

Хлопцов Д.М.,
канд.экон.наук, доцент, Томский государственный университет
E-mail: tokko@mail.tomsknet.ru , tokko@rambler.ru

Значение и функции земельной политики государства

Земле, как одному из важнейших экономических ресурсов, принадлежит центральное место в политике и стратегии экономического развития. Это определяет исключительную важность земельного вопроса для успешного устойчивого развития. В статье анализируются изменения в структуре земельного фонда России, произошедшие с 1990 по 2006 года, их значение для формирования земельной политики государства. Особое внимание уделено вопросам определения целей, задач, исследованию инструментов и методов рациональной земельной политики.

Dmitri M. Khloptsov The meaning and function of the state land policy

Land as one of the most important economic resources holds the central place in the state's economic development strategy and policy. Thus land issues are of the singular importance for successful and stable development. This article analyses the Russian land fund structure changes, which took place from 1990 till 2006, and the meaning of these changes for successful and stable state land policy development. The article defines the goals and tasks, studies the tools and methods of a reasonable land policy.

Земле, как одному из важнейших экономических ресурсов, принадлежит центральное место в политике и стратегии экономического развития. В быстро урбанизируемом мире жизнь граждан не может быть существенно улучшена без рациональной земельной политики. Это определяет исключительную важность земельного вопроса для успешного устойчивого развития.

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, остро ощущается нехватка финансовых ресурсов.

Стране, в которой созданы условия для развития многообразия форм собственности на землю, 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.

В настоящее время в Правительстве России преобладает тенденция использования нео-либеральных подходов, которые предполагают приватизацию земли и опираются на функционирование земельного рынка. Однако свободный рынок не в состоянии решить все проблемы, поскольку его потенциал ограничен. Экономически максимально прибыльное использование земли не всегда повышает благосостояние общества, поэтому устойчивое развитие невозможно без участия государственного сектора. Основная роль государства – это роль партнера, катализатора. В этом смысле повышение гарантий прав собственности наряду с созданием жизнеспособной структуры для устойчивого управления земельными ресурсами является сложнейшей задачей государства.

Земля как объект земельных отношений, структура земельного фонда России

Земля всегда занимала и занимает уникальное и ключевое положение в общественно-политической и экономической деятельности людей. Она поддерживает жизнь и выступает в качестве центра человеческой культуры и общественного устройства. Земля является особым фактором производства и природным ресурсом, без которого невозможна никакая деятельность человека.

Земля и земельный вопрос имеют исключительную важность для успешного устойчивого развития государства. Земле принадлежит центральное место в политике и стратегии городского развития. В быстро урбанизируемом мире жизнь горожан не может быть существенно улучшена без рациональной земельной политики.

Являясь важнейшей составной частью любого недвижимого объекта, земля имеет не только общее, присущее всем объектам недвижимости свойство – невозможность перемещения без существенного нарушения ее характеристик, но и характеризуется свойственными только ей особенностями:

- Земля представляет собой сложный хозяйственный объект, обладающий совокупностью различных свойств и в силу этого находящийся во всех сферах деятельности человека.
- Земля не является продуктом человеческого труда. Она – продукт самой природы. Поскольку земная поверхность пространственно ограничена, она не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей. Это порождает общественную потребность в ее рациональном использовании.
- Земля является частью экологической системы, входя в качестве одного из главных элементов в систему биосферы.

- Земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает функциональную дифференциацию ее использования.
- Земля не подлежит замене никакими другими средствами производства.
- Земля обладает ценностью, отличающейся от ценности обычного имущества: если имущество подвержено износу, порой быстрому моральному устареванию, то земля не подвержена таким изменениям. При правильном использовании земли (ее верхнего почвенного слоя и земли как территории), ее стоимость постоянно возрастает. Ценность земли может существенно повыситься при изменении ее целевого назначения.
- Земля, как уникальный объект общественно-политической и экономической деятельности, подлежит обязательной государственной регистрации, земельные отношения подконтрольны государству и регулируются практически всеми отраслями права.

Конечно, прежде всего, земля представляет собой природный ресурс, характеризующийся пространством, рельефом, почвами, водами, недрами, растительным и животным миром. Однако по мере развития производительных сил земля превращается в объект социально-экономических связей, главное средство производства в сельском хозяйстве, пространственный базис размещения всех отраслей хозяйства и территориальную основу бытия в целом. Именно как экономическая категория: средство производства, пространственный базис, объект недвижимости и т.д., земля выступает объектом земельных отношений.

Важнейшими характеристиками земли как пространственного базиса деятельности являются размеры и местоположение земельного участка. В сельском и лесном хозяйстве земля выступает как главное средство производства, при этом важнейшей экономической характеристикой земель выступает ее плодородие.

