

Хлопцов Дмитрий Михайлович

**ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ:  
ТРАНСФОРМАЦИЯ И МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

08.00.01 – Экономическая теория

Автореферат  
диссертации на соискание учёной степени  
доктора экономических наук

**Томск – 2010**

Работа выполнена на кафедре политической экономии Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Томский государственный университет»

**Научный консультант:** доктор экономических наук, профессор  
**Бычков Александр Петрович**

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
**Нехорошев Юрий Сергеевич**

доктор экономических наук, профессор  
**Руди Людмила Юрьевна**

доктор экономических наук, профессор  
**Шабашев Владимир Алексеевич**

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Новосибирский  
государственный университет»

Защита состоится 24 июня 2010 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.267.11 в ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, ул. Герцена, 2, корпус 12, ауд. 121.

Отзывы на автореферат присылать по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, диссертационный совет Д 212.267.11.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 34 а.

Автореферат разослан 11 мая 2010 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук, доцент



Е.В. Нехода

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Россия располагала и продолжает располагать самым огромным национальным земельным богатством в мире, которое может являться прочной базой решения социально-экономических и политических проблем в стране. Поэтому, как в прошлом, так и сегодня, одни из самых острых проблемных ситуаций в России сфокусированы в сфере земельных отношений. Долговременное отсутствие многообразия форм собственности на землю в России сменилось в настоящее время формированием и активным развитием рынка земли и ощущением всевластия частной земельной собственности. В период переходной экономики России главный акцент как в теории, так и в практике, был отдан признанию необходимости частной собственности на землю и формированию нового слоя землевладельцев. Однако трансформация земельных отношений наряду с положительными эффектами развития разных форм собственности на землю, выявила и некоторые опасные для народного хозяйства тенденции, не позволяющие игнорировать роль государства. Острые проблемы частного, порой хищнического землепользования, проблемы земельного налогообложения, регулирования земельных отношений на микро- и макроуровне в условиях рыночного типа хозяйства ставят новые методологические и концептуально-теоретические исследовательские задачи в области земельной политики.

В новых условиях современной России нужны комплексная интегрированная земельная политика, полноценные и эффективные земельные отношения, способствующие созданию стимулов для инвестиций и новых рабочих мест, обеспечивающие надежное основание для принятия решений, достижения реального партнерства между государственным и частным сектором экономики, для улучшения качества жизни, в том числе в части гарантий прав собственности и предоставления услуг.

**Степень научной разработанности проблемы.** Фундаментальная наука «экономическая теория» не имеет отраслевой привязки и является универсальной. Основу методологического инструментария исследования земельных отношений составляют работы классиков экономической науки, и в первую очередь Адама Смита, Давида Рикардо, Ж.Б. Сэя, А. Маршалла, Д. Милля, В. Петти, Й. фон Тюнена, Викстеда и Викселля, Г. Хоттеллинга и др. Именно этими учеными была создана и развита фундаментальная теория земельной ренты.

В России проблемами регулирования земельных отношений и землепользования начали заниматься позднее, чем на Западе. Однако еще в XIX веке рядом русских статистов, инженеров и эконом-географов (К.И. Арсеньев, Н.И. Надеждин, М.С. Волков,

М.Н. Соболев) были подготовлены доклады и планы, карты многих российских регионов, главным образом для целей территориального устройства и рационального землепользования в масштабах всей страны. Отечественную науку в вопросах земельных отношений отличает уникальность трансформации отношений собственности на землю, огромный размер и состав земельного фонда России. Пионером развития административных методов регулирования и планировки землепользования в СССР признанно считается А.П. Иваницкий и его последователи П.Н. Першин, М.Я. Гинзбург, А.Н. Сысин, В.В. Владимиров и др. Научные проблемы повышения эффективности использования и рационального землепользования в 1960-е годы встали в СССР так остро, что в 1968 году на страницах журнала «Вопросы экономики» была объявлена дискуссия по данному вопросу, а по ее итогам прошли обсуждения в Президиуме АН СССР, Отделении экономики АН СССР, в Академии общественных наук и других учреждениях. Среди ведущих специалистов в данной области в те годы можно смело назвать академика С.Г. Струмилина, академика Т. Хачатурова, академика Н.П. Федоренко, экономистов М. Виленского, П. Смирнова, В. Стерна, И. Бронштейна, Н. Бекаревича, М. Маркова и др.

При анализе обозначенной проблемы автор опирался на работы и современных российских ученых, занимающихся системным анализом земли как природного блага, экономического ресурса и товара, а также проблемами прав на землю и рационализации землепользования: Е.П. Ушаков, Д.С. Львов, В.И. Петров, Г.И. Шмелев, Г.М. Мкртчян, С.А. Суспицын, В.И. Клисторин, Л.И. Кошкин, М.М. Соловьев, С.А. Кимельман, В.И. Цуканов, А.Н. Макаров, С.З. Женетль, А.П. Бычков, В.И. Канов, Н.Н. Свиридов и др. Значительное место в современных исследованиях занимают концепции различных методик оценки земельных ресурсов (В.А. Прорвич, А.П. Ромм, М.А. Федотова, Е.С. Озеров, Б.М. Рабинович, А.Л. Оверчук, В.И. Рутгайзер, В.И. Мягков, Н.В. Волович). Вопросы институциональной структуры земельного рынка, теории формирования, эволюции и трансформации земельных отношений в национальной экономике представлены в исследованиях С.И. Сая, Е. Тарасевича, И.Т. Балабанова, В.Л. Тамбовцева, О.Е. Медведевой, З.А. Грандберга, Н.И. Кресниковой, К.В. Вахрушева, П.Ф. Лойко, В.В. Засядь-Волк, А. Швецова, В. Лексина. Большой вклад в раскрытие содержания и основных черт современных земельных отношений, процессов их регулирования в условиях рыночной экономики внесли зарубежные ученые: Х. Дитерих, В. Кляйбер, Д. Барнброкк, Е. Милль, К. Дейнингер, Д.К. Эккерт.

Однако, несмотря на существенную научную и методологическую базу для исследования, в мировой, и особенно в отечественной науке до сих пор отсутствует

целостная концепция формирования механизма регулирования земельных отношений и применения земельной политики. Более того, существует недостаток научных работ в области исследования экономических инструментов регулирования земельного рынка.

Об актуальности и слабой исследованности проблемы свидетельствует и проводимая государственная политика. В рамках проекта «Поддержка внедрения механизмов регулирования земельных и имущественных отношений», реализуемого Департаментом аграрной политики и имущественных отношений Министерства сельского хозяйства РФ предполагается разработка рекомендаций по созданию на федеральном и региональном уровне системы управления землей и иным имуществом; улучшение институционального, административного, организационного и оперативного потенциала при участии в разработке государственной земельной политики; разработка и внедрение институциональных моделей государственного регулирования рационального использования сельскохозяйственных и иных земель; поддержка разработки новой практики налогообложения земли и недвижимости.

Актуальность, недостаточная теоретическая и практическая проработанность вопросов формирования земельной политики, методов и инструментов её проведения на макро-, мезо- и микроуровнях определили выбор темы диссертационного исследования, его цель и задачи.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теории и механизма земельной политики, обеспечивающей регулирование земельных отношений в современной России.

В соответствии с поставленной целью исследования были определены следующие **задачи**:

- исследование процессов эволюции и трансформации земельных отношений в мировой и национальной экономиках;
- теоретический анализ земельного вопроса в экономической теории и практике, роли земли и земельного рынка в общеэкономических процессах;
- исследование институциональной теории прав собственности: оценка современного содержания частной собственности на землю, определение этапов развития системы ограничений прав земельной собственности во взаимосвязи с социально-экономическими процессами;
- анализ российского земельного рынка, выявление особенностей и противоречий в его развитии;

- критическая оценка систем земельного налогообложения, предложение направлений совершенствования данного инструмента в РФ для создания стимулирующего механизма развития экономики;
- анализ существующих концепций управления земельными ресурсами, опыта различных стран в создании и развитии механизма регулирования земельных отношений;
- обоснование необходимости и определение концепции формирования земельной политики в РФ как части комплексного государственного механизма регулирования рыночной экономики;
- анализ эффективности экономических и административных инструментов и методов воздействия на рынок земли;
- систематизация принципов и методов земельной политики, разработка и предложение экономических инструментов регулирования рыночных земельных отношений;
- определение основных приоритетных направлений земельной политики России.

**Объект исследования:** содержание и эволюция экономических процессов в сфере использования земли.

**Предмет исследования:** земельные отношения и механизм их регулирования в мировой и национальной экономиках.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Достижение поставленных в работе цели и задач обеспечивалось с помощью общенаучных методов познания – диалектического, исторического, анализа и синтеза, сравнения, статистических методов сбора и обработки, анализа первичной информации, факторного анализа, а также методов микро- и макроэкономического анализа экономических явлений и процессов.

Основной теоретической базой проведенного исследования послужили фундаментальные труды классиков экономической науки, достижения зарубежных и отечественных ученых в области теорий земельной ренты, рациональности использования ресурсов, пространственного планирования и земельной политики. Специфика правового характера земельных отношений привела к необходимости активного использования в исследовании фундаментальных трудов в области прав собственности на землю и их ограничений. Используются монографические работы и статьи авторов, представляющие разные школы и направления экономической и юридической наук в области

регулирования земельных отношений, рынка земли, а также прикладные исследования, выполненные по данной проблематике.

Методология исследования построена преимущественно на анализе и синтезе концепций управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений, эволюции института частной собственности на землю и роли общества в ней. Исследование рынка земли проведено на основе положений, складывающихся в российской экономической науке по опыту и в сравнении с западно-европейскими школами и теориями.

На основе базового системного подхода к исследованию поставленных проблем и задач применялся комплексный инструментально-методический аппарат, включающий структурные, сравнительные методы анализа, графическую и табличную интерпретацию, экспертную оценку и логические заключения. Использование данных инструментов и методов исследования послужило обеспечению достоверности и объективности оценок и доказательности выводов в диссертационной работе.

**Информационной и эмпирической базой исследования** послужили законодательные и нормативно-правовые документы Российской Федерации, Германии, Франции, США и других стран, регламентирующие земельные отношения, данные официальной статистики, материалы официальных сайтов в сети Интернет, материалы периодической экономической печати, отражающие состояние земельного рынка и современные проблемы землепользования. При написании работы были использованы статистические материалы Роскадастра, подготовленные на основе обработки информации по рынку земли России в период с 1997 года по 2009 год. Кроме того, особое место в информационной и эмпирической базе исследования занимают практические исследования, результаты и расчеты, проведенные и полученные автором лично в процессе многолетней практической работы в качестве аналитика рынка земли, оценщика стоимости земельных участков (в рамках проектов ООО «Бюро оценки «ТОККО», ООО «Институт оценки собственности и финансовой деятельности», Институт земельного менеджмента (ИВоМа, Германия)), эксперта Российского общества оценщиков в области оценки и анализа эффективного использования недвижимости; в ходе неоднократных стажировок в университетах, институтах, частных предприятиях и государственных кадастровых органах Германии.

В качестве **исходной научной гипотезы исследования** выдвинуто положение об эволюции земельных отношений в «постиндустриальном» обществе на основе изменения абсолютного характера прав собственности на землю в систему многосубъектных

отношений и публично ограниченных прав. Трансформация структуры собственности на землю, развитие частного землевладения, рынка земли в России требуют комплексного регулирующего воздействия общества и государства; предполагают формирование современного механизма земельной политики.

**Научная новизна диссертации** состоит в разработке механизма государственной земельной политики в условиях развития различных форм собственности на землю на основе концептуально-методического подхода к исследованию земли как природного блага, экономического ресурса и объекта рыночных отношений, чем определена структура социально-экономических отношений землепользования и задана комплексность их регулирования.

