

УДК 631.15: 332

Н.В. ФИЛИППОВИЧ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

В системе фундаментальных социально-экономических категорий земельные отношения занимают особое место в силу того, что в них вовлечены и в прямой, и в опосредованной форме все члены человеческого сообщества, земельные ресурсы включены практически во все сферы экономического процесса, а также в связи со свойствами земли как специфического объекта собственности – вида недвижимости.

Земля является основным национальным богатством, от эффективности использования которого зависит социально-экономическая ситуация в обществе и благосостояние каждого человека. Это определяет значимость и актуальность вопросов, связанных с совершенствованием отношений по поводу собственности, владения и пользования землей, которые и определяют содержание земельных отношений.

В настоящее время Республика Беларусь находится в стадии формирования рыночных отношений. Формирование новых земельных отношений, достаточно сложный и продолжительный процесс, который длится в нашей стране уже более восьми лет, но все еще находится в стадии становления и поисков. Любая страна, вступившая на путь коренных политических и экономических преобразований, учитывает соответствующий опыт других. Это позволяет ускорить и смягчить процесс преобразований, которые, как правило, болезненно воспринимаются обществом, сохранить социальную стабильность.

Особого внимания в проблеме регулирования земельных отношений в настоящее время требуют земли городов. Это обусловлено тем, что городские земли достаточно специфичны по сравнению с землями сельскохозяйственного назначения, земельный рынок здесь представлен не столько землями, сколько объектами с земельными участками. Кроме того, до настоящего времени деятельность Госкомзема сопрягалась преимущественно с аграрным сектором, а городские земли отодвигались на второй план. Все это и предопределило предмет данных исследований – сравнительный анализ механизма регулирования земельных отношений в городах европейских стран.

Сразу необходимо заметить, что в странах рыночной экономики, а именно земельные отношения в городах этих стран являются предметом данных исследований, нет понятия «земельные отношения». Эквивалентным по содержанию здесь является такое понятие, как «земельная политика». В данном исследовании применяется допущение равенства указанных терминов и в последующем изложении могут использоваться оба понятия как равнозначные.

Земельные отношения можно определить как «общественные отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами [13, с.52].

Как особая часть общественных отношений земельные отношения зависят от социально-экономических форм государственного устройства, социально-экономического курса, который реализуется в обществе, и от целей, которые перед собой ставит и к которым направлено его развитие. Земельные

отношения всегда представляли собой продукт, производный от общеэкономической политики государства и ее установок.

Значение земельной политики, проводимой в европейских странах, наиболее наглядно продемонстрировано в ходе рабочего совещания Европейской экономической комиссии ООН по реформе системы землеустройства и земельного кадастра в центральной и восточной Европе (1995 г.), где было отмечено, что «для осуществления всех таких направлений деятельности, как борьба с бедностью, обеспечение жильем, охрана окружающей среды, проведение рациональной политики развития населенных пунктов, требуются эффективные рынки земли, эффективный механизм для передачи прав на недвижимое имущество, юридические гарантии собственности и пользования ею, а также эффективная регистрация земли» [9, с.2].

Деятельность в области регулирования земельных отношений в соответствии с резолюцией ЭЭК [10, с.78] «включает в себя те функции, которые связаны с регулированием развития и использования земельных ресурсов, со сбором доходов от земли (в результате ее продажи, сдачи в аренду или налогообложения и т.д.) и с разрешением конфликтов, касающихся собственности на землю и ее использования. Оно касается как частных, так и государственных земель и охватывает заселение земель; топографическую съемку, регистрацию земель; оценку стоимости и качества земель; контроль за землепользованием и управление им; управление инфраструктурой и коммунальными службами».

Комитетом по населенным пунктам ООН принято следующее понятие *содержания* земельной политики [10, с.77], согласно которому «земельная политика состоит из целого комплекса социально-экономических и правовых предписаний, которые определяют порядок распределения земельных участков и получаемых от них прибылей».

В определении, данном П.Кивелом, земельная политика представляет собой «широкий набор видов деятельности, посредством которых правительства пытаются оказывать влияние на использование, планирование, собственность, ценообразование и доходность земли, особенно в рамках процессов развития».

Целью городской политики в области земельных отношений является защита интересов населения города в целом; стимулирование более эффективного использования городских территорий; перераспределение земли в интересах обеспечения гарантий равенства прав собственности в ее различных формах; упорядочение отношений на земельном рынке. Или, говоря другими словами, «обычной целью земельной политики является контроль за развитием или в смысле установления способов землепользования, или в более широком смысле обеспечения справедливости и перераспределения прибыли» [15, с.124].