Несмотря на функциональные различия земель, на которых осуществляется сельско- и лесохозяйственное производство и используемых как пространственный базис размещения промышленных объектов, городов, они находятся в постоянном взаимодействии. Сельскохозяйственные, лесные земли всегда являлись источником расширения городов и размещения строительных объектов. Процесс использования земель, их хозяйственное положение и рыночный оборот несут в себе значительное экономическое содержание, являющееся основой формирования стоимостных характеристик земли и эффективного, рационального землепользования.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно статьи 61 Земельного кодекса Российской Федерации, объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки и части земельных участков.

В правовом определении земельный участок как объект земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), гра-

ницы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Однако это определение дано преимущественно для земель сельскохозяйственного назначения. Именно в этой категории земель участок земли определяется как часть поверхности земли с учетом почвенного слоя. При анализе большинства иных категорий, и прежде всего, земель населенных пунктов, земель промышленности, значение имеет не только площадь участка, а возможности строительства как «на», так и «под» ним. То есть важнейшая характеристика земельного участка как объекта земельных отношений – это использование пространства под и над ним. Данная характеристика во многом определяет тип наилучшего, наиболее эффективного использования участка и его экономическую оценку – рыночную стоимость. Строительство многоэтажного здания с подземным паркингом затрагивает не только участок поверхности земли, и должно регулироваться земельными отношениями с учетом высоты и глубины строительства. В ряде стран в подспорье земельному законодательству на уровне государства созданы экономические, юридические институты и правила, регулирующие глубину и высоту строительства.

В ходе земельной реформы с 1990г. в Российской Федерации существенно изменилась структура земельного фонда страны.

Таблица 1. Общероссийские изменения в структуре земельного фонда с 1990 по 2006 гг. (млн. га)

Категории земель	Площадь 1990г.		Площадь 2000г.		Площадь 2006г.		Изменение площади 2000 к 1990г.		Изменение площади 2006 к 1990г.	
	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%	млн. га	%
РФ в целом	1707,4	100	1709,6	100	1709,90	100	2	100	2,5	100
Земли сельскохозяйственного назначения	637,7	37,3	440,1	25,7	401,60	23,5	-196,6	69,01	-236,10	62,98
В т.ч. с/х угодья	210	32,9	220,1	50,0	194,4	48,4	10,1	104,81	-15,60	92,57
В т.ч. пашни	131,1	62,4	125	56,8	121,8	62,7	-6,1	95,35	-9,30	92,91
Земли населённых пунктов	7,5	0,4	18,6	1,1	19,20	1,1	11,1	248,00	11,70	256,00

Земли промышленности и иного несельскохозяйственного назначения	15,5	0,9	17,4	1,0	16,7	1,0	1,9	112,26	1,20	107,74
Земли лесного фонда	895	52,4	1059,8	62,0	104,90	64,6	164,8	118,41	209,90	123,45
Земли особо охраняемых природных территорий	17,4	1,0	31,6	1,8	34,20	2,0	14,2	181,61	16,80	196,55
Земли водного фонда	4	0,2	27,7	1,6	27,90	1,6	23,7	692,50	23,90	697,50
Земли запаса	130,3	7,6	114,4	6,7	105,40	6,2	-15,9	87,80	-24,90	80,89

Источник: данные Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (<http://pda.www.kadastr.ru>)

Земли сельскохозяйственного назначения в 1990 году составляли 37,7% от общей площади. Большую площадь насчитывали только земли лесного фонда - более половины земель РФ (52,4%). Показатель земель запаса составлял 7,6%. Остальные земли (населённых пунктов, промышленности, особо охраняемых природных территорий, водного фонда) в сумме не набирали и одного процента.

На 37% уменьшились за шестнадцать лет земли сельскохозяйственного назначения (табл.1) и составили на 1 января 2006 года 401,6 млн га. Глобальные относительные изменения претерпели также земли водного фонда (выросли почти в 7 раз). В абсолютных показателях более всего прибавилось земель лесного фонда - в 2006 году площадь земель этой категории перевалила за 1,1 млрд. га. В два с половиной раза увеличилась площадь земель населённых пунктов, а также на 96% увеличилась площадь особо охраняемых природных территорий. Незначительно увеличилась площадь земель промышленности и иного несельскохозяйственного назначения.