Наиболее значимыми элементами новизны являются следующие:

1. Современное содержание частной собственности на землю представлено совокупностью социально-экономических отношений, включающих наряду с правами владения, пользования и распоряжения институциональные (экономические, правовые и организационные) ограничения. Доказано, что повышение эффективности землепользования и рост общественного благосостояния выступают результатом эволюции частной собственности на землю и реализации комплексной земельной политики.
2. Обосновано содержание земельной политики как системы мер регулирования, влияющих на условия реализации пучка прав собственности на землю с целью обеспечения наиболее эффективного варианта использования земли в интересах максимального удовлетворения текущих и будущих потребностей общества. Доказано, что земельная политика является составной частью экономической политики государства, определяющей развитие и использование мер государственного регулирования, снижающей коррупционные риски и придающей динамизм процессам модернизации экономического развития. Разработана концепция земельной политики России в условиях рыночной экономики и развития частной собственности на землю на принципах комплексности, открытости, объективности, предсказуемости, сбалансированности, экономической целесообразности и учета особенностей регионализации.
3. Доказана необходимость формирования экономического механизма регулирования земельных отношений, сопряженного с административным и налоговым воздействием, разработаны и предложены как методы (земельный



менеджмент; финансовое регулирование), так и инструменты земельной политики (санация; оценка и частичное изъятие роста стоимости земли, обусловленного проведенными общественными мероприятиями; оптимизация форм и размеров участков; софинансирование развития инженерной, коммунальной и транспортной инфраструктур), обеспечивающие комплексное регулирование земельного рынка.

4. Проведена аргументация земельного налога как налога с рыночной стоимости земли, изымающего часть земельной ренты и понуждающего собственника к рационализации землепользования, что обосновывает использование земельного налогообложения в качестве регулятора земельных отношений. Предложенное теоретическое обоснование земельного участка как объекта воспроизводственного процесса определяет необходимость отдельного налогообложения земли и объектов на ней при реализации в России правовой концепции создания единого объекта недвижимости.
5. Доказано, что низкая эффективность управления земельными ресурсами в РФ связана с его нерациональной структурой и «остаточным» принципом наделения полномочиями местных властей. Аргументированы приоритетные направления перспективной земельной политики России, включающие: развитие муниципальной земельной политики, гармонизацию правовых норм и правил, оптимизацию налоговых мер, развитие инструментария земельного менеджмента, координацию деятельности институтов государства и общества для обеспечения эффективных инвестиционных процессов.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что оно, с одной стороны, является теоретическим обобщением важных социально-экономических проблем землепользования и реформирования земельных отношений, с другой – образует практически новое, актуальное научное направление в отечественной экономической науке – исследование процессов и механизма реализации земельной политики государства. Работа формирует соответствующий потенциал для перспективного развития научных и образовательных дисциплин «Экономика недвижимости», «Земельная политика» и «Земельный менеджмент».

Содержащиеся в диссертации теоретические положения и выводы вносят вклад в разработку методологии современной теории регулирования земельных отношений, расширяют и углубляют знания о механизме системного управления земельными ресурсами и особенностях его функционирования. Методологические подходы,

обоснованные в исследовании, способствуют развитию науки и динамике научного потенциала в условиях рыночной экономики. Основные положения выполненного диссертационного исследования вносят определенный вклад в институциональную и эволюционную экономическую теорию прав собственности.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в исследовании, направлены на решение важнейшей проблемы – обоснование механизма и разработку инструментов современной земельной политики России. Основные элементы практического значения проведенной работы состоят в следующем:

1. Положения, сформулированные в работе, способны обеспечить формирование земельной политики на макро-, мезо- и микроуровне, решение практических проблем рационального землепользования.
2. Предложены к использованию различные методы и инструменты земельной политики, формирующие механизм регулирования земельных отношений, необходимый в современной России для комплексного и полноценного развития земельного рынка.
3. Теоретические новации и практические предложения автора в области применения отдельных экономических инструментов регулирования землепользования могут быть учтены при составлении планов пространственного планирования, градостроительного регулирования в субъектах РФ в целом и санации отдельных районов в частности.
4. Выявлены проблемы, противоречия и определены возможные пути совершенствования существующей системы земельного налогообложения в России.
5. Материалы диссертации могут использоваться в преподавании таких экономических дисциплин, как «Экономика недвижимости», «Оценка и налогообложение имущества предприятий», «Земельный менеджмент», а также при подготовке специальных курсов по проблемам рынка земли, оценки недвижимости, земельной политики государства.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Полученные в ходе исследования основные теоретические и методические положения, выводы и предложения докладывались автором на международных, всероссийских и региональных конференциях, семинарах и совещаниях: региональной научно-практической конференции «Природа, общество, человек» (Томск, ТГУ, 1995); международной научно-практической конференций «Проблемы кадастра и планирование городских территорий» (Новосибирск, СГГА, 1996); в материалах Экономических чтений (Томск, ТГУ, 1996, 1998, 2004, 2006);

научного семинара «Самоорганизация устойчивых целостностей в природе и обществе» (Новосибирск, СО РАН, 1997); международной научной конференции «Развитие экономической науки и образования в Сибири» (Томск, ТГУ, 1998); международном симпозиуме «Земельные отношения в Германии и России» (Германия, Тюбинген, май 2002); международной научно-практической конференции «Рынок недвижимости: ажиотаж или стабильный рост» (Томск, ТГУ, 2005); международной научно-практической конференции «Недвижимость: проблемы экономики, управления и подготовки кадров» (Москва, МГСУ, 2006); международном научном семинаре «Земельная политика в странах Европы и в России» (Германия, Тюбинген, июль 2007); межрегиональной научно-практической конференции «Инвестиционная составляющая в современной экономике и управлении собственностью» (Омск, РОО, 2007); всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного менеджмента» (Томск, ТГПУ, 2008); международной научно-практической конференции «Информационное обеспечение рынка недвижимости. Актуальные проблемы и новые разработки в области оценки» (Новосибирск, РОО, 2008); всероссийском семинаре «Практика оценки рыночной стоимости земельных участков различного целевого назначения» (Москва, ИПО ФА при Правительстве РФ, 2008); международной конференции «Законодательная база и практика оценки для целей залога в Европейском Союзе. Применение оценки в банковском секторе в РФ» (Москва, РОО, 2008); межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы оценочной деятельности в Российской Федерации» (Томск, РОО, 2008); межрегиональной научно-практической конференции «Вопросы аренды государственного и муниципального имущества. Практические аспекты арендных отношений» (Омск, РОО, 2009); региональной научно-практической конференции «Синтез теории и практики управления регионом» (Томск, ТГУ, 2009).

Материалы диссертационного исследования используются в работе Координационного совета по вопросам развития и поддержки предпринимательства на территории г.Томска, Думы города Томска, ряда частных фирм по вопросам оценки земли, анализа эффективности землепользования, выработки инструментов регулирования земельных отношений. Отдельные практические положения нашли свое воплощение в работах, выполненных по договорам с Департаментом архитектуры и градостроительства Томской области, Департаментом дорожного строительства г.Томска, институтом земельного менеджмента (ИВоМа, г.Дортмунд, Германия), муниципалитетом г.Киль (Германия), НИИ «Омскгражданпроект». Кроме того, апробация научных идей автора имела место при разработке авторских учебных курсов: «Экономика недвижимости»,

«Оценка недвижимости», «Оценка и налогообложение имущества предприятий», читаемых в ВУЗах г.Томска.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, четырех глав и семнадцати параграфов, заключения, списка литературы (449 наименований); изложена на 298 страницах основного текста, включает 16 рисунков, 22 таблицы и 2 приложения.

Введение

1 Место земли в рыночной системе

1.1 Значение и особенности земли как природного блага, экономического ресурса и объекта рыночных отношений

1.2 Трактовка понятий «земля», «земельный участок» в российской социально-экономической и правовой теории

1.3 Эволюция института частной земельной собственности и возникновение системы регулирования земельных отношений

1.4 Земельный вопрос в экономической теории: теории земельной ренты и их понимание в современных условиях

1.5 Факторы, влияющие на стоимость земли и на развитие земельного рынка

2 Регулирование земельных отношений в условиях рынка

2.1 Эволюция системы регулирования земельных отношений в России

2.2 Государственное управление земельными отношениями в странах с рыночной экономикой

2.3 Градорегулирование в условиях рыночных земельных отношений

2.4 Организационно-экономические основы системы государственного земельного управления в Российской Федерации

3 Особенности развития земельного рынка России

3.1 Состояние и динамика развития земельного фонда Российской Федерации

3.2 Анализ земельного рынка России: структура собственности, операции с земельными участками

3.3 Сравнительный анализ земельного фонда и земельного оборота России и Германии

3.4 Налогообложение земли

4 Формирование современной земельной политики в России

4.1 Исходные предпосылки и основы экономической политики на земельном рынке

4.2 Концепция государственного регулирования земельного рынка: цель, принципы и направления

4.3 Современные инструменты земельной политики

4.4 Перспективная земельная политика России

Заключение

Литература

Приложения

Во *введении* обосновывается выбор темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности; определяются цель и задачи работы,

объект и предмет исследования; отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе *«Место земли в рыночной системе»* определены направления исследования земли как природного блага, экономического ресурса и объекта рыночных отношений, раскрыты этапы эволюции института земельной собственности. Концептуальный анализ, отражающий мировую эволюцию земельных отношений, включает комплекс теоретических положений механизма их регулирования и развития теорий земельной ренты. В рамках теории факторов стоимости земли рассмотрены условия, оказывающие существенное влияние на развитие и функционирование земельного рынка.

Во второй главе *«Регулирование земельных отношений в условиях рынка»* представлены результаты анализа формирования и развития основных институтов в системе земельных отношений на примере ряда стран Европы, США и Японии. Акцент в анализе отечественной науки и практики делается на противоречиях в современной российской системе государственного земельного управления в результате многократных трансформаций земельных отношений в истории России. Исследование последовательной эволюции системы государственного регулирования земельных отношений на макро- и микроуровне, выделение общего и особенного в становлении институтов в развитых странах позволило выявить особенности развития институциональной среды в системе земельных отношений в России и предложить направления её дальнейшего развития.

В третьей главе *«Особенности развития земельного рынка России»* анализируется динамика развития земельного фонда и современное состояние рынка земельных участков в России, проводится сравнительный анализ земельных отношений в России и Германии, исследуются проблемы земельного налогообложения. Авторский взгляд позволил выделить следующие особенности и противоречия развития земельных отношений: концентрированность сделок с землей в пределах городов и неразвитость рынка сельскохозяйственных земель; большая роль земли как финансового, а не реального экономического актива; практическое отсутствие кадастрового учета государственных земель и неэффективность управления ими; неразвитость общественно-экономических институтов регулирования рынка земли; противоречивость системы налогообложения земли на основе кадастровой стоимости. При этом вышеобозначенные противоречия анализируются с различных позиций и точек зрения, рассматриваются как следствие отсутствия комплексного механизма регулирования земельных отношений и обосновывают с позиции автора необходимость разработки современных методов и инструментов земельной политики.

В четвертой главе «Формирование современной земельной политики в России» обосновывается концепция и характеризуется механизм экономической политики на земельном рынке в условиях развития частной формы собственности; предлагаются принципы и перспективные направления развития земельной политики в России. Особое внимание уделяется исследованию и предложению экономических инструментов, позволяющих оказать регулирующее воздействие на земельные отношения.

