

РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОРОДСКИХ УСЛОВИЯХ

Н.В. Карнова

*Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им.
А.К. Кортунова, филиал ДонГАУ*

В статье рассмотрены основные положения по развитию природоохранной деятельности в условиях городской территории. Представлены механизмы Взимания платы за землю.

Ключевые слова: *деятельность, охрана, развитие, природа, земля, оценка.*

The article deals with the basic provisions for the development of environmental activities in the urban area. The mechanism of charge for the land.

Keywords: *activity, security, development, nature, land, evaluation.*

Обеспечение необходимого уровня условий проживания является одной из первоочередных задач руководства города. Из имеющихся в его распоряжении экономических инструментов одним из наиболее эффективных является регулирование перераспределения городского пространства между землепользователями как средство оздоровления городской инфраструктуры. Оно может быть эффективным лишь в случае органичной работы механизмов рыночного регулирования, при наличии тенденций к повышению доходности и снижению себестоимости. В конечном итоге, именно рынок недвижимости формирует и перестраивает города, поскольку именно рыночные сигналы (такие, как потребительский спрос) определяют политику инвесторов, учитывающую факторы риска. Проводимая политика позволяет рынку перестраивать города с учетом экономической целесообразности, но городские власти должны создать оптимальные условия, стимулирующие их деятельность, путем разработки адекватной нормативной базы. В настоящее время существуют следующие способы предоставления муниципальных земель.

Таблица 1

Характеристика способов продажи муниципальных земель

Аукцион	Коммерческий аукцион	Инвестиционный конкурс
1	2	3
Цели		
- Быстрая продажа земли - Максимальная цена	- Продажа при соблюдении местных цен - Более высокая цена	- Инвестирование в развитие объекта
Преимущественное назначение для продажи		
- Небольших участков	- Мелких и средних объектов	- Крупных массивов
Обязательства потенциальных инвесторов		
- Участие в торгах - Внесение залога	- Отправление своих предложений по почте - Принятие указанных условий	- Назначение первоначальной цены или более высокой - Принятие особых условий

Продолжение таблицы 1

1	2	3
---	---	---

Преимущества		
- Быстрота, легкость - Гласность - Присутствие всех потенциальных покупателей - Немедленное достижение результатов - Соревновательность	- Возможность устанавливать условия - Возможность повышения цены - Нет необходимости в специальном помещении	- Возможность устанавливать условия - Целевая рассылка приглашений - Вероятность более высоких цен
Недостатки		
- Потребность в помещении - Невозможность устанавливать условия	- Возможность сговора - Длительность	- Длительность - Большие затраты на проведение

Помимо механизмов предоставления земель, важно обеспечить систему стимулов к эффективному использованию городской недвижимости. Не секрет, что сегодня во многих городах лучшие земли заняты промышленными зонами, тогда как жилые районы находятся в отдаленных от центра местах.

Земельно-финансовая политика государства в странах с развитой рыночной экономикой никогда не преследует чисто фискальные цели. Вся система формирования нормативов земельных платежей разного вида в крупнейших городах мира нацелена на создание системы рыночных регуляторов для обеспечения достижения главной цели рыночной экономики - расширенного воспроизводства общественного капитала, улучшение его структуры, включая весь комплекс городской недвижимости. Это создает материальные основы, прежде всего для обеспечения экономического развития как города в целом, так и удовлетворение потребностей его жителей.

В системе платного землепользования рыночные отношения играют всё большую роль, но при этом регулирующая роль государства своего значения не теряет.

Оптимальное сочетание элементов планирования и рыночного саморегулирования в современных городских земельных отношениях основано на правильном использовании основных принципов формирования, изъятия, распределения и использования земельной ренты. Роль земельной ренты в городском землепользовании очень часто недооценивается, особенно в переходных условиях, при ещё не сложившихся отношениях собственности. И это касается не только проблемы введения частной собственности на землю и некоторых особенностей приватизации, но и разграничения собственности на землю между федеральной властью, субъектами федерации и муниципальными властями.

