

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

П.В. Кухтин

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация*

Современное развитие общества и переход к новой сфере общественных отношений в стране и мире требуют развития новых парадигм управления земельными ресурсами в современных динамически развивающихся экономических условиях, что предполагает, в свою очередь, выявления адекватных научных положений, определяющих базовую концепцию, но при этом необходимо разработать альтернативные подходы.

Для разработки вариантов различных концептуальных подходов управления земельными ресурсами необходимо провести анализ аналогичных концептуальных подходов, которые уже существуют в области управления земельными ресурсами. Однако в чистом виде концепции управления земельными ресурсами в современной России не разрабатывались, в отличие от СССР. Поэтому для анализа современных вариантов подходов в этой сфере можно рассмотреть проект концепции, разработанный Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (Росимущество), в частности те его разделы, которые касаются управления земельными ресурсами. Предлагаемый проект концепции раскрывает ряд вопросов: цель и задачи концепции, состав недвижимости и основные характеристики рынка недвижимости, основные направления и приоритеты государственного регулирования рынка недвижимости, управление государственной и муниципальной недвижимостью, особенности управления природными объектами недвижимости, а также ожидаемые результаты и план реализации предложенной концепции.

Данный проект был достаточно широко обсужден как специалистами, так и заинтересованными лицами, и был признан достаточно слабо проработанным с точки зрения отражения функции управления недвижимостью в Российской Федерации. В проекте концепции Росимущества есть ряд существенных недостатков, таких как:

- цели концепции противоречат государственным интересам и существенно снижают доходную часть бюджета;
- цели концепции ведут к снижению эффективности управления земельными ресурсами, серьезно ослабевают позиции по охране особо ценных сельскохозяйственных и лесных земель;
- задачи нарушают конституционные права граждан в области распоряжения и приобретения земельных участков в собственность и препятствуют развитию рынка земли и вовлечение земельных ресурсов в более сложный земельный рынок, а именно использование земельных ресурсов в качестве финансовых активов, что приводит к крупным социально-экономическим последствиям.

Для создания эффективно функционирующей системы управления недвижимым имуществом в Российской Федерации, и в частности системы государственного управления земельными ресурсами, требуется кардинальная переработка проекта концепции с точки зрения получения планируемых результатов. В качестве главных результатов в области стабилизации экономической обстановки в стране, повышению уровня жизни населения, наиболее рациональному планированию территорий и поселений, упорядочению гражданского оборота земельных участков, обеспечения прав и законных интересов участников рынка недвижимости, обеспечения законности и защиты государственных интересов [1].

Анализ данного проекта выделяет две основные функции, закрепленные за органами государственной и муниципальной власти на рынке недвижимости.

Обеспечение деятельности участников рынков недвижимости, заключающейся в установлении норм и правил функционирования рынка недвижимости.

Представительство на рынке недвижимости органов государственной и муниципальной власти в качестве публичного собственника.

Основным требованием концепции является развитие системы рыночных отношений в секторе гражданского оборота земельных ресурсов. В предложенной концепции объектами управления выступают земельные участки, представленные как объекты различных гражданских прав.

Также в данной концепции не рассматриваются вопросы социально-экономического прогнозирования в таких сферах, как: использование земельных ресурсов на государственном и региональном уровнях, национальной безопасности, государственного и муниципального управления, управления промышленными комплексами.

Современная система управления земельными ресурсами (недвижимым имуществом) включает в себя управление компетенций разных уровней: компетенции Российской Федерации, компетенции субъектов Федерации, компетенции местного самоуправления, компетенции управления объектом недвижимости на уровне организаций и объединений вне форм собственности на объект. Из этого вытекает то, что в управлении земельными ресурсами участвуют не только органы государственной и муниципальной власти, но и другие хозяйствующие субъекты управления, и не факт, что они являются собственниками объектов управления.

Особенностью данной концепции является то, что здесь в основном дается акцент на государственное регулирование рынка земли и иных объектов недвижимости, причем приоритет государственного управления практически сводится к государственному регулированию рыночного оборота земли и иных природных ресурсов; особо подчеркивается тенденция на ускорение рыночного оборота и проведение сделок с имуществом по упрощенной схеме. Что само по себе приводит к определенным вопросам по законности и целесообразности применения такого вида упрощения, которое рассмотрим более подробно. Упрощенный механизм проведения сделок с земельными участками приведет к снижению эффективности контроля со стороны государственных и муниципальных органов управления, ослабит контроль за использованием земельных ресурсов, имеющих ряд ограничений по использованию. Бесконтрольное стимулирование развития рынка земельных ресурсов приведет, с одной стороны, к получению прибыли в результате увеличения налоговых поступлений, а с другой стороны, приведет к постоянному переходу права собственности и практическому разбазариванию земельного фонда и неэффективному использованию земельных ресурсов.