В *заключении* сформулированы основные выводы и охарактеризованы результаты проведенного исследования, обозначены перспективы дальнейшего развития данного направления.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Современное содержание частной собственности на землю представлено совокупностью социально-экономических отношений, включающих как права, так и институциональные ограничения. Доказано, что повышение эффективности землепользования и рост общественного благосостояния выступают результатом эволюции частной собственности на землю и реализации комплексной земельной политики.**

Для определения основных направлений регулирования частной земельной собственности в рамках развития земельных отношений в работе был проведен анализ становления этого института в мире и в современной России. Частная земельная собственность представляет собой сегодня совокупность социально-экономических отношений, сформированных в результате долгосрочной эволюции и включающих помимо прав собственника по владению, распоряжению и использованию этого ресурса большое число институциональных ограничений экономического, правового и организационного характера, накладываемых государством на земельные отношения в интересах общества и устойчивого развития экономики страны в целом.

Формирование институциональной среды для регулирования земельных отношений, в первую очередь, включает определение оптимального режима управления ресурсами, который можно определить как структуру прав собственности, а также вытекающих из них привилегий, полномочий и запретов собственника, третьих лиц и общества, характеризующих отношения индивидов друг с другом и в отношении конкретного природного ресурса. Господствующий режим собственности учитывает особенности экономической действительности, характеристики ресурсной базы и особенности политико-правового устройства. С точки зрения природы прав собственности на ресурсы выделяют четыре типа отношений по поводу их владения и использования: частная

собственность, государственная собственность, коллективная собственность и режим открытого доступа. В контексте решения задач оптимальной реализации общенациональных интересов в землепользовании наибольшее распространение получили режимы государственной и частной собственности.

Право собственности во всякой системе права является центральным институтом, предопределяющим характер всех других общественных институтов. Классическая римская собственность была высшим проявлением господства лица над землей и рабами. Однако выработка понятия «право собственности» происходила весьма медленно. Классическая юриспруденция понимала собственность как неограниченное и исключительное правовое господство лица над вещью, как право, свободное от ограничений по самому своему существу и абсолютное по своей защите. На первой стадии развития общества основу земельных отношений и их регулирования составляли общие индивидуалистические принципы неограниченной, главным образом частной, собственности и свободы договоров, предпринимательской деятельности.

Собственники земли имели право по своему усмотрению использовать ее любым образом, не считаясь с общественными и государственными интересами, – вести на ней передовое и высокопроизводительное или отсталое и низкоэффективное хозяйство. Таким образом, **на первом этапе** развития общественных социально-экономических отношений, отношения собственности на землю носили практически *абсолютный* характер: свободы её владельца по распоряжению, использованию не имели границ. Определенные ограничения права земельной собственности, все же существовавшие с древнейших времен и в новейшей литературе названные легальными сервитутами, включали только узкие обязанности по отношению к собственникам соседних участков.

Однако эволюция экономических отношений в средние века не привела к абсолютизму института земельной собственности при господстве феодализма. **На втором этапе** развития общественных отношений в большинстве европейских стран, наоборот, были расширены ограничения частной собственности на землю. Гражданский Кодекс Франции 1804 года содержал положения, связанные с развитием публичного земельного права. Появилась революционная по значению ограничения абсолютизма земельной собственности возможность принудительного выкупа земли для «общественной пользы», зародился институт общественной собственности на землю: собственности государства, муниципалитета, общины.

Промышленные революции и возрастание роли производства товаров с целью их продажи в капиталистическом обществе ознаменовали начало **третьего этапа** эволюции института частной земельной собственности. Обязанность собственников участков обеспечить должное использование их земель, даже под страхом экспроприации, была

введена крупными державами в некоторых своих колониях в целях рационального использования окружающей среды, развития эффективного товарного производства. Ограничения частной собственности стали касаться типа, вида застройки: впервые появились инструменты градостроительного регулирования. Земля в большей мере стала объектом публичного права, широкое распространение получила общественная собственность на землю. Появилась система государственного учета земель, способствующая закреплению прав собственности на землю, активному развитию рынка земельных участков и их продуктивному использованию. Система регистрации земель содействовала не только безопасности владения, но и развитию земельного налогообложения, ипотечного рынка, от которых и сегодня в немалой степени зависит стабильное функционирование экономики.

На современном, **четвертом этапе** эволюции, частная земельная собственность не исчезла. Все современные конституции признают и поощряют права частных лиц и частную собственность на землю. Однако даже в странах, где права частных лиц на землю широки и прочно установились, более широкие потребности общества становятся преобладающими, государство сохраняет абсолютное право на принудительное отчуждение, экспроприацию земельных участков. В обществах, где ценятся личные свободы и права, такое применение правительством оставленных за собой полномочий осуществляется только по закону и сопровождается надлежащими средствами финансовой компенсации. Владельцы земельных участков обременены сегодня не только известными издавна легальными публичными сервитутами. Налогообложение земли, градостроительные, ипотечные ограничения, экономические инструменты и рычаги изъятия части земельной ренты с собственников земли формируют современный механизм регулирования земельных отношений, земельную политику государства.

Анализ процессов эволюции земельных отношений в мировой экономике и их трансформации в России, проведенный в исследованиях, показал, что современные экономические связи в сфере использования земли характеризуются многосубъектным характером отношений собственности на землю. Частная земельная собственность потеряла абсолютный характер и ограничена в условиях «постиндустриальной» экономики большим числом регламентов, норм и правил, действующих в интересах общества в целом. Фактически в процесс земельных отношений сегодня в обязательном порядке вовлечены помимо собственников и пользователей земельных участков государственные, муниципальные органы власти, регулирующие порядок землепользования и ограничивающие права частных землевладельцев, а также общественные организации, профессиональные общества, содействующие определению варианта использования земли.



Ниже представлена модель, характеризующая многосубъектность современных земельных отношений.



Рисунок 1 – Многосубъектный характер отношений собственности на землю в современной экономике

Земельные отношения и механизм их регулирования в России претерпели несколько глобальных трансформаций. На особенности их развития сказались и преимущественно общинный характер землевладения в царской России, и всеобщая отмена частной собственности в СССР, развитие административных методов регулирования, и переход к новым, рыночным основам построения экономики в современном обществе.

С началом перестройки, в 1985 году, Россия в очередной раз вступила на путь формирования многоукладной собственности и связанных с ней общественных институтов. Однако государство оставило нового собственника наедине с его проблемами, предлагая ему самостоятельно защищать свои права и ссылаясь при этом на пример других стран. Но в других странах необходимые общественные институты уже сложились, а в России они существуют только в зачатке, а нередко – только на бумаге. В результате новый собственник бывает часто бессилён защитить свои права, а иногда наоборот, гипертрофирует свои права землевладельца.

В современной России осуществляется активная приватизация земли и развитие земельного рынка. На начало 2009 года в России приватизировано 7,8 % всего земельного фонда, что составляет 132,9 млн.га – площадь, по территории равная Испании, Франции, Германии и Италии вместе взятым. Появление частной собственности на землю и ее бурное развитие в России в условиях перехода к постиндустриальному обществу требует осмысления и создания нового механизма регулирования земельных отношений. Приватизируя землю, государство должно понимать, что с развитием рыночных отношений в этом сегменте нельзя будет использовать старые, административные методы регулирования.

По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, только за последние три года количество земель в частной собственности увеличилось на 2 742,3 тыс.га.

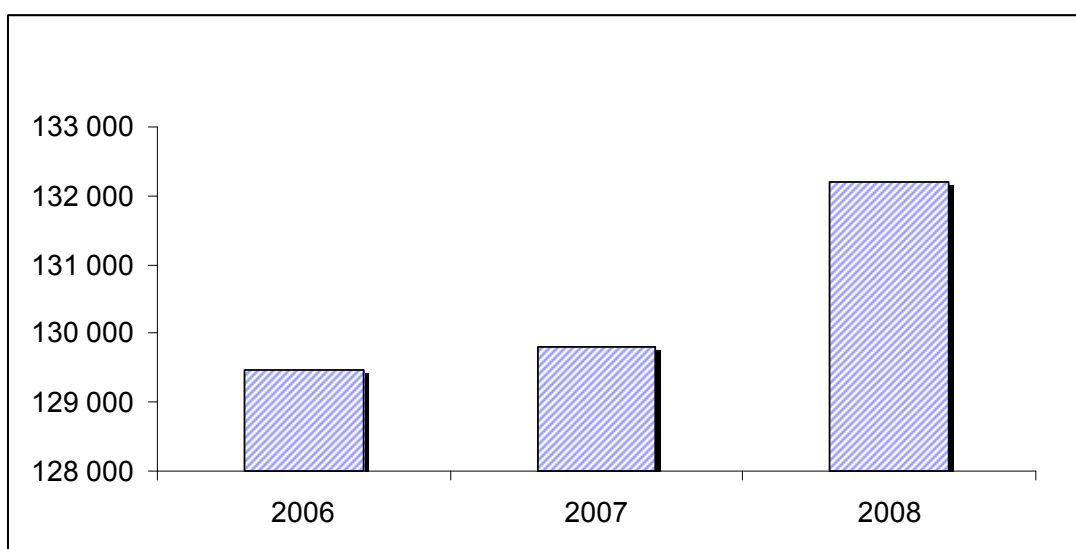


Рисунок 2 – Динамика земельного фонда в частной собственности (тыс.га)

За период с 1997 по 2007 год включительно в Российской Федерации было зарегистрировано 51 990 044 сделки, в которые было вовлечено 723 580 173,8 га земли. Развитие земельного рынка очевидно и не вызывает сомнений, однако приводит к противоречиям: по сравнению с ведущими европейскими странами российский рынок «зажат» в пределах городов и пригородных районов, очевидна большая роль земли как финансового, а не реального экономического актива. Все большее количество сделок купли-продажи с землей обусловлено стремлением сохранения средств, сбережения капитала, а не вовлечением земли в воспроизводственный процесс. В России практически не развит рынок сельскохозяйственных земель, вследствие чего стоимость земель этой категории существенно занижена. Формирование инфраструктуры рынка земли,

государственных органов по управлению земельными ресурсами, земельного кадастра до сих пор является противоречивым процессом. Огромное количество земли в государственной собственности не поставлено на кадастровый учет, соответственно невозможно говорить об эффективном управлении этим значимым ресурсом.

Однако наличие частной собственности на земельные ресурсы само по себе не дает уверенности в том, что собственник будет использовать их эффективно. Рост неопределенности по поводу прав собственности в условиях несовершенного рынка приводит к усилению краткосрочной ориентации частных собственников, которые предпочитают интенсификацию использования в целях быстрого извлечения прибыли, что подрывает основы инвестиционной деятельности, приводит к росту премии за риск и удорожанию заемных ресурсов. Таким образом, передача земельных ресурсов частным собственникам способна привести к игнорированию долгосрочных задач развития экономики. Комплексное исследование земельных отношений в России и других странах с рыночной экономикой показывает, что свободный рынок не в состоянии решить проблемы общественной эффективности землепользования. Потенциал частной земельной собственности в формировании рационального воспроизводственного процесса огромен, но ограничен интересами владельца, пользователя участков и требует механизма государственного регулирования. Максимально прибыльное использование земли не всегда повышает благосостояние общества и удовлетворяет общенациональным интересам, поэтому современное развитие частной земельной собственности в России невозможно без регулирования земельных отношений со стороны государства и опыт многих стран является ярким примером этого процесса. Усиление государственного вмешательства в область земельных отношений в ряде случаев порождает определенные перемены не только в гражданском, но и в административном праве стран. Исторически правовое регулирование земельных отношений, развитие ограничений прав собственности на землю шло вслед за развитием экономических производственных отношений.

В России сегодня бытует мнение о вседозволенности использования земельного участка в случае его нахождения на правах частной собственности, то есть на практике в институциональной теории прав собственности на землю верх одерживает позиция абсолютизма. Однако наряду с правами, собственники земли должны быть ограничены в правах ее владения, распоряжения и использования определенными законодательными актами, нормативными предписаниями, запретами, организационными порядками и предписаниями, и самое важное – активным использованием экономического механизма регулирования земельных отношений.