В реальной практике принципы установления земельных платежей и их использования разрабатываются и вводятся в реальную практику без учета специфики воспроизводственных процессов в городском хозяйстве. И это касается как федерального, так и местного уровней законодательной и исполнительной власти.

Плата за землю призвана решить важную проблему рационализации землепользования. В условиях командной экономики, когда земельные ресурсы официально принадлежали государству и для конкретных пользователей были бесплатными наблюдалась тенденция к экстенсивному использованию земли. С точки зрения землепользователей это было экономически оправданным поведением. Получая землю бесплатно они могли использовать рентный эффект земли в максимальной степени, не платя обществу той части ренты (экономической ренты), которая возникала в результате общественных вложений в благоустройство земли. Именно по этой причине возникает нерациональное использование земли. Оно заключается в территориальном расползании городов, низкой плотности застройки, наличие пустующих и незастроенных участков в городской черте.

Одной из задач введения платы за землю является финансирование развития городской инфраструктуры. Такое решение логически обоснованно с экономической точки зрения. Наличие, количество и качество инфраструктуры главным образом сказывается в повышении стоимости земли и недвижимости. Поэтому именно их

налогообложение для целей финансирования строительства инфраструктуры наиболее обоснованно.

Так как стоимость земли в значительной степени зависит от наличия количества и качества инфраструктуры (дорог, инженерных коммуникаций, общественного транспорта, школ и т. д.), то дифференцированное налогообложение земли позволит оплачивать общественные блага в соответствии с долей участия в их потреблении. Через четко определенные отношения собственности и аренды плата за землю может быть распределена на широкие слои населения. Тем самым возникает нормальная ситуация, когда владелец или арендатор худшего по качеству жилья, расположенного в худшем районе будет платить меньшую арендную плату за жилье или землю и, наоборот, жители престижных районов будут платить больше, соответственно качеству потребляемых общественных благ. Данная система налогообложения земли создаст у администраций населенных пунктов стимул к осуществлению капитальных вложений в создание инфраструктуры и повышение качества городской среды. Эта налоговая система может служить надежным препятствием неэффективному расходованию городских бюджетных средств.

Обложение налогом земельной ренты не может, по крайней мере, в первое время, полностью заменить все другие виды налогов, но увеличение доли и значения платы за землю в формировании местных бюджетов может значительно повысить эффективность налоговой системы, свести до минимума ее отрицательное влияние на экономику, обеспечить сочетание выполнения социальных задач и эффективность экономики.

Действующая в современной России система платежей за землю сложилась после вступления в силу 1 января 1992 г. Федерального закона «О плате за землю». Во все уровни бюджетов с 1992 г. поступают средства от земельного налога и арендной платы за землю, из них на долю федерального бюджета приходится в среднем 15-20%, бюджетов субъектов Российской Федерации около 15%, местных бюджетов - 65-70% (в том числе бюджетов городов - 50%). Основная часть средств поступает от взимания платежей в городах и поселках. Динамику поступлений от платежей за землю в бюджеты различных уровней отражает нижеследующий рисунок.