Практическое разрешение данных проблем, по действующему законодательству, как раз и лежит в области государственного регулирования рынка земель. Органам государственного и муниципального управления и распоряжения требуется контрольный механизм, который бы выполнял контрольные функции по охране земель и стимулировал развитие рынка земель (а именно вовлечение земель в более сложный рынок, где земельные ресурсы выступают в качестве финансовых активов). Кроме удовлетворения современных целей и задач, требуется реализовывать также стратегические цели и задачи государства по управлению земельными ресурсами и другими объектами недвижимости. Здесь помимо обычных вариантов проведения гражданско-правовых сделок уже необходимо переходить на новые формы гражданско-правовых отношений, а именно внедрения механизмов концессии в те сферы экономики, которые еще не охвачены данным видом отношений. Построение отношений такого вида уже требует более детального рассмотрения и проработки данной стратегии государства в отношении проработки гарантий собственнику, государству как гаранту соблюдения прав законности и рациональностью использования земельных ресурсов согласно параметрам разрешенного использования.

Рассматривая предложенную концепцию в техническом аспекте поддержания информационных ресурсов об объекте управления, мы видим полное отсутствие получения дальнейшей информации об объекте после регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Фактическое же состояние совершенно иное, государственный технический учет (инвентаризация) в настоящий момент является основой любых операций с земельными ресурсами. Получаемые информационные данные применяются различными органами государственной и муниципальной власти, в первую очередь правоохранительными органами, а также используются напрямую физическими и юридическими лицами.

Кроме того, в концепции достаточно размыто представлено определение объекта недвижимого имущества, объекта земельного правоотношения, объекта природного правоотношения. Также в проекте концепции отсутствуют множественные определения по вопросу возникновения, прекращения и перехода прав собственности на различные имущественные объекты. А также неразрешенным остается функционирование прав от наличия зарегистрированного или незаре-

гистрированного права на него. При этом авторами концепции рассматривается не сам объект, а лишь зарегистрированное право на него. В процессе разработки проекта концепции авторами сведены до минимума сведения о недвижимости – фактически это лишь вид и пространственные характеристики объекта (геодезические координаты). Декларируется лишь заявительный характер регистрации прав на имущество, результатом этого является то, что информация об объекте непригодна для осуществления управления, а неучтенным остается большое количество объектов – земельных участков (примерно 22 % объектов государственной собственности и примерно 31 % объектов муниципальной собственности); есть еще ряд объектов, которые не участвуют в гражданском обороте (культурно-исторические ценности, архитектурно-исторические памятники, национальные заповедники, закрытые градообразующие территориальные объекты оборонной промышленности, объекты, находящиеся в собственности иностранных государств и другие). Согласно законодательным нормам за пределами государственного учета оказывается множество объектов, которые в силу различных социально-экономических факторов не составляют так называемое имущество в пользовании. Данные объекты по земельному фонду составляют около 87 %, а по иным объектам достигает 50 %.

Практически более 60 лет бесплатного землепользования (30–90-е годы) привели к тому, что распределение земельных участков осуществлялось путем командно-административных решений, а рента присваивалась пользователем участка или перераспределялась в пользу приоритетного для администрации производства путем выделения наиболее пригодных земельных участков для строительства и транспортной доступности. В соответствии с этим влиятельные предприятия (градообразующие) и организации стремились получить наиболее выгодно расположенные участки и, как правило, большой площади, чтобы иметь резерв территории для дальнейшего экстенсивного развития или для расширения складских территорий (многие предприятия получали еще так называемые мобилизационные площади, под расширение производства на случай чрезвычайных ситуаций) [2].