По нашему мнению, при продаже земли, к примеру, под индивидуальное жилищное строительство градорегулированием могут быть предписаны не только строгое ограничение по этажности будущего дома, но и его расположение на участке, направление и угол ската крыши, площадь окон, условия озеленения и порой даже количество домашних животных, которых можно содержать. Подобные нормативные и организационные ограничения имеют прочную и логичную экономическую основу. К примеру, этажность дома и его площадь определяют социальный слой будущих жильцов, а его размещение на участке может серьезно повлиять на стоимость недвижимости в округе. Такое регулирование тесно взаимосвязано с государственной земельной и налоговой политикой, и при соответствующем предписанном размещении жилых объектов на земельных участках их стоимость будет значительно возрастать на благо частным собственникам и государству, бюджет которого формируется в том числе за счет налога на землю. Взаимодействие коммунальных служб и метеорологов позволяет рассчитать количество осадков в данном регионе и проложить ливневую канализацию такого размера диаметра труб, которая соответствовала бы по пропускной способности углу наклона ската крыши зданий. При невыполнении этих предписаний страдают как собственники, так и городские коммунальные службы. Экологи способны рассчитать нормы озеленения, при которых проживание в данном районе было бы комфортным, даже при расположении в ближайшем окружении предприятий, наносящих вред окружающей среде своими выбросами.

Нормативно-правовые акты формируют сегодня в большинстве стран правовые ограничения по порядку использования земли, организационные ограничения представлены порядком оформления прав, рекомендациями в сельском хозяйстве, условиями использования и изменения целевого функционального назначения земельных участков. Применение ясного и понятного земельного налогообложения, стимулирующего экономику, обязательств софинансирования общественных инфраструктурных объектов частными собственниками, инструментов земельного менеджмента определяют в передовых странах современный механизм комплексного регулирования земельных отношений.

Институциональные ограничения обоснованы возрастающей ролью общества и государства в регулировании земельных отношений, направленной на рост благосостояния и повышение эффективности землепользования и наравне с правами владельцев формируют сегодня сущность современного института частной собственности на землю. С

учетом вышеизложенного, институт земельной собственности, как совокупность социально-экономических отношений по поводу владения, распоряжения и пользования землей, требует особого контроля и комплексного регулирующего воздействия со стороны общества, государства.

## **2. Обосновано содержание земельной политики и разработана её концепция в условиях рыночной экономики и развития частной собственности на землю в России.**

Несмотря на то, что земля является одним из важнейших экономических ресурсов, комплексного теоретического содержания института земельной политики не существовало в отечественной экономической теории. Отмена частной собственности на землю в России в 1917 году привела к формированию земельных отношений и регулирующего их механизма, включающего жесткое административное территориальное планирование, нормативно-правовое перераспределение земли, безвозмездность её использования. Стремление разрешить все вопросы сразу и навсегда, привело к разрушению существовавших основ землеустройства, рыночных земельных отношений и впоследствии к забвению полноценной земельной политики государства.

Сегодня понятно, что государство в условиях постиндустриального общества должно не только управлять своими землями, но и регулировать рыночный оборот и использование земель, принадлежащих частным собственникам. Развитие теории земельной политики предполагает разработку её современной концепции, включающей определение задач, цели, принципов реализации, методов и направлений регулирующего воздействия.

Ввиду огромного значения земли для общества порядок землепользования любой страны должен придавать необходимое значение следующим правилам:

- Сельскохозяйственное и лесопромышленное использование земли должны соответствовать экономическим и техническим потребностям.
- Использование застраиваемых территорий для жилищных целей и целей промышленного производства должно учитывать интересы как отдельных граждан, так и общества в целом.
- Перевод земель из одной категории использования в иную должен быть законодательно отрегулирован.
- Будущее использование земли должно планироваться на базе разработанных общественных норм.
- Должна быть гарантирована охрана природы, окружающей среды и ландшафта.

Образно говоря, задачей земельной политики любого государства является установление такого порядка земельных отношений, который гарантировал бы, что нужный земельный участок в необходимом месте будет предоставлен в распоряжение в точно необходимое время по доступной цене. При этом должны сохраниться экономическая эффективность и социальное равновесие. Это является своего рода «золотым правилом» определенного порядка землепользования и главной функцией земельного рынка. Земельная политика должна состоять в том, чтобы независимо от действий рынка и его инструментов, достичь цели, когда могут быть реально претворены в жизнь все необходимые и важные для общества типы землепользования.

Экономический рост, декларируемый как основная стратегия устойчивого развития России, невозможен без публичной интегрированной эффективной земельной политики. В современной научной литературе и периодической печати используются различные термины, лежащие в области исследования обозначенной автором проблемы. Термины «аграрная политика», «регулирование земельных отношений», «ограничения прав собственности на землю», «управление земельными ресурсами», «контроль и управление землепользованием», «регулирование рынка земли» по сути своей отражают необходимость привлечения общественного и государственного внимания к земле, как к особому фактору производства и значимому экономическому ресурсу. В целом все эти термины сводятся автором работы к единому, обобщающему понятию – «земельная политика». **Земельная политика представляет собой совокупность всех мер регулирующего воздействия, оказывающих влияние на владение землей, на её использование и на распределение доходов от её эксплуатации.** Целью данной политики является создание условий для обеспечения наиболее эффективного варианта использования земли в интересах максимального удовлетворения текущих и будущих потребностей общества. Современная земельная политика осуществляется через ряд направлений, образующих механизм её реализации, а именно через разработку законодательных, нормативно-правовых актов; прямое и косвенное территориальное планирование, градостроительство; регулирование ценообразования, оборота земель; прямое управление государственными земельными ресурсами; земельное налогообложение. Общая методология формирования современной земельной политики включает в себя помимо определения целей также постановку проблем, учет рисков реализации, создание информационного обеспечения для мониторинга и индикаторов состояния рынка земли, построение прогнозов и трендов. Земельная политика является

основополагающей частью общей экономической политики государства, определяющей аспекты развития и использования иных мер государственного регулирования; снижающей коррупционные риски и придающей динамизм процессам модернизации экономического развития. Экологическая, транспортная, инвестиционная, промышленная и иные виды политики, так или иначе, должны быть основаны на фундаменте текущей, а также на планах средне- и долгосрочной земельной политики государства.

Регулирование любого рынка осуществляется с целью создания условий для цивилизованного развития отношений между его субъектами в процессе реализации их намерений по проведению сделок при обеспечении интересов общества и государства. При этом регулирование может происходить как в форме саморегулирования, так и государственного регулирования, в функции которого входят те меры влияния на рынок, которые необходимо дополняют саморегулирование. На первых этапах перехода к рынку словосочетание «государственное регулирование» во многих властных структурах и в среде радикальных экономистов-рыночников считали вообще чуждым для рыночной экономики и отвергали любые предложения на этот счет. Уход государства из сферы регулирования оборота земель оказал весьма негативные последствия в России. Коррупция в сфере регулирования землепользования и в экономиках многих стран мира препятствует стабильному экономическому развитию. Однако не следует и слишком преувеличивать роль государства в процессе становления земельного рынка. Она должна заключаться в реализации только тех мер, которые без участия государства не могут быть реализованы, и только по тем направлениям, которые обеспечивают баланс интересов и легитимность рыночных операций. Необходимо учитывать, что несовершенство государственного управления не должно порождать негативные последствия вмешательства в рынок.

Несовершенства самого земельного рынка и конфликты использования земли в последнее время становятся все отчетливее. Особый конфликт существует между сельскохозяйственным использованием земли, её использованием в качестве места жительства и местом для осуществления предпринимательской деятельности, строительства инфраструктурных объектов. Активное освоение и использование земельных территорий, как в промышленных районах застройки, так и в районах застройки жилья могут привести к растущим налоговым доходам, если в этих областях появятся новые предприятия или жители. По меньшей мере, можно гарантировать стабильность муниципальных доходов при соответствующем закреплении площадей для предприятий или жителей. Особой функцией государственного регулирования земельного

рынка является активизация или подавление спроса и предложения на земельные участки. Для облегчения доступа эффективных хозяйствующих субъектов к ограниченным земельным ресурсам целесообразно осуществить меры государственного вмешательства, направленные на увеличение предложения земельных участков на рынке, в частности, посредством повышения значения земельных платежей, делающее невозможным неэффективное использование земли. Однако возможности применения земельного налога как экономического инструмента ограничены его функцией санации отрасли и выравнивания конкурентных условий (посредством извлечения дифференциальной ренты). Земле свойственно долгосрочное повышение цен, что исключительно привлекательно для вложения средств, в том числе при высоких темпах инфляции, поэтому государственная земельная политика должна включать меры, направленные на устранение спроса со стороны всех групп, приобретающих землю в спекулятивных целях:

- функциональное зонирование земель с установлением территорий преимущественного целевого использования;
- квалификационные требования к покупателю (арендатору) участков земли сельскохозяйственного назначения (знания, опыт ведения эффективного производства, требование постоянного проживания и личного участия в обработке участка);
- выкуп права на застройку сельскохозяйственных земель;
- запрет для финансовых учреждений (залогодержателей) становиться собственниками земли в результате неисполнения залогодателем обязательств по ипотечному кредитованию и установление требования по распоряжению участком до его реализации в установленный срок.

Земле не присуща изначально роль финансового актива, средства сохранения и сбережения денег, государство должно ограничить приобретение участков для этих целей. Некоторые российские экономисты ратуют также за введение повышенного налога на разницу между ценой приобретения и продажи земли, а также налога на раннюю продажу земли (во избежание спекулятивных операций в условиях предполагаемого повышения цены земли). Однако эти предложения необходимо рассматривать с особой осторожностью, так как реальные цены на землю сегодня не афишируются покупателями и продавцами в договорах, и их введение приведет только к сокрытию истинных цен от общественности. Куда важнее политика, способствующая открытости и доступности информации о сложившихся ценах на земельные участки, которая обеспечила бы



объективность рыночной оценки и раскрыла необходимость государственного вмешательства.

Одним из важнейших компонентов земельной политики является формирование оптимальной структуры землепользования, обеспечивающей экономическую жизнеспособность хозяйств. Для этого целесообразны следующие меры государственного вмешательства:

- запрет на совершение любых сделок с землей (включая наследование), приводящих к чрезмерному дроблению, парцелляции земли;
- приобретение земли уполномоченными государственными органами для последующей перепродажи с целью консолидации землепользования;
- субсидирование процентной ставки по кредитам, выдаваемым на приобретение земли для хозяйств, участвующих в программе консолидации земель;
- введение дифференцированного налога для хозяйств, участвующих в программе консолидации земель.

Помимо административных и экономических рычагов, направленных на «выдавливание» из производственной деятельности хозяйствующих субъектов, не способных использовать землю эффективно, государство может оказывать содействие в улучшении результатов хозяйствования в аграрной сфере посредством разработки рекомендаций по оптимальной структуре и размещению сельскохозяйственного производства.

Бессмысленно пытаться эффективно решать проблемы в области транспортного, дорожного строительства или создания рабочих мест без учета ситуации на земельном рынке и мер в сфере регулирования использования земли. Поэтому проведение государством экологической, транспортной, инвестиционной, аграрной, промышленной и других видов политик должно основываться на политике в области землепользования. Таким образом, земельная политика является составной частью ресурсной политики государства, определяющей развитие и использование мер государственного регулирования, снижающей коррупционные риски и придающей динамизм процессам модернизации экономического развития.

Корректировка несовершенств в функционировании земельного рынка является одним из признанных во всем мире аргументов в пользу государственного регулирования, но при этом необходимо учитывать, что несовершенство самого государства не должно

порождать негативные последствия его вмешательства в рынок, поэтому государственная земельная политика должна базироваться на следующих принципах (таблица 1).