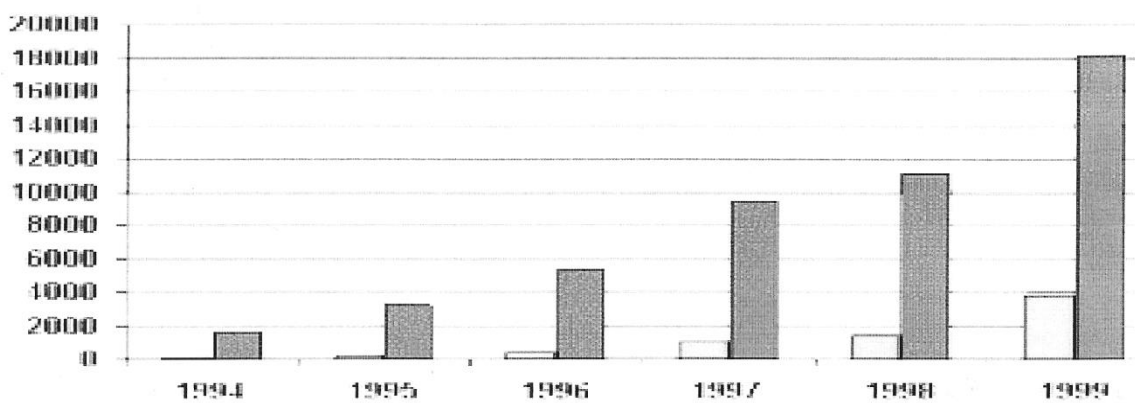


Рис. 1. Объем поступлений от платежей за землю в бюджеты различных уровней

Взимая плату за землю, администрация города должна вкладывать средства обратно в строительство и реконструкцию инфраструктуры, чтобы поддержать процесс ее воспроизводства. Из этого вытекает затратный подход к определению размеров платы за землю. Вся проблема состоит в том, что даже при формальной ориентации на затратный подход действующие налоговые ставки не обеспечивают такого размера поступлений в бюджет платежей за землю, которые могли поддержать даже простое воспроизводство инфраструктуры, не говоря о расширенном. Кроме того, значительная часть поступлений от земельного налога и арендной платы изымается по закону в федеральный и областной бюджет.

Преодолеть ситуацию местные органы власти пытаются введением разовых платежей на развитие инфраструктуры, взимаемых с застройщиков при строительстве ими новых объектов, так как этот вид платежей не изымается в бюджеты вышестоящих уровней. Но данный подход имеет ряд существенных недостатков:

- платежи в конечном итоге перекладываются на конечных потребителей, за счет увеличивающихся цен происходит снижение спроса и обостряется и без того критическая ситуация с массовым жилищным строительством;

- платежи носят разовый характер и в конечном итоге с сокращением объема строительства, как по независимым причинам, так и по причине удорожания строительства за счет этих же платежей сокращается, и объем поступлений средств в городской бюджет.

Таким образом, введение разовых платежей на развитие инфраструктуры не может заменить продуманной долгосрочной налоговой политики в отношении земельных ресурсов и вопроса установления размеров периодической платы за землю - земельного налога и арендной платы.

Несмотря на введение платы за землю в России ее влияние на эффективность использования городских земельных ресурсов чрезвычайно мало. Это влияние носит скорее моральный, чем реальный характер, т.к. На этом пути стоит еще ряд нерешенных проблем. В первую очередь вызывает серьезные нарекания теоретические и методические аспекты при установлении платы за землю. В действующем законодательстве фактически провозглашен затратный подход к определению размеров платы, тогда как повсюду в современном мире, а до 1917 г. и в России, широко применяют доходный метод и метод сравнения продаж. Главное различие между ними состоит в том, что затратный метод не обеспечивает эффективность инвестиций в развитие инфраструктуры с точки зрения соблюдения общественных интересов и повышения качества городской среды.

Следуя этому методу, любые произведенные капиталовложения, даже непроизводительные и не дающие отдачи, будут возмещены за счет платы за землю. Такой подход может только стимулировать бесконтрольное вложение средств в ненужные объекты и проекты городского развития. И наоборот подход к расчету платы за землю по ее доходности и ее рыночной стоимости стимулирует только те инвестиции, которые реально приводят к увеличению рентной стоимости земли и благосостояния всего общества или жителей города.

В настоящее время порядок расчета и взимания платы за землю в городах носит совершенно неудовлетворительный характер. Плата за землю не выполняет в необходимой мере свое основное назначение, в том числе функцию воспроизводства городской инфраструктуры и регулятора городского землепользования.

Поскольку наполнение местных бюджетов происходит за счет налогов, никак не связанных с экономическими показателями городского землепользования, например, землеёмкости предприятий-налогоплательщиков или арендаторов земли, прямое и косвенное изъятие у них земельной-ренты также характеризуется крайней неравномерностью и полнейшей бессистемностью. В результате этого происходит ряд перекосов, как на уровне макроэкономики города, так и микроэкономики отдельных предприятий.

Например, в Москве, в результате ведомственного нормотворчества, за последние несколько лет у некоторых предприятий расходы по арендной плате за землю достигали 14% в себестоимости выпускаемой продукции. В результате происходит не только снижение конкурентоспособности их продукции, но и уменьшение общей суммы налогов и выплат в социальные фонды, причём на величину, уже превышающую увеличение платы за землю.