Все это привело к тому, что доля промышленных зон в городах России в 2–6 раз выше, чем в других странах, а интенсивность использования этих зон в 2–8 раз ниже (удельная землеемкость выпускаемой продукции в 2–5 раз выше, чем в Европе), причем размещались они без учета будущего развития населенных пунктов (в основном городов). Такое же распределение земель относится к районам нового жилого строительства, где единственным критерием в течение долгого времени служила экономия затрат на строительство домов (подключение к инженерным сетям и строительство фундамента) без учета не только стоимости земли, но и стоимости строительства дорог и инженерных сетей, а также эксплуатационных затрат. Процесс ликвидации перекосов в административно-командной системе потребовал создания рынка недвижимости и перехода к рыночным отношениям в городском землепользовании, но региональная законодательная база формируется достаточно долго и по многим вопросам регулирования в области управления землепользования находится в противоречии с федеральным законодательством. Вместе с тем отсутствие ряда законов, регулирующих земельные отношения в городах, приводит к необоснованным препонам по распределению и перераспределению земель в муниципальных образованиях, а административная власть (особенно на местном уровне) не хочет упускать из рук такую монополию и создает процедуры и правила, блокирующие инвестиции в пригородное сельское хозяйство. Такое положение усугубляется еще и тем, что в настоящий момент идет необоснованное банкротство пригородных (в радиусе до 30–60 км от крупных городов) сельскохозяйственных предприятий и перевод сельскохозяйственных земель в несельскохозяйственные под застройку.

В результате земельный рынок развивается в достаточно нецивилизованных условиях, ориентированных на спекулятивные операции и занимается почти исключительно обслуживанием богачей, имеющих возможность оплатить сверхдоходы посредников и спекулянтов [3].

В современном правовом обществе государство обязано контролировать и регулировать использование недвижимости (а особенно земли) и операции с ней. Необходимо подчеркнуть, что в городах России на современном этапе развития административной системы, как правило, отсутствует ясная политика властей в области управления городской недвижимостью, а контролируется и регулируется зачастую не то и не так, как это принято в правовом государстве. Поэтому можно сделать вывод, что происшедшая в современной России приватизация привела к тому, что и в сфере недвижимости (а в приватизации земли в частности) целями государственного регулирования и регулирования рыночных процессов становятся зачастую не интересы общества в целом, а интересы отдельных организаций и групп лиц.

Рассмотрим некоторые позиции экономико-правового поля функционирования недвижимости и, прежде всего регулирование использования земельных участков. Система проведения экономических реформ и законодательная необеспеченность процессов приватизации земли привела к юридическому различию понятий земли и недвижимости (под недвижимостью в первую очередь понимались исключительно улучшения земельного участка, но не сам участок), что мы особенно наблюдаем в городах Москве и Санкт-Петербурге. Это привело к усложнению процедур оформления земельных участков и зданий-сооружений, так как для земли были созданы свои административные органы, а для остальной недвижимости свои, что привело к дисбалансу учета объектов недвижимости и созданию множества контор, курирующих оформление документов на землю и сооружения-улучшения. Все это позволило осуществлять приватизацию улучшений (зданий-сооружений и прочно связанных с землей объектов) без оформления прав на земельный участок и осуществлять гражданско-правовые операции только со зданиями-сооружениями. В настоящий момент множество приватизированных предприятий разделены на несколько отдельных предприятий с новыми собственниками зданий-сооружений, и их попытки разделить между собой права на землю и определить границы уже загрузили не только суды, адвокатов и юрисконсультов, но и другие службы. Система городского землепользования и градостроительное планирование регулируются рамочным консервативным законом, оставившим советскую практику планирования без учета современных земельно-имущественных отношений и современных особенностей перераспределения городских землепользований.

В настоящий момент основной нормативной базой рынка недвижимости являются Указы Президента, Гражданский кодекс РФ и нормативные акты субъектов федерации. Однако многие субъекты федерации игнорируют указы Президента и трактуют их по-своему в соответствии с региональной особенностью землепользований.

Вместе с тем градостроительные ограничения на использование участка являются административными документами и изменяются администрацией уже при согласовании проекта строительства. В результате этого риски покупателя, арендатора или залогодателя при совершении сделок с недвижимостью являются высокими, а возможности титульного страхования и страхования операций с недвижимостью ограничены. Развитие титульного страхования осложнено отсутствием нормативно-правовой базы и нежеланием страховых компаний осуществлять этот вид страхования. А государство не только не гарантирует чистоту титулов и надежность прав на недвижимость (в настоящий момент судебные органы по искам о признании недействительными сделки с недвижимостью приняли решение признать недействительными мене 0,04 % сделок), причем государство не компенсирует потери, вызванные регистрационными ошибками и ошибками при оформлении документов.