Таблица 1 – Принципы земельной политики

1. Комплексность	Государственное регулирование земельного рынка должно быть увязано с регулированием экономических процессов в целом. Земельная политика является частью экономической политики государства и применяемые инструменты оказывают существенное взаимное влияние
2. Открытость	Государственное регулирование должно быть в максимальной степени понятно и открыто с точки зрения критериев, влекущих применение отдельных инструментов и методов. В разработке критериев регулирования должна участвовать общественность, населению должна быть понятна аргументация государства по принятию тех или иных мер
3. Предсказуемость	Низкая динамичность земельного рынка и необходимость средне- и долгосрочного планирования финансовых потоков требует предсказуемой в долгосрочной перспективе земельной политики и вмешательства государства в развитие рынка
4. Объективность	Необходимость оградить хозяйствующих субъектов от произвольного давления со стороны органов власти требует четкого определения критериев оценки состояния землепользования и системы соответствующих «пороговых» показателей, узаконивающих применение мер государственного вмешательства
5. Сбалансированность	Задачи оптимального функционирования земельного рынка должны решаться при минимальных социальных и экономических издержках, исключая дискриминацию различных групп, и преимущественно основываться на стимулировании оборота земель через прямые или косвенные преференции участникам рынка
6. Экономическая целесообразность	Введению как административных, так и экономических методов регулирования должна непременно предшествовать оценка необходимости и эффективности государственного вмешательства
7. Региональный подход	Огромная территория России, специфика её регионов, несомненно, требуют особого учета всех факторов стоимости земли, природных, демографических и экономических условий её рыночного оборота

Однако концепция земельной политики определяет, что государственное вмешательство на земельном рынке должно проводиться только в том случае, когда рыночный механизм ведет к нерациональному использованию территории и несправедливому распределению доходов.

**3. Доказана необходимость формирования экономического механизма регулирования земельных отношений, разработаны и предложены к использованию методы и инструменты земельной политики, обеспечивающие комплексное регулирование земельного рынка.**

Проводимая ранее, да и сегодня, земельная политика России основана в большей мере на понятии всевластия государства, основанного на прежнем представлении государства как единого и единственно возможного собственника земли. Использование ограниченного потенциала административных и налоговых мер регулирования земельных отношений в условиях рыночной экономики уже сегодня затрудняет процессы корректировки несовершенств земельного рынка.

Современная земельная политика осуществляется через ряд направлений, способов, посредством планирования и регулирования земельных отношений, образующих механизм её реализации. Направления земельной политики включают выработку соответствующего законодательства, нормативно-правовых актов; прямое и косвенное территориальное планирование, градостроительство; санацию регулирования ценообразования (посредством субсидирования для малообеспеченных семей); земельное налогообложение; прямое управление земельными ресурсами (земельный менеджмент). Несмотря на рыночный характер отношений в современной экономике и существование гарантий прав частной собственности на землю, необходимо признать, что в некоторых случаях возможны принудительные меры по оптимизации форм и размеров участков; выкупу, экспроприации земельных участков у собственников, если это отражает интересы всего общества в целом.

Изначально практически все инструменты земельной политики, и в особенности пространственное планирование и градостроительство носили во всем мире нормативно-правовой характер. Система территориально-пространственного планирования как административный метод воздействия была хорошо разработана и активно использовалась в России в «советское» время. Правда, сегодня серьезным препятствием для прямого административного градорегулирования и планирования стала трансформация земельных отношений и развитие частной земельной собственности. Градостроительный план является одним из наиболее общих нормативно-правовых инструментов, посредством которого местные власти проводят девелопмент земли в выбранном районе, обеспечивают район всей необходимой для его развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктурой. Использование подобного инструмента возможно в чистом виде только

в том случае, если государству (муниципалитету) принадлежат все права на землю в данном районе. В ином случае местные власти должны использовать новые для себя дополнительные инструменты градостроительного плана: право первоочередного приобретения, разрешения за застройку, перевод земель, порядок и форма установления границ земельных участков, экспроприация и другие. Однако план развития поселения или план детальной застройки лишь предоставляют возможность использования земельных участков для конкретных определенных целей. Данные инструменты не могут заставить инвесторов эффективно использовать землю. Для этого предназначены иные, экономические инструменты регулирования.

Государство должно опираться на рыночные инструменты, которые лежат в основе земельного менеджмента. Возможными путями обеспечения рыночной потребности в земле, как территориальной базы строительства являются конкретные мероприятия, направленные на рост предложения земли:

- поощрение частных девелоперских инициатив посредством содействия в обеспечении инженерной инфраструктуры;
- перевод (обмен) земель из категорий не строительного использования;
- градостроительные мероприятия по оптимизации размеров и форм участков;
- санация застроенных районов;
- покупка земли на рынке с целью ее дальнейшей перепродажи.

Необходимость применения последнего инструмента как при реализации глобальных национальных проектов в России (например, Зимние Олимпийские игры в Сочи в 2014 году), так и при многочисленных региональных планах (строительство технико-внедренческой зоны в Томске), очевидна. Уже на этапе планирования данных проектов можно и необходимо осуществлять покупку земли государством.

Мероприятия по развитию территории являются особым инструментом градостроительства на стыке права и экономики. Сами мероприятия представляют собой усложненную и строго регламентированную модель принудительной купли-продажи или изъятия роста стоимости земли. При девелопменте незастроенной земли государство выкупает у собственников участки земли по их «начальной» стоимости и продает уже улучшенные земли по их «конечной» стоимости, определяемой новыми градостроительными условиями и рыночными отношениями. При отказе одного или нескольких собственников, государство может апеллировать к судебным инстанциям о принудительном выкупе земли. Экспроприация земли предусматривается только в

исключительных случаях и основана на необходимости изменения типа и вида землепользования при отсутствии возможности у собственника самостоятельно провести данные изменения. К примеру, для строительства новых дорог государству могут понадобиться участки земли, принадлежащие частным собственникам. Прежде всего, выкуп должен проходить на основе свободной купли-продажи земельных участков, однако, если собственник отказывается продать участок или явно завышает его цену, не только теоретически может состояться, но и практически должна быть предусмотрена экспроприация земельного участка.

Комплекс мер, решений и мероприятий в области землепользования и градостроительства, направленных на развитие территории, улучшение пространственного планирования территории города с целью роста благосостояния жителей и большего удовлетворения их актуальных потребностей в западных странах принято называть санацией. Целью санации является решение социальных, экономических, коммунальных и транспортных проблем.

Приобретение участков со зданиями с целью санации застроенного района требует привлечения больших финансовых средств и может натолкнуться на активное нежелание владельцев. В таком случае предполагается сохранение прав собственности за текущими владельцами недвижимости с временным лишением их прав пользования объектами. В большинстве стран со свободным земельным рынком рост стоимости земли, обусловленный проводимыми властями санирующими мероприятиями, частично или полностью изымается у собственников участков. За счет этих средств осуществляется целевое финансирование необходимых мероприятий. Таким образом, оценка земли и иной недвижимости является еще одним важным инструментом экономической политики, особенно при определении ориентиров муниципальной земельной политики. Применение этого инструмента не только оправдано в условиях новой, многоструктурной по формам собственности на землю экономики России, но и эффективно с точки зрения решения проблем рационального землепользования, градостроительства, оптимизации расходов бюджетов различных уровней и развития государственно-частного партнерства.

На рисунке 3 показана модель роста стоимости земли вследствие применения санирующих мероприятий. Политика уравнивания стоимости проводится государством для уравнивания земельных отношений.

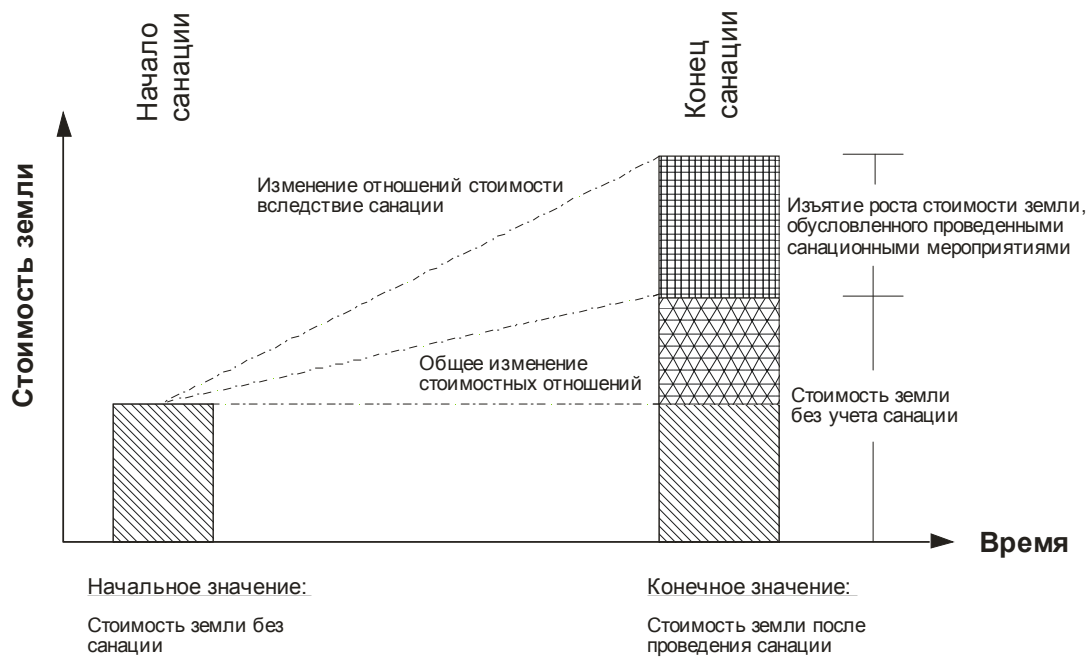


Рисунок 3 – Рост стоимости земли в результате санации и возможности его изъятия

При проведении санации также должна быть предусмотрена возможность принудительного выкупа земли. Однако необходимость использования данного инструмента должна быть обоснована невозможностью использования других инструментов земельного менеджмента.

Использование другого инструмента – изменения размеров и форм участков также меняет ценовую, стоимостную структуру земли. Стоимости новых образованных участков, как правило, выше по сравнению с другими, вследствие их более рациональной формы и размера. Однако этот рост обусловлен не самими мероприятиями государства по оптимизации размеров и форм, а возможностью более эффективного использования земли ее собственниками. В российском праве этому экономическому инструменту регулирования земельных отношений в какой-то мере соответствует правовое перераспределение земель, к сожалению, практически не применяемое сегодня вследствие неразвитости общественных институтов регулирования земельных отношений.

В качестве инструмента земельной политики против злоупотреблений монопольной властью собственников или общественно нецелесообразного использования участков могут быть использованы запреты и предложения по альтернативному использованию земли.

Создание и освоение новых районов для застройки или освоение новых сельскохозяйственных земель является довольно дорогим мероприятием. Часто затраты на него гораздо больше, чем возникающий на данных территориях эффект роста стоимости

земли. Поэтому возникают предложения об использовании инструмента софинансирования инфраструктуры в новых районах застройки. Система рыночной экономики предполагает, что затраты на развитие коммунальной инфраструктуры должны нести сами собственники земельных участков, так как в результате проведения мероприятий растет стоимость именно их земель. Данные платежи рассматриваются как обременение собственника общественно необходимыми затратами для улучшения качества земельного участка. Задачей данного инструмента является не изъятие прироста стоимости земли, произошедшего вследствие улучшения ее состояния, а переложение части затрат по улучшению качества и свойств земли. Главной целью является то, чтобы не дать отдельным собственникам необоснованных преимуществ в виде роста стоимости их земли. Дополнительный позитивный эффект состоит в снижении возможностей спекуляций с землей, основанных на росте ее стоимости. Изъятие повышений или компенсация падений стоимости, т.е. уравнивание, облегчает органам власти финансирование градостроительных мероприятий, кроме этого, приводит к смягчению роста цены на землю. Впервые подобные методы изъятия роста стоимости земли были применены в Великобритании, нормы регулирования земельных отношений которой до сих пор являются ориентиром для многих стран.