Распределение предприятий по территории города крайне неравномерно, и очень часто налагаемая на них налоговая нагрузка совершенно не соответствует стоимости занимаемого земельного участка и величине дифференциальной земельной ренты. В

результате некоторые предприятия перегружены земельными платежами сверх меры и снижают из-за этого налоговые и социальные выплаты, а другие фактически получают дотации из городского бюджета, по крайней мере, дифференциальную земельную ренту, капитализированную в занимаемом ими земельном участке. Причём, такая дотация лишь на некотором коротком промежутке времени может оказаться благом для предприятия, поскольку нарушает главные принципы рыночной конкуренции, дезориентирует само предприятие и подрывает позиции добросовестных конкурентов.

Результатом этого является и слишком упрощённое отношение к городским земельным ресурсам, т.к. общая стоимость затрат, необходимых для воспроизводства всех видов городской инфраструктуры либо вообще неизвестна, либо известна весьма приблизительно, и подобные расчёты дают, как правило, существенно завышенные результаты. Если учесть сложности и нестыковки земельной и коммунальной реформы в городах вообще и проблемы формирования нормативов коммунальных платежей в частности, а также проблемы повышения эффективности городских коммунальных служб, то эти макроэкономические перекосы проявятся ещё более выпукло. К сожалению, и методики государственной кадастровой оценки земель поселений разработаны таким образом, что не дают даже приблизительных ответов на эти важнейшие для управления городом вопросы.

В этой связи необходимо научиться дифференцировать основные характеристики городских земельных ресурсов, придать этому понятию современное и развёрнутое экономическое содержание. Только на этой основе возможно создание современной системы управления городскими землями и отлаживание всей системы городских земельных платежей. В плановой экономике создание и воспроизводство земельно-имущественных активов производилось за счёт средств государственного бюджета, а сами активы существовали только в натуральной форме. С переходом к рыночной экономике эта система фактически сохранилась, только центр тяжести бюджетного финансирования был перенесён на городские бюджеты, а несбалансированность городской экономики в рыночных условиях стала проявляться всё более ярко, тормозя остальные процессы реформирования.

Развитие рыночных земельных отношений в переходных условиях должно способствовать формированию и воспроизводству полноценных финансовых активов предприятий и граждан, в том числе и преобразованию земельно-имущественных активов из натуральной формы, унаследованной от плановой экономики, в финансовую.

Преобладание государственной собственности на землю вплоть до 1990 года оставалось главной проблемой, тормозящей продвижение реформ. Органы власти, обладая и фактической монополией на землю, и властными полномочиями, могли навязывать арендаторам условия договоров с непрогнозируемым экономическим эффектом. Административная аренда земли делала землепользователя бесправным перед возможными решениями властей. Административно устанавливаемые ограничения не сопровождались компенсацией ущерба собственнику, владельцу недвижимости. Каждый проект застройки превращался в долгий процесс переговоров и согласований при отсутствии законодательных норм, гарантирующих прозрачность процедур и объективность решений. Использовались устаревшие рычаги административного управления и контроля за рынком недвижимости: внеконкурсное предоставление участков, совмещение государственных функций с коммерческой деятельностью, преобладание аренды муниципальных земель, сохранение административно устанавливаемых размеров арендной платы и налога на землю, которые не имели никакого влияния на структуру землепользования, не позволяли ввести механизмы эффективного использования недвижимости.

Формирование рынка коммерческой и промышленной недвижимости идет медленно. Главной причиной была и остается трудность выкупа участков под предприятиями и строениями. На начало 1999 г. участки удалось приобрести в

собственность лишь 3% приватизированных предприятий. Впоследствии из-за возросшей стоимости выкупа их число увеличилось незначительно. Неполноценность имеющихся у владельцев прав на объекты недвижимости – без прав собственности на земельный участок – не позволяет финансировать строительство посредством ипотечного кредитования, создает препятствия для инвесторов.

