

УДК 33

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОСНОВНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА АРЕНДНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В КРУПНЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PECULIARITIES OF REGULATION OF LAND RELATIONS AND THE MAIN ADVANTAGES OF LEASE OF LAND USE IN LARGE AND MEDIUM CITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Клещенко Юрий Александрович

генеральный директор общества
с ограниченной ответственностью
«Строительно-монтажное управление «Краснодар»
(ООО «СМУ «Краснодар»)

Аннотация. В статье исследуются аспекты регулирования земельных отношений в крупных и средних городах Российской Федерации. Автор указывает на то, что исследуемые направления должны строиться на основе современных экономических методах.

Ключевые слова: земельные отношения, землепользование.

Kleschenko Yu.A.

Director General of the limited liability
company «Construction management
«Krasnodar» LLC «SMU «Krasnodar»)

Annotation. This article describes aspects of regulation of land relations in large and medium cities of the Russian Federation. The author indicates that the investigated areas should be based on the basis of modern economic methods.

Keywords: land relations, land use.

Для современной России формирование земельного рынка именно в крупных и средних городах оказалось наиболее активной, обостренной и противоречивой стадией перехода к рыночным отношениям. Это следует учитывать не только потому, что реальные экономические интересы рынка в 90-х годах — это преимущественно интересы, реализуемые в сфере производства, торговли и банков, размещенных в городах, преимущественно крупных. Необходимость особого внимания к рынку городских земель определяется еще и тем, что земельная реформа ассоциировалась до сих пор преимущественно с реформами в аграрном секторе экономики; специфика же рынка городских земель при этом явно отодвигалась на второй план [1].

Земли населенных пунктов — уникальный предмет региональной земельной политики. Ни одна другая категория земель не стоит так дорого и ни одна из них не требует столь тщательного и тонкого регулирования процессов землевладения и землепользования. Назовем в этой связи всего четыре главные особенности городских земель.

Во-первых, любой городской земельный участок — это элемент общей и достаточно целостной городской среды, любые изменения в составе которой затрагивают жизненные интересы множества горожан вне зависимости от осознания последними этих интересов. Для большинства городского населения России перемены в городской среде — это всегда перемены в уровне и образе жизни.

Во-вторых, практически все земельные участки в городах — это либо земли с не отчуждаемыми от них строениями, либо земли общественно-функционального назначения. В отличие от сельскохозяйственных земель городские земли давно и значительно капитализированы, причем стоимость созданного на земельном участке (а также зарытого в нем) имущества, как правило, превышает стоимость собственно земельного участка [2].

В-третьих, свободных или незначительно капитализированных земель в большинстве городов России практически нет. Напротив, почти во всех городах стоит вопрос о расширении городской черты независимо от степени ее рационального использования.

В-четвертых, значительная часть территорий городов занята приватизированными предприятиями, которые в соответствии с положениями о приватизации имеют право и на приватизацию некогда отведенных им земельных участков.

Таким образом, в современном российском городе потенциальный предмет земельного рынка представлен не столько землями, сколько имущественными объектами с земельными участками, а реальным участником этого рынка становятся не граждане, а владельцы недвижимости или местные власти, распродающие относительно свободные участки. Если есть явные намерения не превращать земельный рынок в городах России в дополнительный стимул социально-политических напряжений, а напротив, корректно совмещать интересы горожан и собственников земельных участков, то становится очевидной необходимость введения этого рынка в особые экономико-правовые рамки, которые существуют практически во всех странах мира. Двойственный характер современной земельной собственности (выражающийся в «социализации частной собственности») и особенности использования земель населенных пунктов в совокупности формируют достаточно гибкую, смешанную систему «владения-пользования» землей и размытость границ между куплей-продажей земельных участков и их арендой [4].

Один из видных американских идеологов эффективного землепользования Т. Николаус Тидеман, в течение ряда лет активно работавший с российским руководством и широко пропагандировавший идеи своей школы, пишет: «Наилучший путь передачи земли в частный сектор заключается в создании условий, обеспечивающих сочетание преимуществ аренды и продажи. Важно не то, будет ли земля арендоваться или продаваться, а то, на каких условиях это будет делаться. А уже как этот институт будет называться — продажа или аренда, — зависит от того, с каким из этих понятий будут связаны лучшие политические и психологические перспективы создания условий эффективного землепользования». И далее: «Проблема выбора между продажей и арендой земли заключается в поиске ответа на вопрос: чему отдать предпочтение — большому единовременным суммам денежных средств и гарантиям прав владения землей для ее пользователей или постоянному притоку денежных средств и гарантиям того, что государство будет получать адекватную плату за пользование землей в случае роста стоимости земли».