За четверть века, предшествовавшую проведению земельной реформы, в использовании земельного фонда Российской Федерации произошли значительные изменения. Неуклонно уменьшалась площадь земель сельскохозяйственных предприятий: с 1965 года по 1990 год она сократилась на 47,3 млн. га. Площадь, закреплённая за лесохозяйственными предприятиями, за этот период уменьшилась на 12,0 млн. га. Произошёл рост земель под населёнными пунктами на 2,5 млн. га. Земли промышленности увеличились за указан-

ный период на 13,4 млн. га, земли водного фонда - соответственно на 4,0 млн.га.

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.

Земельная реформа, проводимая в России, в значительной мере отразилась и на землях населённых пунктов. Площадь земель населённых пунктов до 1990 года в течение 25 лет постепенно росла и составила 7,5 млн. га, что равнялось 0,4% земельного фонда Российской Федерации. За 1991-1992 гг. было передано в ведение сельских (поселковых) Советов народных депутатов и под расширение городов 28,8 млн. га. Сельские (поселковые) Советы народных депутатов получили в своё ведение дополнительно 11,2 млн. га сельскохозяйственных угодий. За два года было включено земель в 12 раз больше, чем за весь 25-летний период. В 1998 году в связи с установлением новой формы учёта земель 17 млн. га земель населённых пунктов перешло в категорию земель лесного фонда. Осталось 20,1 млн. га. По сути же, земли непосредственно городов и посёлков так и были в течение всех лет реформы на уровне 7,4-7,6 млн. га. В 2006 году площадь земель этой категории составила 19,2 млн. га, или 1,1% земельного фонда РФ. За весь рассматриваемый период (16 лет) площадь этих земель выросла более чем в два с половиной раза.

Наименьшим изменениям подверглись земли промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения. Эти земли предоставляются предприятиям промышленности, энергетики, под транспортные артерии, для обеспечения обороноспособности страны, под объекты связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения. Как правило, земли данной категории расположены за чертой населённых пунктов. В 1990 году они составляли 0,9% от всей площади. С 1965 по 1985 гг. происходило увеличение земель промышленности и иного назначения (на 7,0 млн. га) в основном за счёт роста площадей под заповедниками и заказниками. До 2006 года эти земли почти не претерпевали никаких изменений.

Количественный рост земель населённых пунктов является общемировым процессом, отражающим тенденции возрастания значения данной категории земель в урбанизируемом мире. Наименьший удельный вес земель населённых пунктов и промышленности в структуре земель России с лихвой компенсируется их максимальной стоимостью.

Наиболее сильное влияние на изменение территориальной структуры земельного фонда на большей части территории Российской Федерации оказывает социально-экономический фактор, который выражается в совокупности законодательными преобразованиями в различных сторонах проводимой земельной реформы и социально-экономическом развитии страны.

Произошедшие крупные аграрные изменения 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 нео-либеральных подходов, приватизации земли привели к осознанию гражданами страны возможности возникновения и развития частной собственности на землю. В реальности же более 90% земель по прежнему находятся в государственной и муниципальной собственности.

Таблица 2. Распределение земель по формам собственности на 01.01.2006г. (тыс. га)

Категории земель	Площадь 2006г.	
	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

Источник: данные Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (<http://pda.www.kadastr.ru>)

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 года, когда была проведена приватизация и перераспределение около 60-80% сельскохозяйственных угодий, которое сопровождалось массовым созданием землепользований крестьянских (фермерских) хозяйств. К началу 1994 года завершилось крупномасштабное перераспределение сельскохозяйственных угодий между основными собственниками (владельцами) земли.

По состоянию на 1 января 2006г. в России приватизировано 129 461,5 тыс.га земель, что составляет 7,6 % земель РФ в целом. 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 на землях населенных пунктов. В целом, в собственности граждан и юридических лиц в городах и поселках находится более 10% приватизированных земель РФ.

Таблица 3. Распределение приватизированных земель по собственникам на 01.01.2006г. (тыс. га)

Категории приватизированных земель	Площадь 2006г.	
	тыс. га	%
Приватизированных земель в РФ в целом	129 461,50	100

Земли в собственности юридических лиц	5 236,90	4,05
Востребованные земли в собственности граждан (право распоряжения земельными долями осуществлено)	84 700,50	65,43
Невостребованные земли (земельные доли) в собственности граждан	27 223,30	21,03
Остальные земли (в собственности граждан)	12 300,80	9,50

Источник: данные Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (<http://pda.www.kadastr.ru>)

Наряду с положительными эффектами развития многообразия форм собственности на землю, выявились и некоторые опасные для сельского хозяйства тенденции. В большинстве регионов России отмечается снижение удельного веса сельскохозяйственных угодий в общей площади земель сельскохозяйственного назначения. С начала 2000-х годов практически повсеместно распространилась тенденция к переводу гражданами выделенных земельных долей сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов. За 6 лет с 2000 по 2006г. процедуре перевода подверглись 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 Подмоскowie может достигать нескольких миллионов рублей.

