

МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 332.2-3

Д.М. Хлопцов**ОЦЕНКА ЗЕМЛИ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ
ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

В России активно развивается частная форма собственности на землю, однако свободный рынок не в состоянии решить все проблемы функционирования земельного рынка, поскольку его потенциал ограничен. Для государственного регулирования рынка земли нужна комплексная земельная политика, нужно внедрение экономических инструментов земельной политики. В статье анализируются изменения в структуре земельного фонда России, произошедшие с 1990 по 2006 г. Особое внимание уделено вопросам оценки земли как одному из наиболее применяемых в европейских странах экономических инструментов земельной политики.

Ключевые слова: земля, земельная политика, оценка земли.

В России сегодня созданы условия для развития многообразия форм собственности на землю, однако для государственного регулирования рынка земли нужна комплексная земельная политика, нужны более совершенные земельные инструменты, способствующие созданию стимулов для инвестиций и новых рабочих мест, обеспечивающие надежное основание для принятия решений, для достижения реального партнерства между государственным и частным сектором экономики, для улучшения качества жизни, в том числе в части гарантий прав собственности и предоставления услуг. Однако свободный рынок не в состоянии решить все проблемы функционирования земельного рынка, поскольку его потенциал ограничен. Экономически максимально прибыльное использование земли не всегда повышает благосостояние общества, поэтому развитие частной земельной собственности в России невозможно без регулирования земельных отношений со стороны государства.

В большинстве развивающихся стран, а также в странах с переходной экономикой органы государственной власти сталкиваются с рядом проблем, связанных с землей и отрицательно влияющих на устойчивое развитие экономики. Часто отсутствует внятная земельная политика, градостроительство недостаточно тесно связано с планами землепользования, нет четкого распределения функций между различными уровнями власти и ведомственной политикой разных министерств. Кроме того, зачастую слаб организационный и профессиональный потенциал для управления земельными ресурсами, ощущается нехватка финансовых ресурсов.

Проведение земельной реформы в России непосредственно связано с изменением всей системы сложившихся земельных отношений на основе введения многообразия и равенства форм собственности и форм хозяйствования на земле, что отразилось и на структуре земельного фонда.

Произошедшие крупные аграрные изменения в конце XX в. вызвали необходимость значительного преобразования экономико-правового статуса земель. Все эти преобразования затронули систему землепользования России. Однако данные изменения носили скорее социально-политический, а не экономический характер: пропаганда неолиберальных подходов, приватизации земли привела к осознанию гражданами страны возможности возникновения и развития частной собственности на землю. В реальности же около 90 % земель по-прежнему находится в государственной и муниципальной собственности (таблица) [1. С. 162].

Распределение земель по формам собственности на 01.01.2006 г.

Категория земель	Площадь 2006 г.	
	тыс. га	%
РФ в целом	1 709 824,20	100
Земли государственной и муниципальной собственности	1 580 362,70	92,43
Земли в собственности юридических лиц	5 236,90	0,31
Земли в собственности граждан	124 224,60	7,27

В начале реформирования было затронуто не более 10 % территории сельскохозяйственных угодий, что существенно не изменило ситуации в землепользовании. Главное внимание уделялось развитию индивидуальных форм землепользования: крестьянских хозяйств, приусадебного, садово-огородного хозяйства. Наиболее активное реформирование началось с 1992 г., когда была проведена приватизация и перераспределение около 60–80 % сельскохозяйственных угодий, которое сопровождалось массовым созданием землепользований крестьянских (фермерских) хозяйств. К началу 1994 г. завершилось крупномасштабное перераспределение сельскохозяйственных угодий между основными собственниками (владельцами) земли.

По состоянию на 1 января 2006 г. в России было приватизировано 129 461,5 тыс. га земель, что составляет 7,6 % земель РФ в целом [1. С. 74]. Большая часть земель приобретена гражданами в результате реформирования аграрных предприятий и перераспределения сельскохозяйственных угодий членам колхозов, совхозов и др. Однако довольно внушительная часть земель приватизирована и в населенных пунктах. В целом в собственности граждан и юридических лиц в городах и поселках находится уже более 12 % приватизированных земель РФ.

Наряду с положительными эффектами развития многообразия форм собственности на землю выявились и некоторые опасные для народного хозяйства тенденции. В большинстве регионов России отмечается снижение удельного веса сельскохозяйственных угодий в общей площади земель сельскохозяйственного назначения. С начала 2000-х гг. практически повсеместно распространилась тенденция к переводу гражданами выделенных земельных долей сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов. За 6 лет, с 2000 по 2006 г., процедуре перевода подверглось более полумиллиона гектаров земель. Одной из причин перевода является высокая

потребность, спрос, а соответственно, и стоимость земель под дачную, коттеджную жилую застройку. Цена сотки бывших сельскохозяйственных угодий в Подмосковье может достигать нескольких миллионов рублей.