К важнейшим инструментам, с помощью которых государство может оказывать влияние на цены на землю и земельную ренту, принадлежат все мероприятия, изменяющие транспортную систему и транспортные расходы. Улучшение транспортной доступности может привести и к резкому росту цен на сельскохозяйственные земли, расположенные в относительно выгодных районах, что может привести и к изменению структуры землепользования. Такие меры, как развитие инженерной, транспортной инфраструктуры оказывают значительное влияние на ситуацию на земельном рынке, нередко приводят к трансформации качественных и стоимостных показателей земельных ресурсов. Предварительный анализ, прогнозирование важны не только с позиций регулирования земельных отношений, но и вследствие большой капиталоемкости этих инструментов регулирования. На наш взгляд, здесь однозначно возможно государственно-частное партнерство. Более того, нередко в случае отказа от софинансирования инфраструктуры частными инвесторами, необходим пересмотр проекта, как не получившего общественного одобрения.

Использование новых для России экономических инструментов земельной политики порождает множество практических вопросов, но с лихвой окупаются конечным

результатом – оптимальной структурой землепользования и ростом благосостояния. С учетом российских особенностей, применение этих методов регулирования земельного рынка должно основываться на компетентных решениях комплексных комиссий, в работе которых должны принимать участие не только государственные и муниципальные служащие, а в большей мере – специалисты в области оценки земли, архитекторы, представители земельных собственников, налоговых, кредитных структур. Таким образом, регулирование земельных отношений в России должно осуществляться в соответствии с предложенными выше принципами земельной политики и с активным участием общественных институтов. Именно они способны разрешить поставленные вопросы и профессионально определить и предложить к использованию необходимые инструменты.

Анализ различных групп методов и инструментов позволил систематизировать их по типу регулирования и объектам воздействия. Методы территориального планирования основаны преимущественно на использовании правовых инструментов, методы земельного менеджмента – на прямом управлении земельными ресурсами, группа финансовых, налоговых методов – на косвенном воздействии на земельных собственников. В таблице 2 представлена классификация методов и инструментов земельной политики, образующих механизм регулирования земельных отношений.

Таблица 2 – Методы и инструменты земельной политики

Методы территориального планирования и градорегулирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Нормативно-правовые инструменты регулирования</li> <li>▪ Градостроительные мероприятия по развитию инфраструктуры</li> <li>▪ Запреты и предложения по использованию</li> </ul>
Методы земельного менеджмента	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Прямая купля-продажа, обмен земельных участков</li> <li>▪ Экспроприация, принудительный выкуп земли</li> <li>▪ Оптимизация размеров, форм земельных участков</li> <li>▪ Санация</li> </ul>
Финансовые и налоговые методы	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Земельное налогообложение</li> <li>▪ Софинансирование затрат на развитие транспортной, инженерной, коммунальной инфраструктур</li> <li>▪ Уравнивание стоимости при/для реализации градостроительных мероприятий</li> </ul>

Практическое применение данных инструментов может основываться как на базе действующего законодательства РФ в области земельных отношений (в особенности это касается методов территориального планирования и градостроительства), так и требует его доработки, принятия новых законодательных инициатив (актуально в области принудительного выкупа земли у частных собственников, санации и механизма уравнивания стоимости).



#### **4. Проведена аргументация земельного налога как налога с рыночной стоимости земли. Обоснована необходимость раздельного налогообложения земли и объектов на ней при реализации в России правовой концепции создания единого объекта недвижимости.**

В мировой экономической теории<sup>1</sup> земельный налог определяется как налог, базирующийся на стоимости земли или размерах землевладения. С помощью земельного налогообложения во всем мире осуществляется попытка уравнивания преимуществ собственников, которые были не ими созданы. Фактически, земельный налог представляет собой оплату услуг общества, государства по созданию необходимой для жизнедеятельности инфраструктуры. Различия в величине земельного налога с собственников участков предусматривают разные преимущества, которые они могут иметь. Земельный налог имеет политико-экономическое значение, состоящее в изымании у собственников части земельной ренты, создаваемой различными факторами производительности участка (плодородием, местоположением и т.д.). Земельный налог является одним из немногих налогов, который не искажает экономической эффективности. Величина земельного налога должна быть привязана к стоимости земли, и если собственник приобрел недорогой объект, то он и должен платить незначительный земельный налог.

В мировой, да и в российской истории налогообложения существовали и продолжают существовать различные базы для земельного налога, применяемые в разное время. Их исследование носит актуальный характер для современной ситуации в России и должно направить фискальную систему страны на оптимальное развитие данного типа налога. Самый старый способ состоял в измерении земли и обложении налогом по ее количеству: по югерам в Риме, по хайдам в Англии, по гуфам в Германии, по сохам в России. Но уже на довольно ранней ступени цивилизации из-за несправедливости обложения земли по ее количеству, этот способ был изменен: земли разделили по их плодородию. Так, в древней Руси различалась соха доброй и соха худой земли. Другим старинным способом была десятина, т.е. взимание налога в размере 1/10 (десятины) валового дохода с земли.

С 1991 по 2004 год в Российской Федерации налогообложение земли регулировалось Законом РФ «О плате за землю» от 11.10.1991 г. № 1738-1: земельный налог взимался с земельной площади и исчислялся исходя из налогооблагаемой базы – площади участка, утвержденных ставок земельного налога. В ряде городов для дифференциации налоговых

---

<sup>1</sup> Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 1997. С. 280.

ставок в зависимости от ценности земли были введены карты градостроительной ценности, ценовые карты поселений. Однако сам метод исчисления земельного налога с площади участка изжил себя и был экономически неэффективен: фактически с разных по плодородию, местоположению, производительности, участков зачастую взимался одинаковый доход, не связанный с рентной составляющей. В настоящее время земельный налог устанавливается Налоговым кодексом РФ: в качестве налоговой базы принята кадастровая стоимость земельных участков. Кадастровая стоимость определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации по результатам проведения государственной кадастровой оценки земель, периодическая актуализация которой проводится один раз в 3 – 5 лет.

Государственная кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования и должна осуществляться посредством анализа рыночных цен, на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности природного потенциала земель. Анализ проведенной первоначально в 2003-2005 годах в России оценки кадастровой стоимости показал несоответствие, главным образом её занижение, что привело к занижению налогооблагаемой базы земельного налога на фоне роста цен на рынке земли и иной недвижимости. Несоответствие кадастровой и рыночной стоимости земли, низкая эффективность земельного налога, как для бюджета, так и для рационализации землепользования, привело Правительство РФ к необходимости корректировки методик оценки и актуализации самой стоимости. Однако это опять не привело к ожидаемым результатам. В 2007-2009 годах Постановлениями Правительств многих субъектов утверждены результаты новой кадастровой оценки земельных участков. Результатом пересмотра кадастровой стоимости явилось существенное увеличение налогового бремени землевладельцев по земельному налогу. На сегодняшний день общепризнанным фактом является завышение результатов кадастровой оценки земель по сравнению с рыночными ценами. Следствием этого является отсутствие стимулирующего эффекта развития экономики на основе действующей базы земельного налога, более того, нарушаются и теоретические принципы рентного налогообложения. Собственник земельного участка в условиях правильного государственного воздействия должен отдавать в виде земельного налога часть присваиваемой земельной ренты. В условиях, когда земельный налог превышает размер возможной к получению ренты, права собственника неосуществимы.

Помимо основной цели, связанной с необходимостью установления налоговой базы, кадастровая стоимость земель согласно мнению некоторых ученых<sup>2</sup> должна служить:

- для обеспечения информационной поддержки рынка земли, фондового рынка ценных земельных бумаг и ипотеки;
- для оценки эффективности существующего функционального использования территорий, расчетной поддержки проектных разработок генерального плана города и в планировании крупномасштабных мероприятий общегородского характера;
- для информирования широкого круга заинтересованных лиц о стоимости земель для осуществления их прав и обязанностей в отношении принадлежащей им недвижимости и планируемых сделок с недвижимостью.

Однако вышеприведенный анализ показал, что результаты первичной и повторной кадастровой оценки земель довольно сильно отличаются от рыночной стоимости земельных участков и реально не могут выполнить данных функций. Фактически нельзя использовать современные данные о кадастровой стоимости для информационной поддержки рынка земли, для планирования сделок с недвижимостью и для проектных разработок, так как они не соответствуют рыночным показателям.

Мнения некоторых государственных деятелей и экономистов о том, что кадастровая стоимость — величина достаточно стабильная, создающая предсказуемость и определенность в системе земельных платежей, дискредитировано частой актуализацией кадастровой оценки и её резким изменением вследствие неоднозначности методологии оценки и заинтересованности в завышении стоимости местных органов власти. Рыночная стоимость определяется соотношением спроса и предложения и в условиях рыночной экономики не зависит от мнения отдельных региональных руководителей или ошибочных методик, поэтому она имеет все возможности служить базой для налогообложения. Функция установления кадастровой стоимости земельных участков может быть снята с государства, повысив эффективность использования бюджетных средств. Установление объективной ставки земельного налога, привязанной к рыночной стоимости земли, заставит хозяйствующих субъектов эффективно использовать свои участки или распорядиться ими посредством продажи (или сдачи в аренду), что увеличит предложение земли на рынке. Выявленные недостатки существующей государственной кадастровой оценки земель и могут быть устранены на основе привлечения института профессиональных оценщиков и реальном учете рыночной стоимости земли.

---

<sup>2</sup> Ромм А.П. Основные принципы оценки городских земель // Аудиторские ведомости. 1998. № 12. С. 65.

Незначительное, мягкое земельное налогообложение сокращает земельный оборот, ограничивает вывод на рынок территорий под строительство. В этом случае владельцы земельных участков не обременены заботой о более эффективном, рациональном землепользовании, способном покрыть издержки налогообложения и принести дополнительную выгоду. Земля становится привлекательной в качестве инвестиционного, финансового актива, а не реального экономического ресурса. Решение государства может быть двояким: простое увеличение ставки и базы земельного налога или установление его основы на величине реальной рыночной стоимости. Оба варианта повышают необходимость рационального использования земли собственником вследствие усиления налогового бремени. Однако, по нашему мнению, установление земельного налога на основе рыночной стоимости более рационально. Любая иная база земельного налога, в том числе и кадастровая стоимость, рассчитанная методами массовой оценки в России, зачастую не отражает реальной рыночной ситуации и приводит к несоответствию налоговых мер задачам земельной политики. Правда, данное решение требует четкого и ясного метода расчета базы земельного налога и периодической актуализации оценки рыночной стоимости земли.

На наш взгляд, **земельный налог является налогом именно со стоимости земли.** И эта стоимость, как база земельного налогообложения, должна быть максимально приближена к рыночной. Только в такой трактовке земельное налогообложение выступает в качестве регулятора земельных отношений. Более высокие земельные налоги, взимаемые с земельной ренты, понуждают собственников к рационализации землепользования.

Как правило, в мировой практике применяется единый налог на недвижимость, подразумевающий неделимость земли и расположенных на ней сооружений и взимаемый с общей стоимости объекта недвижимости. Единый налог на недвижимость введен и в некоторых странах СНГ. Однако при подобном налогообложении инвестиционные капиталовложения в здания и сооружения дополнительно обложены налогом. Это негативно отражается, прежде всего, на капиталоемких видах землепользования. Различное налогообложение недвижимых и подвижных сооружений и устройств, фактически разная система налогообложения капитала, вложенного в недвижимость и движимое имущество, не имеет экономического смысла. В России уже продолжительное время существует система раздельного налогообложения, включающая налог на землю и налог на имущество организаций и физических лиц, однако в эшелонах политической власти наметился переход к мировым стандартам налогообложения, подразумевающий

введение единого местного налога на недвижимость. Основная идея закона о введении налога на недвижимость состоит в том, чтобы начислять налог исходя из кадастровой (или рыночной) стоимости, которую существенно легче установить для единого объекта недвижимости – земельного участка со всеми его улучшениями. На наш взгляд, это приведет к системе двойного налогообложения недвижимости, так как налогом одновременно облагается и капиталовложения в здания, сооружения, объекты инженерной инфраструктуры, и возросшая за счет этих инвестиций стоимость земельного участка.