Во многих странах в отношении земли используется термин «недвижимая собственность». Другие проводят различие между землей и расположенными на ней зданиями и сооружениями, которые именуют «недвижимым имуществом». В данных исследованиях, за исключением особо оговоренных случаев, земля и связанная с ней недвижимость используются как самостоятельные категории.

Субъектов земельных отношений можно разделить на три группы: частные собственники, арендаторы земельных участков и общественные собственники участков земли, представленные органами государственной власти различного уровня. Например, муниципалитет, владеющий территориями улично-дорожной сети, участками земли, на которых располагаются различные городские объекты коллективного, бесплатного обслуживания, общественными скверами, парками и т.п.

Регулирование земельных отношений является *процессом* применения определенных методов и механизмов, прямо или косвенно влияющих на эти отношения. Поскольку проводимая в европейских странах земельная политика различна, то различны подходы к регулированию земельных отношений. Даже между странами с рыночной экономикой проявляются серьезные различия, особенно в отношении институциональных механизмов.

Анализ зарубежной и отечественной литературы свидетельствует о том, что во всех странах механизм регулирования земельных отношений представляет собой совокупность юридически закрепленных организационных и экономических методов воздействия на субъектов земельных отношений с целью обеспечения устойчивого развития.

К организационным методам, предписывающим собственнику или землепользователю определенный способ действий или ограничивающим его права в соответствии с законодательством, можно отнести: разработку и применение достаточно детально оформленных режимов землепользования, определение допустимых форм и степени изменений, т.е. градостроительного вмешательства в социально-экономическую ситуацию, связанную с рассматриваемым участком или зданием, порядок регистрации земельной собственности и сделок с ней, процедуры изъятия земель для государственных и общественных нужд.

К экономическим методам относится комплексная система экономических рычагов и стимулов для ориентации собственника участка или землепользователя при выборе способов хозяйственного использования земли или распоряжения ею: ставки земельного налога, ориентирующие уровни арендной платы, штрафы, субсидии и др., воздействующие в нужном для страны и сообществ направлении на мотивационные побуждения в деятельности субъектов земельных отношений [1, с.227; 4, с.31].

Обозначенные выше методы регулирования земельных отношений классифицируются также как методы контроля и стимулирования, включающие в себя планирование, налогообложение и стимулирование, контроль за землепользованием и др. [3, с.25].

Планирование землепользования. В разных странах планирование носит разное название: в Великобритании – «планирование городской и сельской территории», в ФРГ – «упорядочение территорий», во Франции – «устройство территории», в США – «зонирование», в Швеции – «планы развития территорий». Процесс территориального планирования в зарубежных странах адекватен выделению категорий земель по их целевому назначению в Беларуси.

В резолюции Европейской Экономической Комиссии ООН используется также термин «территориально-пространственное планирование», которое «представляет собой процесс распределения ресурсов, особенно земель, который направлен на достижение максимальной эффективности без нанесения ущерба окружающей среде и благосостоянию конкретной общины. Характер осуществления территориально-пространственного планирования зависит от политической системы каждой страны и от распределения ответственности между различными эшелонами власти. Определенная часть ответственности возлагается на центральное правительство, а остальная может быть передана местным властям [10, с.66].

Территориально-пространственное зонирование за рубежом – это процесс разделения городской территории на определенное число зон с установленными границами. Для каждой зоны определяются правила использования и правила строительства.

Содержание зонирования включает:

- деление территории населенного пункта на однородные по видам использования и застройки зоны;
- определение единых для каждой зоны стандартов планировки и застройки земельных участков;
- их регистрация в кадастре;
- размещение определенных видов использования и застройки территории на основании более тщательного рассмотрения (по специальному разрешению);
- определение порядка использования существующих земельных участков, строений и сооружений, которые не соответствуют регламентам (стандартам), установленным для той или иной зоны.

Как правило, планирование использования земли состоит в разработке местной властью всеобъемлющего (общего) плана для всего района. Такой план носит рекомендательный характер. В ряде случаев составляется и юридически обязывающий подробный местный план, являющийся относительно детализированным. Если в Швеции, например, составляются оба плана, то в Великобритании только местный план, охватывающий весь округ и являющийся рекомендательным.