На начало нового века в России сложилось общее понимание механизма рыночных реформ. Со стороны государства осуществляются вполне успешные попытки создания и регулирования денежно-кредитной, налоговой системы. Однако за последние годы, начиная с 1990 г. и особенно с 2001 г., после принятия Земельного кодекса Российской Федерации, существенно изменилась структура земельного фонда России. Экономическая политика государства не может игнорировать подобные изменения и должна опираться в решении проблем рынка земли, недвижимости на рыночные инструменты. К сожалению, до сих пор в отечественной литературе нет определения самого понятия «земельная политика» [2. С. 1–81; 3. С. 1–49].

В современном обществе под термином «земельная политика», очевидно, должна пониматься деятельность администрации по распоряжению и управлению землей для оптимизации ее использования в соответствии с различной экономической, градостроительной, сельскохозяйственной ценностью для достижения условий комфортного проживания, производственной деятельности и социокультурного развития в целях большего удовлетворения потребностей общества.

Целью земельной политики является повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земли, превращение ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста.

Проводимая сегодня в западных странах земельная политика основана на смешанном административно-экономическом механизме и включает следующие инструменты:

- рыночную куплю-продажу земельных участков, выкуп и приватизацию;
- экономическую оценку земли и составление ценовых карт территорий;
- налогообложение земли на основе ее стоимости;
- планирование и организацию пространства;
- функциональное зонирование территорий;
- правила землепользования и застройки, вырабатываемые на уровне муниципалитетов;
- разработку и использование генеральных планов развития;
- порядок проведения санации земельных территорий и др.

В современной России управление земельными ресурсами больше развито с точки зрения государственного контроля. К примеру, в 1998 г. Градостроительный кодекс закрепил принцип юридически обязательного зонирования землепользования. Кодекс обязывает муниципалитеты разработать правила землепользования и развития территорий и выполнять их. Хотя признание важности городского землеустройства возрастает, настоящая ситуация в городских муниципалитетах характеризуется неэффективными, бюрократическими процедурами планирования и жестким выполнением планов зонирования, причем процедуры изменения зонирования после принятия

плана такие же сложные и жесткие. Планы зонирования во многих случаях рассматриваются скорее как бюрократический инструмент, мешающий развитию, а не средство создания динамичного и перспективного городского землеустройства и поддержки эффективного рынка городской недвижимости. В то же время отсутствует внятная земельная политика, реальное градостроительство недостаточно тесно связано с планами землепользования, нет четкого распределения функций между различными уровнями власти и ведомственной политикой разных министерств. Имеет место плохая координация и отсутствие общего руководства, которое учитывало бы деятельность всех организаций, так или иначе связанных в своей деятельности с землей.

Бессистемные, частные и локальные земельно-хозяйственные мероприятия не могут принести значительного экономического успеха. Управлять землепользованием невозможно без создания четко действующей системы планирования и землеустройства, в состав которой должна входить функция стоимостной оценки земли и экономического анализа эффективности ее использования.

Цена на землю влияет на вид ее использования. Как правило, значительные территории в центрах городов заняты торговыми учреждениями, офисными зданиями. Высокая цена земли ведет к интенсификации ее использования, способствует перенаселенности наиболее ценных территорий, их транспортной перегрузке. Это, в свою очередь, приводит к снижению ценности территории отдельных районов для определенных функций. Высокие цены на землю вызывают непропорциональное распределение городских территорий между отдельными функциональными зонами, затрудняют проведение санационных мероприятий. Зарубежный опыт свидетельствует: в центральных районах крупнейших городов размер компенсации за землю и дома, намеченные к сносу, составляет до 80–100 % затрат на новое строительство [4. Т. 1. С. 71]. Решать подобные проблемы и призвана земельная политика.

Сегодня решение возникших градостроительных проблем в России лежит прежде всего в плоскости использования экономических инструментов земельной политики и развития прав частной собственности на землю. Конечной целью градостроительной, земельной политики местных властей является рост стоимости земли. Ведь именно тогда частные земельные собственники, ставшие богаче, почувствуют реальность принимаемых администрацией действий, а бюджет получит большие средства через рост земельного налога. Кроме того, обоснованный, подкрепленный продуманными мероприятиями в области земельного менеджмента рост стоимости земли способен привлечь дополнительные финансовые вложения и повысить инвестиционную привлекательность региона. Опыт все той же Европы свидетельствует о том, что при решении земельных проблем необходимо привлекать экспертов-оценщиков, риэлтеров, способных определить наименее затратные для бюджета способы их решения, приводящие к оптимизации землепользования и, соответственно, к росту стоимости земли.