Исследование современных мировых представлений о поземельном налогообложении показывает, что в настоящее время в западных странах обсуждается вопрос о преобразовании единого налога с общей стоимости недвижимости в налог со стоимости земли. Эта позиция обоснована тем, что переносит весь груз налогообложения на земельный участок, как объект воспроизводственного процесса и освобождает от излишнего налогового бремени инвестиционные вложения в улучшения. Земельный участок, как объект экономических земельных отношений, трактуется как часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с законами, с учетом ограниченных прав на использование пространства над и под этой поверхностью. Рыночная стоимость земельного участка напрямую зависит от величины рентного дохода, который определяется наиболее эффективным использованием земли в воспроизводственном экономическом процессе. Так как на возможность рационального использования земли оказывают существенное влияние вложения в инженерную, коммунальную инфраструктуру, то и стоимость земельного участка увеличивается в зависимости от величины инвестированных в инфраструктуру средств. Соответственно, земельное налогообложение, построенное на базе рыночной стоимости участка, признано более прогрессивным инструментом налогового регулирования эффективности использования земельных ресурсов. В этом смысле российское налоговое законодательство, предусматривающее раздельное налогообложение земли (земельный налог с кадастровой стоимости) и недвижимости (налог с имущества), является экономически более грамотным.

Обложение налогом рыночной стоимости земли оказывает косвенное давление на интенсивность ее использования. Таким образом, правильное, логичное и экономическое обоснованное налогообложение земли приводит к справедливому формированию бюджетных налоговых доходов, и что, несомненно, важнее – к рациональному

землепользованию. Именно поэтому роль земельного налогообложения, как элемента в системе земельной политики государства, не может быть занижена или искажена.

**5. Доказано, что низкая эффективность управления земельными ресурсами в РФ связана с его нерациональной структурой и «остаточным» принципом наделения полномочиями местных властей. Аргументированы приоритетные направления перспективной земельной политики России.**

Чрезвычайно огромные размеры земельных ресурсов России не могут не сказываться на сложности создания и развития системы регулирования земельных отношений. Механизм земельного управления реализуется в настоящее время в России посредством соответствующей деятельности органов государственной исполнительной власти. Будучи элементом государственного управления в целом, земельное управление имеет свою внутреннюю структуру, которая зависит от сложившихся традиций, стереотипов государственных решений, финансовых, материальных и технических возможностей государства.

Государственное земельное управление имеет вертикальные и горизонтальные параметры. Вертикальные параметры определяются федеративным устройством РФ, а также конституционным распределением полномочий между федеральным правительством и субъектами РФ. Исходя из смысла Конституции РФ, государственное земельное управление входит в совместное ведение РФ и субъектов РФ. Соответственно органы государственного земельного управления расположены на двух уровнях исполнительной власти — федеральном и субъектном. Государственное земельное управление может осуществляться также на третьем, местном уровне, если местным органам самоуправления передана часть управленческих полномочий в области регулирования земельных отношений.

Однако одной из наиболее острых сегодняшних проблем представляется не разграничение полномочий, а отсутствие на всех уровнях власти четких целей, механизма и инструментария земельной политики. В этих условиях в России созданы многочисленные, зачастую дублирующие свои функции учреждения и ведомства:

1. *Росземкадастр (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Росреестр)* с функциями ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, кадастровой оценки земель, мониторинга земель и государственного контроля за их использованием и охраной.

2. Государственный контроль за использованием и охраной земель возложен также на *Министерство природных ресурсов РФ*. В его компетенцию входит также координация

деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам ведения государственных кадастров в области природопользования и охраны окружающей среды, т.е. опять же включая государственный земельный кадастр.

3. *Министерство юстиции РФ* имеет статус специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области регистрации прав на недвижимое имущество, включая земельные участки, и сделок с ним.

4. *Минсельхоз России* является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере агропромышленного комплекса, обеспечивая охрану земель сельскохозяйственного назначения, их мелиорацию и плодородие. Пожалуй, только функции этого министерства, исторически направленные на управление, прежде всего сельскохозяйственными землями, т.е. на осуществление аграрной политики, не пересекаются с функциями других федеральных органов.

5. *Минздрав России* через свой Департамент санитарно-эпидемиологического надзора контролирует выполнение гигиенических требований при размещении объектов промышленности, выборе земельных участков под строительство, планировке и застройке населенных пунктов.

6. *Росстрой России* обладает полномочиями государственного земельного управления применительно к градостроительной деятельности. Он, в частности, участвует в создании государственного земельного кадастра и государственного градостроительного кадастра, развитии рынка земельных участков для осуществления градостроительной деятельности.

7. Создание в 2008 году новой структуры - *Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства* предусматривает передачу ему находящихся в федеральной собственности земельных участков для их распределения под жилищную застройку.

Вдобавок к федеральным органам государственного земельного управления и их территориальным органам в субъектах РФ могут быть созданы региональные учреждения, министерства и ведомства, с полномочиями и компетенцией, установленными соответствующими законами субъектов РФ. К примеру, в Московской области функции государственного земельного управления выполняют Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство экологии и природопользования, Министерство имущественных отношений, Главное управление архитектуры и градостроительства,

Московская областная регистрационная палата. В Томской области в дополнение к территориальным органам федеральных министерств и ведомств, функции государственного земельного управления выполняют Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды, Департамент по управлению государственной собственностью, Департамент строительства и архитектуры, Департамент по недропользованию, Главная инспекция государственного строительного надзора.

В Земельном кодексе Российской Федерации полномочия органов власти в области земельных отношений разграничены согласно федеративному устройству. Анализ их функций и возможностей, проведенный в работе, показывает, что государственное земельное управление имеет преимущественно вертикально подчиненную структуру с большими полномочиями органов федеральной власти и остаточным принципом надления ими региональных и местных властей.

В настоящее время государство с помощью своих органов исполнительной власти, а также созданных отдельными федеральными законами государственных корпораций и федеральных фондов предпринимает попытки оказать определенное регулирующее воздействие на земельный рынок. Это противоречит представлениям классической экономической теории, но согласуется с теорией Дж. Кейнса, который считал, что для динамичного развития рынка необходимо его государственное регулирование. Анализ зарубежного опыта показывает определенную нерациональность данного подхода вследствие того, что местные власти более информированы о проблемах земельных отношений, землепользования на уровне региона и соответственно более заинтересованы в решении этих вопросов. В применении государственного регулирования необходимо использовать косвенные методы и экономические инструменты, обладающие большей эффективностью. Жесткая вертикальная система земельного управления может быть оправдана в условиях переходного периода к рыночной экономике и при отсутствии ясных, четких и действенных инструментов земельной политики (как административных, так и рыночных, экономических). Еще большая проблема состоит в том, что зачастую как федеральные, так и местные, региональные органы власти просто не понимают механизма и целей осуществления своих полномочий в области управления земельными отношениями. Анализ иностранного опыта показывает, что одной из основных проблем в Российской Федерации является осмысленная координация действий отдельных уровней и структур государства, принимающих ответственные решения в области регулирования земельных отношений.



Согласно методам регулирования земельных отношений, практически во всех странах местные власти, муниципалитеты, имеют право предоставлять принадлежащие им земельные участки в качестве территории для решения наиболее актуальных проблем, в том числе и для социального жилищного строительства или для строительства индивидуальных домов. Правда, эта роль местных органов власти воспринимается ими неоднозначно, в зависимости от основных политических установок руководства, с одной стороны, и практических возможностей на земельном рынке, с другой. Один из множества примеров может наглядно показать значение муниципальной земельной политики. В 2007 году в г.Томск прибыла группа управляющих менеджеров шведской компании «ИКЕА» с целью выяснения возможности строительства и открытия в городе крупного торгово-развлекательного центра «МЕГА». Несмотря на полную поддержку региональных и муниципальных властей, их огромную заинтересованность в привлечении инвестиций и создании дополнительных рабочих мест, поиск необходимой площадки для строительства продолжается уже более 2 лет. Отсутствие резервных территорий, земель запаса (и это на огромной территории России), неготовность сотрудничества с крупными инвесторами, и как следствие, стагнация частных инвестиционных вливаний является прямым следствием непонимания значения земельной политики.

Условиями полноценной экономической земельной политики являются наличие многоукладной системы отношений собственности на землю и наделение существенными полномочиями местных муниципальных властей. Это позволит быстрее и эффективнее решать актуальные проблемы землепользования и полномасштабно использовать все стимулирующие экономику функции комплексной земельной политики.

Не только российская, но и мировая практика последних лет показывает, что спорадические, бессистемные, частные и локальные мероприятия на рынке земли не могут принести значительного экономического успеха. Создание четкой комплексной государственной земельной политики и определение её актуальных направлений должно стать одной из приоритетных задач современной России.

Земельная политика России должна предусматривать передачу большего числа полномочий регионам, муниципальным органам власти при условии координации деятельности государственных органов и общественных структур, частных инвесторов; активное развитие и использование инструментов земельного менеджмента при гармонизации правовых норм и правил, а также совершенствование земельного налогообложения.

*Развитие муниципальной земельной политики.* Целью современной муниципальной земельной политики должно, прежде всего, являться:

- освоение новых территорий и их предоставление по льготным ценам для таких социально-политически значимых целей и организаций, которые не могли бы приобрести земельный участок на рыночных условиях;
- предоставление участков с целевым назначением, соответствующим определенному виду наилучшего использования для последующего беспрепятственного землепользования;
- координация земельного налогообложения в целях создания стимулирующего механизма развития экономики региона;
- обеспечение свободными территориями для последующего использования и развития.

Приобретение и продажа земель муниципалитетами является основой и соответственно одним из первых этапов упорядоченного градостроительного развития. Свободные территории, места для застройки должны всегда и непрерывно предоставляться заинтересованным инвесторам.

*Координация деятельности институтов государства и общества.* Анализ иностранного опыта земельных отношений, сравнение с земельными рынками других стран показывает, что одной из основных проблем и соответственно перспективных направлений в Российской Федерации является осмысленная координация действий отдельных уровней и структур государства, принимающих ответственные решения в области регулирования земельных отношений. Наиболее важными направлениями совершенствования механизма регулирования земельных отношений в условиях развивающегося рынка земли в России являются:

- развитие конструктивного сотрудничества государства, профессиональных организаций, союзов экономистов, юристов, оценщиков и строителей и муниципалитетов при реализации земельной политики;
- формирование общественных земельных институтов, стимулирующих инвестиции и создание новых рабочих мест, для достижения реального партнерства между государством, обществом и частным сектором экономики;
- оперативное разделение земель по уровням государственной власти и передача большей части на уровень муниципалитетов, где земля более приближена к собственнику и может обеспечить развитие эффективного хозяйства;

- рационализация институциональных обязанностей, создание в структуре федерального правительства единого ведомства, отвечающего за всю политику и задачи, связанные с управлением земельными ресурсами;
- создание на практике единства земельного участка и зданий;
- разработка процедуры электронного обмена данными между кадастровыми палатами и органами по регистрации прав в целях повышения эффективности процесса регистрации и во избежание расхождения данных и для способствования развитию земельного рынка;
- разработка правил, регулирующих минимальный размер участков сельскохозяйственных земель;
- увеличение роли и ответственности муниципалитетов по функциональному и территориальному зонированию;
- развитие программ по укреплению кадрового (административного и технического) потенциала для устойчивого управления земельными ресурсами.

