгляд, необходимо развитие связей между региональными и муниципальными прогнозами использования и охраны земельных ресурсов. В прогнозных разработках муниципального уровня должны детализироваться общие вопросы прогнозирования использования и охраны продуктивных земель, обоснованные в прогнозах регионального уровня, которые, в свою очередь, должны входить в единую систему прогнозирования использования и охраны земельных ресурсов страны. Результаты прогнозирования муниципального уровня должны предусматривать связь с конкретными проектными разработками и организационно-территориальными мероприятиями с целью реализации прогнозов на практике. В нашем случае прогнозирование развития аграрного землепользования региона может найти отражение в традиционной системе организации рационального использования и охраны земельных ресурсов, а также развития

агропромышленного комплекса; быть представлено, с одной стороны, в форме составных частей соответствующих схем землеустройства, с другой – в форме разделов соответствующих концепций и программ развития сельского хозяйства региона. Это будет способствовать развитию связей в системе прогнозирования аграрного землепользования по схеме регион – муниципальное образование – землепользование, совершенствованию управления земельными ресурсами, обеспечению сочетания отраслевых и территориальных интересов в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Обоснование прогнозов развития аграрного землепользования должно отражать социальные, природоохранные и экономические показатели, имеющие существенное значение при территориальной организации сельского хозяйства региона.

В частности, социальное обоснование прогнозов должно предусматривать создание благоприятных территориальных условий для повышения эффективности использования земельных ресурсов и сельского хозяйства, что, в свою очередь, приведёт к повышению уровня доходов сельского населения, улучшению условий жизни на селе.

С социальным обоснованием тесно связано природоохранное (экологическое) обоснование прогнозных разработок, задача которых: устранить в перспективе техногенное и иное негативное воздействие на аграрное производство региона, предотвратить или компенсировать ущерб, наносимый этим воздействием сельскому хозяйству, аграрным товаропроизводителям и населению, проживающему в сельской местности.

Экономическое обоснование прогнозирования развития аграрного землепользования носит своего рода результирующий характер и обеспечивается повышением эффективности сельскохозяйственного производства и, как следствие, развитие сельских территорий в регионе. Обоснование прогнозных разработок должно носить комплексный характер и производиться по всем названным направлениям одновременно.



614990, г. Пермь,
ул. Коммунистическая, 23;
тел.: 8 (342) 212-47-79, 212-53-94;
e-mail: psaa@pstu.ac.ru

Радикальное изменение сложившейся негативной динамики развития сельскохозяйственного землепользования в регионе невозможно без системы целенаправленных организационно-экономических мероприятий по созданию необходимых условий для развития объектов прогнозирования с целью совершенствования всей системы прогнозирования регионального землепользования.

Результаты наших исследований показывают, что к приоритетным направлениям развития аграрного землепользования региона (как объекта прогнозирования, входящего в систему прогнозирования) следует отнести нормативно-правовое и экономическое.

В частности, юридическое обеспечение является необходимым условием функционирования эффективного механизма развития регионального сельскохозяйственного землепользования.

Согласно основам теории земельного права, отношения, возникающие в обществе в связи с распределением, перераспределением, использованием и охраной земель, в том числе земель сельскохозяйственного назначения, регулируются нормами земельного права и в совокупности составляют предмет этой отрасли права. Источниками земельного права являются законы и подзаконные акты: Конституция Российской Федерации, конституции республик в составе Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы по вопросам использования и охраны земель, земельные кодексы республик в составе Российской Федерации и нормативные акты субъектов Российской Федерации, нормативные акты Президента Российской Федерации, нормативные акты Правительства Российской Федерации и другие подзаконные акты Российской Федерации [3]. Организация рационального использования и охраны земельных ресурсов должна производиться на основе норм земельного законодательства,

Forecasting system, agrarian land tenure, priority directions, development of object of forecasting.

устанавливаемых вышеперечисленными источниками права.