Государство во всем мире является основным потребителем услуг по оценке земли. И конечно же в первую очередь оценка необходима здесь для решения задач справедливого налогообложения. В России проведена работа

по массовой оценке кадастровой стоимости земли, которая теоретически должна быть максимально возможно приближена к рыночной стоимости. В последнее время во многих городах активно ведутся работы по актуализации проведенной оценки и ценовому зонированию территорий на основе определения рыночной стоимости земли. Ценовое зонирование территорий городов с определением абсолютного значения стоимости земли в каждой из зон позволяет не только решить проблему более справедливого налогообложения, но и определить ориентиры цены при купле-продаже земли, дифференцировать арендные ставки, определить задачи городской земельной политики. По опыту западных стран в последние годы в России создаются ценовые карты городов, решающие задачи комплексной оценки и зонирования земель, а также определения инвестиционного, градостроительного потенциала как отдельных городских территорий, так и города в целом.

Однако решение проблем эффективного и справедливого налогообложения земли не является единственной задачей оценки. Зачастую администрации городов сталкиваются с проблемой снижения престижности какого-либо из городских районов, резким изменением стоимости земли или инвестиционной привлекательности района. Причины могут быть самые разные – возросшая транспортная нагрузка, рост загазованности, плотность строительства, благоустройство и озеленение территории и т. п. В подобных случаях муниципалитетами, как правило, должны проводиться мероприятия по санации района, включающие в себя анализ наиболее эффективного использования территории района, градостроительные предложения, оценку стоимости земли до проведения санации и после. После проведения санации района стоимость земли в нем и ближайшем окружении довольно резко возрастает и, как следствие, увеличиваются инвестиционные потоки в городское хозяйство и бюджетные налоговые поступления. Собственно же санационные работы могут финансироваться без привлечения средств бюджета за счет взносов собственников земли в размере повышения рыночной стоимости каждого земельного участка вследствие проведения санации. В данном случае необходимо довольно точно и доказательно провести оценку земли с учетом выполнения предлагаемых мероприятий до их фактического проведения, так как именно разница в стоимости земли важна как городской экономике, так и частным собственникам участков. Эта задача оценки земли является одной из наиболее сложных, однако и наиболее эффективных с точки зрения повышения инвестиционного, градостроительного потенциала территории и увеличения доходов собственников земли и регионального бюджета.

Одним из примеров использования оценки для целей градостроительства является решение проблемы создания единого торгово-делового центра города Киль на севере Германии [5. С. 76–89]. На рис. 1 представлена планировка до санации центральной части города. При этом в качестве основных проблем властями выделялись:

- 1) отсутствие единого развитого торгово-делового центра города с пешеходной зоной;
- 2) большая транспортная нагрузка, проблемы с парковкой;
- 3) снижение проходимости, посещаемости существующих магазинов;

- 4) падение инвестиционной привлекательности района;
- 5) ухудшение экологической ситуации (загазованность);
- 6) снижение рыночной стоимости недвижимости;
- 7) падение доходов бюджета (налоги с рыночной, кадастровой стоимости недвижимости, аренда государственного имущества).

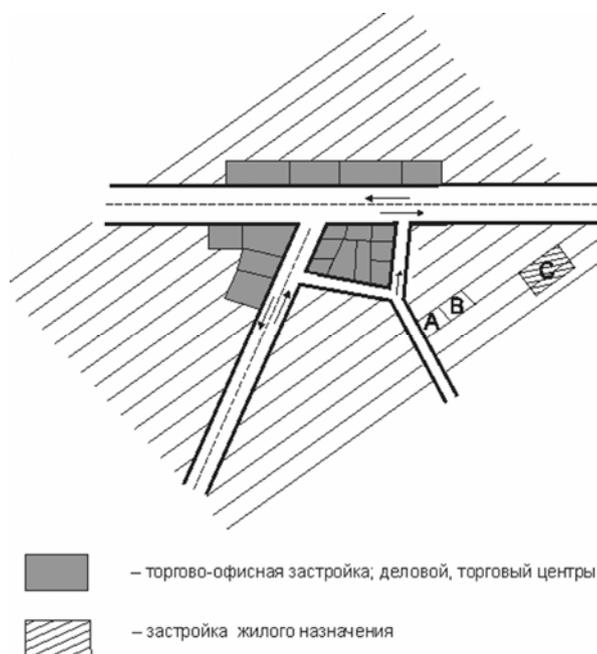


Рис. 1. Градостроительная ситуация до санации района: центральная часть города разделена транспортными магистралями

При решении подобных градостроительных проблем необходимо осознать, что наиболее важной проблемой, требующей решения, является падение рыночной стоимости земли. Решение, приводящее к росту стоимости земли, прямо или косвенно разрешает и прочие существующие проблемы. Именно поэтому данная ситуация требует в первую очередь проведения экономической оценки земельных участков профессиональными оценщиками.