Шведской системы юридически обязывающего и сравнительно подробного плана придерживаются в ряде других мест, например, в других скандинавских странах, Германии и Нидерландах.

По ряду мнений зарубежных экономистов процесс планирования представляет собой регулирование и координацию, и что по существу это разрешающая система, которая не всегда способна гарантировать, что обозначенное развитие фактически будет иметь место.

Главным образом это можно объяснить тем, что планы, предшествующие принятию окончательного решения по вопросу строительства могут быть как юридически обязывающими для последующей выдачи разрешений, так и чисто рекомендательными.

Юридически обязывающий план подразумевает, что строительство, соответствующее плану, должно быть разрешено и, наоборот, не разрешается строительство здания с отклонением плана. Следовательно, план ограничивает рамки произвольного принятия решения в процедуре заявления на получение разрешения. С другой стороны, система может быть негибкой и косной, если план не сочетается с реальностью [3, с.51].

При рекомендательных планах не существует юридической связи между планом и окончательным разрешением на строительство. Вместе с тем необходимо признать, что права застройки регулируются государством, даже если земля и процесс развития остается в частных руках.

Налогообложение. Системы налогообложения являются гибким механизмом регулирования земельных отношений и в каждой стране имеют свои особенности. Вместе с этим, Европейской Экономической Комиссией ООН в Руководящих принципах в области землеустройства (1995 г.) сформулированы основные требования, которым должна отвечать любая система налогообложения [10, с.37]:

- служить достижению четко обозначенных социальных целей;
- содействовать получению значительных объемов доходов;
- находиться полностью под контролем правительственных органов;
- применяться таким образом, чтобы широкие круги общественности понимали смысл этой системы и считали ее справедливой;

- быть относительно простой и недорогой в эксплуатации;
- быть разработанной таким образом, чтобы при ее применении уклонение от осуществления платежей было бы весьма трудным делом;
- равномерно распределять налоговое бремя среди членов общества;
- поощрять эффективное использование ресурсов.

В конечном итоге, как отмечается в этой же резолюции, вопрос о том, является ли справедливым налогообложение земли и собственности, – это вопрос политической оценки.

В современной мировой практике городские и региональные органы власти самостоятельно, с учетом местных условий, разрабатывают конкретные системы налогообложения земли и другой недвижимости, включая определение базы ставок, разработку методов оценки недвижимости и процедур сбора налога, обеспечивая в случае успеха до 80% городского бюджета [12, с.13]. В США, в частности, за 1988 г. на поимущественный налог приходилось 29% поступлений в местный бюджет, что составляло 74% всех налоговых поступлений местной власти [11, с.31].

Налоговая база, то есть объект налогообложения, в разных странах имеет свои отличия, и иногда взимается несколько видов поимущественного налога, каждый из которых имеет свою налоговую базу. В некоторых странах налогом облагаются и земля, и все, что на ней построено; в других – только земля. Облагаемая налогом стоимость может быть рыночной стоимостью земли и недвижимости (США, Швеция), либо величиной потенциального рентного дохода (Франция, Англия, Германия), поскольку считается, что цена земли – это капитализированная земельная рента. Конкретное значение цены земли на рынке колеблется между капитализированным минимальным рентным платежом за аренду данного участка земли, гарантированным при любом сложившемся способе его эксплуатации, и капитализированным максимальным рентным доходом с данного участка земли при наиболее доходном способе эксплуатации.

США и Канада имеют единый поимущественный налог, и налоговая база представляет собой рыночную стоимость земли со всеми сооружениями, которые на ней находятся. Великобритания взимает единый поимущественный налог, базой которого служит сумма годовой арендной платы за землю и сооружения. В Дании существует земельный налог, основанный на рыночной стоимости земли, и к нему прибавляется налог, базой которого является рыночная стоимость сооружений, используемых для коммерческих и административных целей.

Некоторые страны вместо стоимости в качестве налоговой базы используют площадь земли или сооружений в квадратных метрах и затем взимают налог в виде некоторой суммы в зависимости от типа недвижимости. В Голландии муниципалитетам предоставлен выбор для использования в качестве налоговой базы либо площади, либо рыночной стоимости, хотя в большинстве случаев используется рыночная стоимость.