Улучшение нормативно-правового обеспечения развития аграрного землепользования региона должно носить комплексный характер и сводиться к совершенствованию соответствующих правовых норм Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Развитие данного направления необходимо выполнять в несколько последовательных взаимосвязанных этапов. На первом этапе необходимо усовершенствовать (разработать и принять) соответствующие законодательные документы; на втором этапе следует положения действующих правовых норм привести в соответствие с новыми; на третьем этапе необходимо организовать комплексный правовой мониторинг в области земельных отношений [2].

В нашем случае совершенствование системы в нормативно-правовом направлении должно предусматривать реализацию следующих взаимосвязанных мероприятий:

- ужесточение (совершенствование) норм права, регламентирующих порядок и условия изъятия из оборота земель сельскохозяйственного назначения и предоставления их для целей, не связанных с ведением аграрного производства;

- установление перечня высокопродуктивных особо ценных земель, изъятие которых из сельскохозяйственного оборота региона не допускается ни при каких обстоятельствах;

- установление ограничений рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения (включая определение максимальной площади земель, которые могут находиться в собственности одного субъекта), гарантирующих сохранение целевого назначения продуктивных земель после совершения в их отношении рыночных действий;

- совершенствование порядка выкупа земель сельскохозяйственного назначения субъектом Российской Федерации с целью сохранения их целевого назначения, сохранения и повышения уровня почвенного плодородия;

- развитие норм права, определяющих требования к рациональному использованию земельных ресурсов в сельском хозяйстве всеми аграрными товаропроизводителями;

- нормативно-правовое обеспечение условий для осуществления эффективного контроля над целевым использованием сельскохозяйственных земель, соблюдением норм рационального землепользования (природопользования).

Следует заметить, что в целях контроля над использованием земельных ресурсов на территории страны осуществляется мониторинг земель, который представляет собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения

и устранения последствий негативных процессов [1].

Данный вид мониторинга, без сомнения, необходим, однако он не затрагивает правовых вопросов землепользования и землепользования. Между тем в современных земельных отношениях участвует большое количество пользователей земли, столкновение экономических интересов которых неизбежно порождает земельные споры. Данная особенность должна найти свое отражение при организации и осуществлении государственного контроля над использованием земель, в том числе сельскохозяйственного назначения [2].

Для информационного обеспечения развития аграрной реформы в стране необходимо введение правового мониторинга регулирования земельных отношений как в масштабах земельного фонда государства, так и в пределах отдельных его категорий, в частности, на землях сельскохозяйственного назначения.

Основными перспективными задачами в этом направлении, по нашему мнению, следует считать установление особенностей правового мониторинга на землях сельскохозяйственного назначения, уточнение цели и задач правового мониторинга на сельскохозяйственных землях, определение организационных основ его осуществления, разработку конкретных практических рекомендаций.

Реализация предлагаемых мероприятий должна способствовать совершенствованию механизма правового регулирования организации использования земель сельскохозяйственного назначения и, как следствие, улучшению практики использования, распределения, перераспределения и охраны сельскохозяйственных земель.

Экономическое направление совершенствования системы развития аграрного землепользования региона, на наш взгляд, должно предусматривать введение комплекса единовременных и текущих платежей, стимулирующих развитие аграрного землепользования региона как объекта прогнозирования.

Следует заметить, что платежи за землю являются важнейшим экономическим инструментом регулирования земельных отношений в стране, средством обеспечения социальной справедливости в этой сфере, источником формирования муниципальных бюджетов, источником финансирования социальных программ развития сельских территорий, средством обеспечения государственных, национальных и общественных интересов в области использования и охраны земельных ресурсов, в том числе земель сельскохозяйственного назначения. Можно сказать, что земельные платежи в экономике сельского хозяйства выполняют очень важную функцию.