На рис. 2 показана градостроительная ситуация, предложенная оценщиками после анализа сложившейся ситуации в землепользовании и оценки.

Участок С входит в зону застройки жилого назначения. Выделение участка С иной штриховкой, отличной от штриховки застройки жилого назначения, связано с необходимостью наглядно продемонстрировать, что данный участок, в отличие от участков А и В, не получает роста стоимости вследствие градостроительных мероприятий, а идет на выкуп для строительства дороги. Проведение новой автодороги значительно сокращает поток транспорта, идущего через центр города, к тому же создает район, ограниченный кольцом дорог, с изменением его функционального использования с жилищ-

ного на торгово-офисное. В этом случае создается торговая пешеходная зона, решающая основные социально-экономические проблемы отсутствия торгово-делового центра.

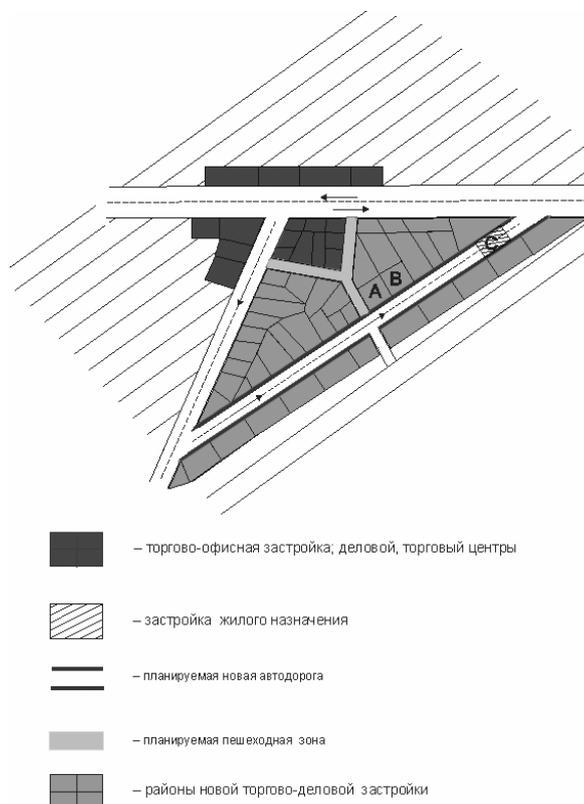


Рис. 2. Решение по градостроительной ситуации, предложенное оценщиками

Однако местным властям необходимо затратить внушительные финансовые ресурсы на выкуп земельных участков под строительство дороги (к примеру, на рис. 1 и 2 – участок С) и на само строительство. И в этом случае роль оценщиков бесспорна. Доказывая при проведении экономической оценки рост стоимости земли (в том числе и вследствие изменения функционального назначения), оценщик способен определить величину «прибавочной стоимости», которую получают владельцы некоторых земельных участков (к примеру, на рис. 1 и 2 – участки А и В).

В большинстве стран Западной Европы рост стоимости земли, обусловленный проводимыми властями градостроительными мероприятиями, частично или полностью изымается у собственников участков. За счет этих средств и осуществляется целевое финансирование мероприятий, решающих многочисленные социально-экономические проблемы.

Оценка земли при определении ориентиров земельной политики является безусловно одной из наиболее сложных задач, стоящих перед оценщиками, и требует высокого профессионализма и ответственности. Однако применение такого инструмента земельной политики не только оправдано в условиях новой, многоструктурной по формам собственности экономики России, но и эффективно с точки зрения актуализации проблем рационального землепользования, градостроительства, оптимизации расходов бюджетов различных уровней и развития государственно-частного партнерства.

Литература

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2005 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kadastr.ru/field_of_activity/lands_statistics/documents
2. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. М.: ИНФРА-М., 2006. Т. 6. 810 с.
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА -М., 2006. 495 с.
4. Организация оценки и налогообложения недвижимости / Под общ. ред. Дж. К. Эккерта: В 2 т.; Пер. с англ. М.: Российское общество оценщиков, Академия оценки, Стар Интер, 1997. Т. 1. 382 с.; Т. 2. 442 с.
5. *Erbguth W.* Bauplanungsrecht. München: Verlag C.H. Beck, 1989. 192 S.