Система долгосрочного кредита, прежде всего ипотечного, еще не создана, проблемы ценообразования и тарифов, в том числе в сфере коммунального права, решаются очень медленно. Время создания и воспроизводства городской земельной недвижимости практически целиком лежит на городском бюджете градообразующих предприятий. Система регистрации объектов недвижимости и сделок с ними только еще создается. Проблемы титульного страхования пока только обсуждаются специалистами. Земельные споры разрешаются судами часто в соответствии с трактовкой спорных положений несовершенной и противоречивой нормативной базы представителями органов исполнительной власти, без детального анализа их экономических аспектов и последствий и т. д.

После снижения цены выкупа участков под приватизированными предприятиями с 200-кратной величины земельного налога до 10-кратной последовал Указ Президента РФ № 485, который отменил верхний предел такой цены. Начиная с 1998 г. во многих регионах за этим последовало увеличение выкупной цены, которое практически остановило выкуп участков.

Проведенные в ряде городов торги по продаже прав на участки под жилую застройку подтолкнули Правительство Российской Федерации к принятию нормативно-правовых актов о конкурсной продаже прав собственности или аренды на участки для строительства. Такие процедуры получили развитие в отдельных регионах. Так, в Нижнем Новгороде, Казани и Иркутске в качестве нормативных правовых актов приняты и успешно реализуются правила и регламенты правового зонирования территории, в 10 городах началась разработка таких документов.

Необходимо устранить непоследовательность законодательства о недвижимости, достижение соответствия его общепринятым в мире принципам. Законодательные изменения должны быть направлены на достижение следующих целей:

- защита имущественных прав добросовестного приобретателя;
- компенсация ущерба, который может понести лицо в результате ошибок системы регистрации прав и злоупотреблений;
- реализация принципа единого правового статуса объекта недвижимости, при котором объем прав на существующее или будущее здание определяется правами на земельный участок;
- разграничение прав собственности на землю между уровнями власти с целью децентрализации управления недвижимостью, при котором к собственности муниципальных образований будут отнесены участки, необходимые для выполнения функций местного самоуправления, а также иные участки в пределах границ муниципального образования, не находящиеся в собственности иных лиц;
- создание для органов местного самоуправления законодательных условий и норм, стимулирующих их к эффективному использованию недвижимости и ее приватизации;
- передача в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации участков, необходимых для выполнения государственных функций.

Городская земельная недвижимость в целом включает в себя сложную совокупность объектов специализированной собственности (земли, не подлежащие рыночному обороту) и объектов, включенных в систему рыночных земельных отношений. Для обеспечения возможности полноценного оборота этих объектов, прежде всего, необходима информация об их стоимости с учетом сложившейся специфики городского

землепользования и земельного рынка, а также особенностей нормативно-правового регулирования.

Проблема получения обоснованных данных о стоимости городских земель стоит сегодня не только перед отдельными лицами, но и перед местными органами власти. От ее адекватного решения зависит возможность принятия оптимальных управленческих концепций по постепенному превращению городской земельной недвижимости в полноценный капитал, приносящий реальную отдачу как городу в целом, так и каждому его жителю, созданию справедливой системы платного землепользования.

Литература

1. Чешев А.С., Сухомлинова Н.Б. Организационно-хозяйственные аспекты использования и оценки земель. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1998г.
2. Чешев А.С. Экономические проблемы землепользования. Ростов-на-Дону: Рост.гос.ун-т, 1992. – 178 с.
3. Власенко Т.В., Козаченко М.С. Муниципальный земельный контроль на территории г. Ростова-на-Дону в современных условиях // Научное обозрение. - №12.- 2013. - с. 323-326.

Надежда Викторовна Карпова - кандидат экономических наук, доцент кафедры Экономики Новочеркасского инженерно-мелиоративного института им. А.К. Кортунова, филиал ДонГАУ.

Nadezhda Viktorovna Karpova - Candidate of Economic Sciences, the associate professor Ekonomiki, Novochoerkassk engineering and meliorative institute of A.K. Kortunov, branch of DONGAU.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
346428, Novochoerkassk, PushkinskayaSt., 111