Применительно к нашему случаю авторами предлагается следующий комплекс платежей:

- за изъятие продуктивных земель из сельскохозяйственного оборота для целей, не связанных с ведением аграрного производства (расширения границ населенных пунктов, строительства промышленных и иных объектов, добычи полезных ископаемых);

- за выбытие земельных участков из сельскохозяйственного производства в результате рыночного оборота (в тех случаях, когда в результате рыночных действий меняется целевое назначение земель);

- за рекультивацию нарушенных земель (включая стоимость биологического этапа рекультивации) и освоение новых земель для последующего сельскохозяйственного использования;

- за нецелевое использование земель сельскохозяйственного назначения (сельскохозяйственных угодий, используемых непосредственно для производства аграрной продукции);

- за прекращение использования земельных участков в сельскохозяйственном производстве (в результате чего участки зарастают мелколесьем и кустарником, теряют производительные качества);

- за использование ценных сельскохозяйственных угодий в качестве менее ценных, за снижение качества земель и уровня почвенного плодородия угодий в результате их сельскохозяйственного использования.

Приоритетные направления развития аграрного землепользования региона как объекта прогнозирования представлены на рисунке.

Кроме перечисленных платежей, носящих преимущественно компенсационный или предупредительный (направленный на предотвращение потенциального ущерба) характер, комплекс экономических инструментов должен дополняться дифференцированными показателями платы за пользование землей (земельный налог, арендная плата).

Можно заметить, что в системе экономических инструментов выделяются две основные группы платежей: единовременные, основу которых составляет стоимость сельскохозяйственного освоения земель, и текущие, основу которых составляет кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель.

Стоимость восстановления продуктивности нарушенных земель, заброшенных и неиспользуемых участков, нерационально используемых земель, вовлечения в аграрный оборот новых земельных участков должна определяться величиной капитальных вложений на освоение земель для сельскохозяйственных целей. В основе этих платежей, на наш взгляд, должны находиться затраты на сельскохозяйственную рекультивацию нарушенных земель, так как по величине они сопоставимы со стоимостью освоения новых земель. Доказано, что содержание работ по освоению новых земель и рекультивации нарушенных участков в основ-

ном совпадает. Это обстоятельство обуславливает возможность оценки инвестиций на освоение земель величиной затрат на рекультивацию земель.

В Пермском крае величина капитальных вложений на биологическую рекультивацию нарушенных земель составляет в среднем 139,42 тыс. руб./га [5].

В основе текущих земельных платежей в соответствии с действующим законодательством лежит кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения. Этот показатель служит налоговой базой, определяемой в отношении отдельных земельных участков и дифференцируемой при помощи налоговых ставок для установления земельного налога и других платежей за землю. По данным Управления Роснедвижимости по Пермскому краю, величина средней по региону кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения составляет 10,07 тыс. руб./га [4].

Эти значения можно брать за основу при расчётах нормативов единовременных и текущих платежей.

Для определения дифференцированных значений нормативов основных земельных платежей по типам и подтипам почв земель сельскохозяйственного назначения региона нами использованы данные Управления Роснедвижимости по Пермскому краю и материалы почвенных обследований и бонитировки почв Пермского филиала института «Уралгипрозем». Базовые нормативы дифференцированы с учетом бонитировочной шкалы почв Прикамья по основным почвенным разновидностям. Результаты наших расчётов в краткой форме по установлению данных экономических нормативов приведены в таблице.

Реализация мероприятий нормативно-правового и экономического характера призвана способствовать совершенствованию важнейшей составляющей системы прогнозирования – объекта прогнозирования, то есть развитию аграрного землепользования региона.

Развитие системы прогнозирования землепользования требует повышения практической значимости прогнозных разработок.