При реализации предложенных мер необходимо не забывать конечной цели этих мероприятий, содержащейся в содействии частному предпринимательству и облегчению процесса инвестирования в земельную собственность.

*Развитие инструментария земельного менеджмента.* Постоянно растущая потребность мест для застройки требует мобилизовать имеющиеся земельные резервы и эффективно использовать текущие возможности, а также окружающие территории. При этом речь должна идти не только о предложении незастроенных участков, а так же об оптимизации текущего землепользования. На территории существующих участков также определенно имеются неизрасходованные резервы мест для строительства. Реконструкция старых кварталов застройки, исследования возможности перебазирования промышленных предприятий, использование участков для более рационального использования показывают, что менеджмент состояния земельных ресурсов в России важен не менее новых законов, правил и предписаний. Отсутствие опыта в области использования экономических инструментов земельной политики не должно означать отказа от их применения. Наоборот, при развитии частной формы собственности, рыночных земельных отношений, государство должно активно применять как прямую куплю-продажу земли, так и косвенные меры по регулированию земельного рынка (вложения в инженерную, транспортную инфраструктуру, активное софинансирование).

*Гармонизация правовых норм и правил.* Изменения правовых норм расширяют определенные границы в рамках принципиально неизменной системы в целом. Это может быть достижимо посредством расширения государственных прав на преимущественную покупку или введением определенных обязательств по застройке, развитию ограничений по использованию частной земельной собственности. Однако упрощать, урезать правовые нормы на государственном уровне законодатель должен очень сдержанно, в российских условиях куда более важно обеспечить стабильность правовых норм и правил, к которым в конечном итоге приспособятся все граждане и инвесторы.

*Оптимизация налоговых мер.* Применяемые инструменты для эффективного использования земли требуют поддержки налоговыми мерами. Владение землей обременено лишь незначительными земельными налогами. Порой это ограничивает вывод на рынок территорий под строительство, сокращает земельный оборот и приводит к нерациональному землепользованию. Увеличение ставки земельного налога или его основа на величине реальной рыночной стоимости повышает необходимость рационального землепользования земли собственником вследствие усиления налогового бремени.

Преобразование единого налога с общей стоимости недвижимости в налог со стоимости земли переносит весь груз налогообложения на земельный участок, освобождает от излишнего налогового бремени инвестиционные вложения в улучшения и считается во всем мире более прогрессивным инструментом налогового регулирования эффективности использования земельных ресурсов. В этом смысле российское налоговое законодательство, предусматривающее раздельное налогообложение земли и недвижимости является экономически грамотным.

Изменившиеся реалии земельных отношений в России требуют комплексного анализа сложившейся ситуации на земельном рынке и формирования публичной и эффективной земельной политики.

Основные положения диссертации изложены в следующих **публикациях**:

#### **Статьи в журналах, рекомендованных ВАК**

1. Хлопцов Д.М. Земля как особый фактор производства в условиях рыночной экономики России / Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета : общенаучный периодический журнал. – 2007. – № 298. – С. 146-150 (0,58 п.л.).

2. Хлопцов Д.М. Основы земельной политики России / Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета : общенаучный периодический журнал. – 2008. – № 312. – С. 156-160 (0,56 п.л.).

3. Хлопцов Д.М. Региональная земельная политика и оценка недвижимости / Д.М. Хлопцов // Имущественные отношения в Российской Федерации : общероссийский информационно-аналитический и научно-практический журнал. – 2008. – № 10 (85). – С. 73-79 (0,57 п.л.).

4. Хлопцов Д.М. Регулирование отношений собственности на земельном рынке России / Д.М. Хлопцов // Имущественные отношения в Российской Федерации : общероссийский информационно-аналитический и научно-практический журнал. – 2009. – № 3 (90). – С. 63-68 (0,49 п.л.).

5. Хлопцов Д.М. Сравнительный анализ земельного фонда и земельного оборота в России и Германии / Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета : общенаучный периодический журнал. – 2009. – № 321. – С. 151-153 (0,4 п.л.).

6. Khlopzov D.M. Der Grundstuecksmarkt und die Grund- und Bodenpolitik Russlands : ein Vergleich mit Deutschland / D.M. Khlopzov // GuG – Grundstuecksmarkt und Grundstueckswert : Zeitschrift fuer Immobilienwirtschaft, Bodenpolitik und Wertermittlung / Hrsg. MinRat.a.D. Prof. Dipl.-Ing. Wolfgang Kleiber ; Wolters Kluwer Deutschland GmbH Neuwied. – 2009. – Nr. 3 (Mai/Juni). – S. 146-151 (0,62 D.).

7. Хлопцов Д.М. Земельный вопрос в экономической теории: рента и её понимание в современных условиях / Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета : общенаучный периодический журнал. – 2009. – № 323. – С. 307-311 (0,56 п.л.).

8. Зеленцов А.В. Эффективность управления государственным имущественно-земельным комплексом региона (на примере Томской области) / А.В. Зеленцов, Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета : общенаучный периодический журнал. – 2009. – № 324. – С. 282-285 (0,41 / 0,2 п.л.).

### **Монографии и учебные пособия**

9. Проблема экономической оценки земель : отдельный параграф коллективного учебного пособия // Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики : учеб. пособие / под ред. А.В. Сидоровича ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Дело и Сервис, 2001. – С. 745-748 (0,5 п.л.).

10. Хлопцов Д.М. Рынок недвижимости : учебно-методический комплект. – Томск : Курсив, 2002. – 44 с. (3,1 п.л.)

11. Оценка недвижимости : глава в коллективном учебном пособии // Денежное обращение, финансы, кредит : учебное пособие / под ред. А.А. Земцова. – Томск : Изд-во НТЛ, 2003. – С. 460-475 (2 п.л.).

12. Хлопцов Д.М. Оценка земли как экономический инструмент регулирования земельных отношений : монография / Д.М. Хлопцов ; Томский государственный университет. – Томск, 2007. – 148 с. – (8,6 п.л.).

#### **Публикации в прочих научных изданиях**

13. Хлопцов Д.М. Формирование рынка недвижимости в России / Д.М. Хлопцов // Природа, общество, человек : Региональная научно-практическая конференция молодых специалистов : материалы докладов «Гуманитарные науки» / Томский государственный университет. – Томск, 1995. – С. 115-116 (0,15 п.л.).

14. Хлопцов Д.М. О карте градостроительной ценности территорий и ценовой карте / Д.М. Хлопцов // Проблемы кадастра и планирование городских территорий : Международная научно-практическая конференция : тезисы докл. конф. / Сибирская государственная геодезическая академия. – Новосибирск, 1996. – С. 33-35 (0,2 п.л.).

15. Хлопцов Д.М. Опыт и научно-образовательный потенциал экономического факультета ТГУ в решении проблем эффективного землепользования / Д.М. Хлопцов // Развитие экономической науки и образования в Сибири : материалы Международной научной конференции, посвященной 100-летию экономического образования и науки в Сибири. – Томск : Водолей, 1998. – С. 36-38 (0,22 п.л.).

16. Хлопцов Д.М. Развитие рынка городских земель в России / Д.М. Хлопцов, Ю.А. Головина // Развитие экономической науки и образования в Сибири : материалы Международной научной конференции, посвященной 100-летию экономического образования и науки в Сибири. – Томск : Водолей, 1998. – С. 187-189 (0,24 / 0,18 п.л.).

17. Хлопцов Д.М. Проблема комплексной оценки территорий и инструменты ее решения / Д.М. Хлопцов // Проблемы собственности на природные ресурсы : материалы Первого научного семинара «Самоорганизация устойчивых целостностей в природе и обществе», 12-14 мая 1997. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 1999. – С. 68-72 (0,6 п.л.).

18. Хлопцов Д.М. Цели и задачи оценки земли в России / Д.М. Хлопцов // Экономическая теория – преподаванию : школа-семинар : лекции профессоров и выступления молодых ученых. – Томск : Водолей, 2000. – С. 66-69 (0,35 п.л.).

19. Хлопцов Д.М. Тенденции развития оценочной деятельности в России / Д.М. Хлопцов // Проблемы финансов и учета : ежеквартальный научно-практический журнал. – Томск : Изд-во НТЛ. – 2005. – № 3 (9). – С. 102-104 (0,2 п.л.).

20. Хлопцов Д.М. Тенденции развития оценки имущества (земли) в России / Д.М. Хлопцов // Недвижимость: проблемы экономики, управления и подготовки кадров : материалы второй Международной научно-практической конференции, 12-14 октября 2006 г. : в 2 сб. / Моск. гос. строит. ун-т. – М., 2006. – : Сб. 2. – С. 111-114 (0,34 п.л.).

21. Хлопцов Д.М. Земля как особый фактор производства и экономический ресурс в условиях рыночной экономики России / Д.М. Хлопцов // VII Экономические чтения :

материалы Российской научной конференции «Теоретико-экономические представления о будущем России». – Томск : Изд-во НТЛ, 2006. – С. 51-53 (0,18 п.л.).

22. Хлопцов Д.М. Сколько расти цене на землю? / Д.М. Хлопцов // Томский Дом : отраслевой ежемесячный журнал томских строителей. – 2007. – № 8. – С. 33 (0,11 п.л.).

23. Хлопцов Д.М. Значение и функции земельной политики государства [Электронный ресурс] // Российский экономический интернет-журнал : Интернет-журнал АТиСО / Акад. труда и социал. Отношений. – Электрон. журн. – М. : АТиСО, 2007. – № гос. регистрации 0420600008. – URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Hloptsov.pdf> (0,78 п.л.).

24. Хлопцов Д.М. Жилищный вопрос без головной боли и лишних потерь / Д.М. Хлопцов // Комфортный Дом. – 2007. – № 5. – С. 2 (0,1 п.л.).

25. Хлопцов Д.М. Роль оценки земли в градостроительстве и формировании земельной политики / Д.М. Хлопцов // Инвестиционная составляющая в современной экономике и управлении собственностью : материалы межрегиональной научно-практической конференции / Российское общество оценщиков. – Омск, 2007. – С. 22-26 (0,58 п.л.).

26. Хлопцов Д.М. Земельные ресурсы и необходимость их оценки / Д.М. Хлопцов, Е.В. Отчалко // Актуальные проблемы современного менеджмента : материалы II Всероссийской научно-практической конференции, 23 апреля 2008 г. : в 2 ч. / Томский государственный педагогический университет. – Томск, 2008. – Ч. 1. – С. 116-122 (0,6 / 0,4 п.л.).

27. Хлопцов Д.М. Оценка земли как эффективный инструмент земельной политики / Д.М. Хлопцов // Вестник Томского государственного университета. Экономика : научный журнал. – 2008. – №3(4). – С. 5-12 (0,62 п.л.).

28. Хлопцов Д.М. Проблемы экономической оценки собственности в составе бизнеса действующего предприятия / Д.М. Хлопцов, А.И. Новосельцева // Инновации в экономике : сборник материалов III Всероссийского экономического форума студентов, аспирантов и молодых ученых / Томский государственный университет. – Томск, 2009. – С. 61-65 (0,3 / 0,2 п.л.).

29. Хлопцов Д.М. Проблемы определения ставки арендной платы и стоимости права аренды земли при комплексном освоении новых жилых микрорайонов / Д.М. Хлопцов // Вопросы аренды государственного и муниципального имущества. Практические аспекты арендных отношений : материалы межрегиональной научно-практической конференции / Российское общество оценщиков. – Омск, 2009. – С. 8-15 (0,65 п.л.).

Тираж 120 экз.  
Отпечатано в КЦ «Позитив»  
634050 г. Томск, пр. Ленина 34а