Аренде земельных участков отдается предпочтение во многих населенных пунктах России. Анализируя эту ситуацию еще на начальном этапе реформ, можно отметить, что она вызывается рядом объективных обстоятельств:

- высокой исходной и постоянно увеличивающейся ценностью земли в населенных пунктах, и особенно в крупных городах, при неудовлетворительном (с позиций мировых стандартов) их использовании, что при поспешной продаже земли в частное владение может породить большое число социальных и градостроительных проблем;
- необходимостью периодического пересмотра сложившейся структуры землепользования в связи с массовым жилищным строительством, формированием полноценной жилой среды в сложившейся части городов, комплексным обустройством микрорайонов, прокладкой более совершенной и экологически приемлемой транспортной сети и т.д.;
- большей правовой подвижностью арендного землепользования по сравнению с частным землевладением, что позволяет быстро перейти от первого ко второму и делает несравненно более сложным обратный переход.

Все это побуждает рассматривать аренду земли как исходную, стартовую форму перехода к платным и правообеспеченным земельным отношениям в городах и других населенных пунктах России. Целесообразно в течение первых десяти-пятнадцати лет строить эти отношения как преимущественно арендные с постепенным решением вопросов о вводе в права частного землевладения тех хозяйствующих субъектов, которые не только претендуют на это право, но и доказали способность выполнять соответствующие требования города.

Аренда создает возможности для широкого варьирования условий землепользования. Так, размер арендной платы может учитывать, кроме экономической оценки земли, род деятельности и воздействие на состояние окружающей среды и все ее компоненты. Местные власти могут учитывать повышенную заинтересованность арендатора в данном участке, когда арендатор сознательно соглашается на более высокую арендную плату, поскольку она будет компенсирована улучшением условий хозяйственной деятельности. И наоборот, может быть учтена заинтересованность арендодателя в том или ином виде деятельности арендатора, режиме землепользования и т.д. От взимания арендной платы могут быть освобождены арендаторы территории, для которых хозяйственная деятельность не является основной и которые финансируются преимущественно не за счет коммерческого оборота и т.д.

Самым важным компонентом формирования правообеспеченных договорных отношений местных властей и пользователей земельных участков являются условия аренды. Они дают единственную возможность гарантированного выполнения предприятиями, организациями, учреждениями и отдельными гражданами требования сохранения и воспроизводства местной среды в пространственном ареале их производственной, хозяйственной и другой деятельности.

Полный перечень и содержание условий аренды городской территории могут быть установлены только в ходе составления каждого отдельного договора и определены конкретными условиями. Тем не менее, необходим и типовой перечень утверждаемых местными властями требований по экологии, архитектурно-планировочным решениям, воздействию на прилегающую территорию, срокам освоения территории, социальным условиям хозяйствования на арендуемой территории, доступности арендуемой территории и ее объектов для населения и приезжих и т.д. При этом по каждой из указанных позиций целесообразно фиксировать взаимные обязательства арендодателя и арендатора [3].

Современные механизмы арендного землепользования в крупном городе можно показать на примере г. Москвы, где они отработаны наиболее четко и системно.

Земельные ресурсы Москвы — наиболее ценное конституционно закрепленное достояние города. Как и во всех крупных городах мира, в Москве реальная ценность земельных участков практически не поддается точному стоимостному выражению: каждый из них независимо от того, какие объекты на нем расположены (завод, банк или детский сад), многофункционален и составляет неотъемлемую часть единой городской среды.

Отметим, что одним из первых нормативных актов реформированного Моссовета стало решение о регулировании земельных отношений и о платности землепользования. С конца 1991 до настоящего времени в Москве было принято и введено более 100 нормативных актов, регламентирующих практически все стороны землепользования и платы за землю. Все они, как правило, исходили из общегосударственных указов, законов и постановлений, и различия касались, главным образом, устойчивой политики предоставления городских земель только в аренду и недопущения продажи земли [5].

Одним из самых любопытных компонентов московской модели землепользования является рынок прав долгосрочной аренды земли, реализующий правила земельного рынка при отсутствии частноземельной собственности. Основой для этого стали распоряжение мэра Москвы от 18 декабря 1992 г. № 571 «О порядке и условиях проведения конкурсов на предоставление долгосрочной аренды земельных участков в г. Москве». Оно включало положение о Комиссии по земельным вопросам и градостроительству, подробно регламентировало соответствующий экономический механизм. Через год (в декабре 1993 г.) вышло распоряжение мэра Москвы № 721, дополняющее предыдущее; в совокупности они определили современный порядок конкурсных продаж прав аренды земельных участков.