Современная система оценки недвижимости для налогообложения, приватизации и других государственных целей не базируется на рыночных ценах, а основана на устаревших методиках системы БТИ, удовлетворяющих бизнесменов и отдельных приватизаторов госимущества. Изменение нормативно-методической базы в области оценки, введение рыночной системы налогообложения недвижимости и сделок с ней может составить основу (до 40–75 %) доходов местных (муниципальных) бюджетов.

В настоящий момент вместо единого налога на недвижимость введены два налога: земельный и налог на имущество, введенные федеральным законодательством. Согласно федеральному законодательству, определение платы за землю и фиксированные ставки для субъекта федерации определяются федеральным законом, а дифференциация ставок по видам землепользований и оценочным зонам может проводиться на местном уровне. Характерно, что налог на имущество определяется на основе инвентаризационной оценки, проводимой БТИ, которая через систему повышающих коэффициентов приводит данные оценки, проводимой еще СССР, к современным расценкам, что также не имеет ничего общего с рыночной ценой. Согласно федеральному закону, плата за землю под жилой застройкой (частными загородными домами и дачами) облагается по ставке, равной 3 % от фиксированной ставки земельного налога для данного региона. До самого последнего времени основное целевое назначение земель (земельных участков) являлось главным и практически единственным правовым фактором, который влиял на содержание соответствующих прав и обязанностей собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Однако реальные потребности нашей все усложняющейся жизни вызвали необходимость разработки новых правовых инструментов регулирования использования земель и тем самым более четкого определения прав и обязанностей субъектов земельных отношений. Таким правовым инструментом стало зонирование территорий (земель).

Ст. 37 и 39 Градостроительного кодекса РФ предусмотрели ранее неизвестный нашему законодательству правовой институт – институт зонирования территорий. При разработке градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке разрабатываются схемы зонирования территорий, определяющие вид использования территорий и устанавливающие ограничения на их использование, для осуществления градостроительной деятельности.

Зонирование земель (территорий) направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Зонирование земель населенных пунктов по российскому законодательству представляет собой дополнительный способ регулирования использования земель, в пределах отдельных категорий. Посредством зонирования уточняются и детализируются правила использования и охраны земель, определяется правовой режим недвижимости, регулируется порядок хозяйственной деятельности в публичных интересах.

Необходимо отметить, что решение задачи по привлечению инвестиций в муниципальные образования окажет существенное воздействие на развитие городского строительства по реконструкции жилья и реорганизации промышленности в городах, а также вовлекут в рыночный оборот недвижимость и земельные участки, предназначенные под строительство и реконструкцию.

В результате будет достигнута основная цель экономической и земельно-имущественной реформы – улучшение системы муниципальных землепользований, но для осуществления этого необходимо цивилизованное развитие инфраструктуры земельного рынка в городах.

Одним из ключевых направлений формирования национальной программы экономического развития регионов России становится разработка и реализация идеологии государственной земельной политики субъекта Российской Федерации, обеспечивающей повышение эффективности управления земельными ресурсами на региональном уровне. Действенность этой политики обеспечивается соблюдением следующих основных принципов ее формирования и реализации: целенаправленность, интегрируемость в федеральную правовую и экономическую политику, системность, последовательность, научно-экономическая обоснованность, реалистичность. Необходим целостный подход к проблеме регионального землепользования, не ограниченный рамками конъюнктурных устремлений. Государство обязано регулировать земельные отношения в стране, осуществлять регулятивные государственные функции по управлению земельными ресурсами и создавать среду для эффективного использования земли и ее охраны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кухтин, П.В. Управление земельными ресурсами: учеб. пособие / П.В. Кухтин. – СПб.: Питер, 2005. – 384 с.
2. Кухтин, П.В. Методология информационного обеспечения земельными ресурсами: монография / П.В. Кухтин, А.А. Левов, О.С. Семкина, Н.В. Хаванова. – М.: Карпов Е.В., 2006. – 232 с.
3. Кухтин, П.В. Инфраструктура муниципальных образований: учеб. пособие / П.В. Кухтин, А.А. Левов, А.В. Руднев, О.С. Семкина, Н.В. Хаванова, А.Н. Антонов; под ред. П.В. Кухтина. – М.: КНОРУС, 2008. – 208 с.