По данным, предоставленным федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), сегодня кадастровая стоимость всех земель России составляет около 886 млрд. долларов США. Однако, по мнению экспертов, оценка Роснедвижимости далека от реальности, - стоимость всех земель России не фиксированная раз и навсегда величина и во многом зависит от земельной политики государства. Чем выше стоимость земли, тем лучше для реального сектора экономики - ведь тем выгоднее ее использовать в качестве залогового обеспечения, создавая условия для роста ВВП страны.

Земельная политика государства

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 1990г. и особенно с 2001г., после принятия Земельного Кодекса Российской Федерации, существенно изменилась структура земельного фонда России. Экономическая политика государства не может игнорировать подобных изменений и должна опираться в решении проблем рынка земли, недвижимости на рыночные инструмен-

ты. К сожалению, до сих пор в отечественной литературе нет определения понятия «земельная политика»¹.

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.

Ближайшими *задачами земельной политики* в России являются:

- расширение института частной собственности на землю,
- широкое вовлечение земельных участков в экономический оборот, создание экономически регулируемого земельного рынка, института ипотеки земли,
- развитие системы государственного земельного кадастра,
- уточнение проведенной массовой кадастровой оценки земли на территории России,
- создание специальной законодательной базы, а именно законов, регулирующих порядок предоставления, использования земли частными инвесторами и определяющих инструменты и порядок регулирования земельных отношений,
- определение принципов стратегического планирования и управления территориями, рационального использования земель и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель.

Под *элементами земельной политики* подразумевается управление земельными ресурсами, планирование землепользования, налогообложение земли, регистрация земельных участков и прав владения, земельный кадастр, земельное законодательство, системы управления земельной информацией. Проводимая сегодня в западных странах земельная политика основана на смешанном административно-экономическом механизме и включает следующие *инструменты*:

- рыночная купля-продажа земельных участков, выкуп и приватизация,
- экономическая оценка земли и составление ценовых карт территорий,
- налогообложение земли на основе ее стоимости,
- функциональное зонирование территорий,

¹ Автором исследованы последние справочные издания, в т.ч. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. – М.: ИНФРА – М, 2006. – VI, 810с.; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495с. и др.

- правила землепользования и застройки, вырабатываемые на уровне муниципалитетов,
- разработка 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 году 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. Кроме того, часто организационный и профессиональный потенциал для управления земельными ресурсами очень слаб, особенно на местном уровне, остро ощущается нехватка финансовых ресурсов. Имеет место плохая координация и отсутствие общего руководства, которое учитывало бы деятельность всех организаций, так или иначе связанных в своей деятельности с землей.

Практика последних лет показывает, что 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 экономического анализа эффективности использования и стоимостной оценки земли.

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 приводят к непропорциональному распределению 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. Решать подобные проблемы и призвана земельная политика.

Сегодня решение возникших градостроительных проблем в городах 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 градостроительными мероприятиями рост стоимости земли способен привлечь дополнительные финансовые вложения и повысит инвестиционную привлекательность региона. Опыт все той же Европы свидетельствует о том, что при решении градостроительных 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.

В современных условиях появилась необходимость в систематизированной информации о состоянии земель, включающей основные сведения об объекте земельных отношений, субъектах права на землю, операциях с земельными участками и их стоимостных характеристиках. Обработка, хранение и систематизация больших объемов указанной выше информации требуют создания земельной кадастровой системы, на основе которой будет формироваться и проводиться государственная земельная политика.

Список литературы

1. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. – М.: ИНФРА – М, 2006. – VI, 810с.;
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495с.
3. Дитерих Х., Кляйбер В. Оценка стоимости земельных участков. – Томск: Издательство «Курсив», 2004. – 264с.
4. Управление земельными ресурсами. Учебно-практическое пособие / Под ред. д.э.н., проф. Л.И. Кошкина. – ВШПП, 2004. – 520с.
5. Федоренко Н., Симчера В. К оценке эффективности использования национальных ресурсов России // Вопросы экономики, 2003, № 8, с.31-40.
6. Медведева О.Е. Экономический механизм оптимизации землепользования в городах // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». – Выпуск 1. – М.: НОУ МАОК, 2005. – 105 с.
7. Структура земельного фонда РФ // Сайт Федерального агентства кадастра объектов недвижимости [Электронный ресурс] / Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. – Электрон.дан. – Москва, 2006. – Режим доступа: <http://pda.www.kadastr.ru>, свободный