В соответствии с этим порядком в первую очередь подбирается сам земельный участок и разрабатывается градостроительное задание. Только после этого права долгосрочной аренды земельного участка выставляются на конкурс, причем в пакет конкурсной документации входят:

- а) проект правительственного (г. Москвы) постановления о предоставлении земельного участка по конкурсу;
- б) проект договора аренды, где формулируются все условия (в т.ч. срок освоения земельного участка), на которых определяется победитель конкурса;
- в) градостроительное задание, выполняющее две важнейшие функции — установление целевого назначения (направлений разрешенного использования) участка и определение объема разрешенного строительства (целевое назначение входит в число условий договора аренды);
- г) обязательно наличие всех виз, подтверждающих согласование этого документа с соответствующими ведомствами, в том числе с Москомприродой.

Первая реальная продажа была осуществлена 28 мая 1993 г.; с тех пор регулярно организуется продажа прав аренды свободных земельных участков. Ценовые параметры этого процесса были предельно дифференцированы. Так, разница базовой стоимости выкупа прав долгосрочной аренды между наиболее дорогими и наиболее дешевыми землями на уровне оценочных зон достигала 25 раз (от 6 тыс. долл. до 240 долл.), а в подзонах — 11 раз.

Добавим, что организованный на уровне города порядок продажи прав аренды земельных участков с конца 1994 г. был распространен и на уровень административных округов. Распоряжением мэра Москвы префектурам было разрешено организовать по образцу городской комиссии свои окружные комиссии. Они могли самостоятельно реализовывать права долгосрочной аренды земельных участков, однако цены должны были быть не ниже цен, рассчитанных по методике Москомзема; префектуры должны представлять в Москомзем протоколы о продаже прав аренды и о заседании окружных комиссий и т.п.

Земля в Москве сдается юридическим и физическим лицам в краткосрочную (до 5 лет) и долгосрочную (до 50 лет) аренду. Последняя осуществляется преимущественно на конкурсной основе. Землепользователям, освобожденным в соответствии с законами РФ и г. Москвы от уплаты земельного налога, предоставляется право безвозмездного временного пользования земельными участками. Право постоянного (бессрочного) пользования предоставляется на территории г. Москвы только на основании законов РФ и г. Москвы. Право пожизненного наследуемого владения земельными участками на территории г. Москвы предоставляется гражданам-домовладельцам, постоянно зарегистрированным в домах, принадлежащих им на праве собственности и расположенных на этих участках. Домовладельцам, не зарегистрированным постоянно в домах, принадлежащим им на праве собственности, это право предоставляется в случае, если земельный участок не находится на территории, отведенной под городскую застройку в соответствии с утвержденным проектом детальной планировки. В пределах Московской кольцевой автомобильной дороги это могут быть участки площадью до 0,06 га, а за ее пределами — до 0,12 га.

В целях учета градостроительной ценности земли при установлении ставок земельных платежей вся территория Москвы разбивается на территориально-экономические зоны, внутри которых могут быть выделены подзоны повышенной или пониженной ценности. Размер регулярных земельных платежей для владельца, пользователя, арендатора земли определяется как произведение площади земельного участка, соответствующей ставки регулярных земельных платежей и поправочных коэффициентов с учетом установленных законодательством льгот. При этом под земельным участком понимается часть городской территории, имеющая площадь, границы, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре Москвы.

Утвержденные базовые ставки ежегодной арендной платы за землю по территориальным оценочным зонам г. Москвы являются лишь нижним пределом, меньше которых не может быть назначена окончательная плата, являющаяся предметом переговоров. Распоряжением мэра введены поправочные коэффициенты, которые устанавливают зависимость арендной платы от вида плательщиков.

Литература:

1. Кудров В.М. Мировая экономика: социально-экономические модели развития. – Магистр, 2009.
2. Региональная экономика / под. ред. Т.Г. Морозовой // Серия: Золотой фонд российских учебников. – ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
3. Симагин В.Г., Глушкова Ю.А. Федеральные округа России. Региональная экономика. – КноРус, 2011.
4. Сухарев О.С. Экономическая политика и развитие промышленности. – Финансы и статистика, 2011.
5. Фоломьев А.Н. Экономический потенциал России: развитие и эффективное использование. – РАГС, 2010.

References:

1. Kudrov V.M. World economy: social and economic models of development. – Master, 2009.
2. Regional economy / under. edition of T.G. Morozova // Series: Gold fund of the Russian textbooks. – UNITY-DANA, 2010.
3. Simagin V.G., Glushkova YU.A. Federal districts of Russia. Regional economy. – Knorus, 2011.
4. Sukharev O.S. Economic policy and development of the industry. – Finance and statistics, 2011.
5. Folomyev A.N. Ekonomicheskyy capacity of Russia: development and effective use. – RAGS, 2010.