По мнению авторов, результаты прогнозирования аграрного землепользования должны использоваться при разработке прогнозных сценариев развития сельского хозяйства региона. В частности, для разработки комплексных прогнозов развития регионального сельского хозяйства необходимо использовать следующую информацию (полученную в результате прогнозирования землепользования): площадь земель сельскохозяйственного назначения; площадь сельскохозяйственных угодий; распределение земель по формам собственности и формам хозяйствования; площадь нарушенных сельскохозяйственных земель; площадь неиспользуемых, заброшенных, загрязнённых сельскохозяйственных земель; площадь ос-

воения земель для сельскохозяйственного использования; площадь сельскохозяйственных земель, используемых не по целевому назначению; площадь нерационально используемых сельскохозяйственных земель; стоимость сельскохозяйственного освоения новых земель; стоимость рекультивации нарушенных земель; кадастровая и рыночная стоимость сельскохозяйственных земель; земельный налог и аренд-

ная плата за земли сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, для решения региональных проблем в сфере организации использования земель сельскохозяйственного назначения необходим комплексный механизм совершенствования системы прогнозирования аграрного землепользования.

Развитие прогнозирования землепользования региона на перспективу, по



Рисунок. Приоритетные направления развития аграрного землепользования региона

Таблица

Нормативы кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения и стоимости сельскохозяйственного освоения земель по типам и подтипам почв в Пермском крае, тыс. руб./га*

| Типы и подтипы почв земель сельскохозяйственного назначения | Нормативы | |
|--|------------------------------|--------------------|
| | кадастровая стоимость земель | стоимость освоения |
| Тёмно-серые лесные, дерново-карбонатные, торфяные окультуренные | 13,56 | 187,81 |
| Серые и светло-серые лесные, дерново-слабоподзолистые, старопойменные, луговые, дерновые на бескарбонатных породах | 12,62 | 174,69 |
| Тёмно-серые лесные и дерново-карбонатные эродированные | 11,97 | 165,66 |
| Дерново-подзолистые, серые, светло-серые лесные и луговые глееватые | 11,14 | 154,18 |
| Дерново-подзолистые, серые, светло-серые лесные эродированные; пойменные луговые глееватые | 8,53 | 118,10 |
| Дерново-подзолистые, серые и светло-серые лесные глеевые; пойменные луговые глеевые; торфянисто-глеевые | 7,17 | 99,23 |
| Иловато-болотные, болотные низинные | 6,10 | 84,47 |
| Почвы овражно-балочного комплекса | 2,19 | 30,34 |
| В среднем по Пермскому краю | 10,07 | 139,42 |

* По данным Управления Роснедвижимости по Пермскому краю и материалам почвенных обследований Пермского филиала института «Уралгипрозем».

Экономика

нашему мнению, должно производиться в трёх направлениях: технологическом, развития объекта прогнозирования, практического применения результатов прогнозов. Главным звеном здесь является развитие объекта прогнозирования

(как составной части системы) – аграрного землепользования.

Реализация наших предложений призвана способствовать повышению уровня практической значимости прогнозных сценариев развития сельского хозяй-

ства, сохранению плодородных земель, развитию сельскохозяйственного производства и аграрного землепользования, социальному развитию сельских территорий, повышению уровня продовольственной безопасности региона.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации. М. : Юридическая литература, 2001. 78 с.
2. Брыжко В. Г. Механизм экономической защиты земель сельскохозяйственного назначения. Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2005. 301 с.
3. Земля и право. Сборник нормативных актов / под ред. В. Х. Улюкаева. М. : Былина, 1999. 512 с.
4. Региональный доклад о наличии земель и распределении их по формам собственности, категориям, угодьям и пользователям Пермского края по состоянию на 1 января 2008 г. / Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Пермскому краю. Пермь, 2008. 74 с.
5. Рекомендации по расчёту стоимости компенсации убытков сельскохозяйственного производства и восстановления плодородия почвы при временном занятии или изъятии земельных участков для несельскохозяйственных нужд. Пермь : Пермский филиал ФГУП «ФКЦ «Земля», 2008. 62 с.