Контроль. Содержание контроля в европейских странах сводится к следующему: меры по планированию и выдаче разрешений, наложению запрета, воздействию на цены на землю, возможному применению регулирующих норм и т.д., поскольку планирование землепользования рассмотрено выше, в настоящем разделе вопросы контроля ограничены следующими аспектами: контроль за ценами на землю и контроль за землепользованием.

Контроль цен на землю. Особое внимание в европейских странах уделяется контролю за ценами на землю. Этим самым правительства предпринимают

попытки более или менее справедливого перераспределения дохода. Нужно заметить, что западные специалисты, упоминая о земле, имеют в виду доход, который можно получить с земли. Схему существующего распределения дохода можно рассмотреть на примере Японии [14, с.121], согласно которой с 1955 по 1988 гг. потребительные цены увеличились в 5 раз, заработная плата – в 18, ВНП – в 38 раз, цены на землю в городах – в 49 раз. Цена на землю в шести самых крупных городах увеличилась более чем в 100 раз, а цена на землю, предназначенную для застройки в этих же городах увеличилась в 134 раза.

Подобная схема распределения дохода характерна и для европейских стран. В частности, в Великобритании с 1968 по 1988 гг. доход, получаемый от земли, увеличивался гораздо быстрее, нежели заработная плата трудящихся либо отдача от капиталовложений.

На фоне такой схемы распределения дохода сильно может возрастать опасность спекуляции городскими землями, что может являться причиной нестабильности в рамках экономического цикла. В настоящее время доля земель, меняющих ежегодно своего собственника, такова: купля-продажа, дарение в год составляют в США, Ирландии 3%; Великобритании, Франции, Италии – 2%; Западной Германии, Голландии, Бельгии – 1,5% [8, с.34].

Не случайно Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) приняла в 1992 г. документ, в котором фиксировалось: «Исключительно высокие и постоянно растущие цены на землю – серьезная проблема для большинства стран ОЭСР... Вот лишь некоторые негативные последствия взлета цен на землю: они затрудняют приобретение земли для нужд общества, особенно для развития инфраструктуры; способствуют расползанию городов (на окраинах цены ниже); ведут к чрезмерно интенсивному использованию земли, что в свою очередь, отрицательно влияет на состояние окружающей среды; из-за них в центрах городов вырастают огромные офисные здания, вытесняя жилые и другие виды землепользования с высокой чувствительностью к ценам на землю; увеличивая цены на жилье, они имеют негативный распределительный эффект; и, наконец, они вносят свой вклад в спекуляцию, исключение земли из оборота и дестабилизацию земельных рынков» [2, с.119].

Рост цен на землю вызывает все большую озабоченность со стороны тех, кто отвечает за градостроительство. Это, в свою очередь, повышает их интерес к вопросу изъятия дополнительной стоимости городской земли. На конференции ООН по населенным пунктам (Банкувер 1976 г.) была принята резолюция, которая гласила: «Нетрудовой доход, получаемый в результате роста стоимости земель вследствие изменения их использования, вследствие государственных капиталовложений или решений или же в результате общего увеличения размеров общины, должен подлежать соответствующему перераспределению государственными органами (общиной), если только обстановка не требует других дополнительных мер, таких как введение новых форм собственности или приобретение земли в целом государственными органами» [6, с.57].

Распространенным элементом земельной политики является искусственное поддержание цены земли для различных форм землепользования на уровне, приемлемом как для приобретения, так и для заселения земель. Считается, что некоторые инструменты налогообложения, в особенности налог на собственность и ежегодный налог на стоимость участка, могут уменьшать доход от землевладения, способствуя тем самым увеличению отвода земли и снижению цен на нее. Взимание платы за застройку (или за планировку) и сборы за коммунальные услуги открывает возможность перекладывания затрат на общественные работы на владельцев застраиваемых земель.

Если застройщиком является местная власть, покупка земли на открытом рынке на раннем этапе (при опережающем ее обустройстве) способна приводить к снижению цены приобретаемых земельных участков.

При государственном распоряжении землей цены можно удерживать на низком уровне посредством сдачи ее в аренду или продажи, например, на уровне изначально низкой земельной ренты. В экстремальных случаях для достижения этой цели используют национализацию или муниципализацию, хотя обязательное предоставление земли для общественных нужд без компенсации считается более подходящим инструментом (та же цель достижима и посредством обязательной реорганизации земельных участков). Вместе с тем фактическое регулирование цен на землю, являясь в отмеченном плане эффективным средством, способно дать и отрицательные побочные эффекты [5, с.46].

Резюмируя вышеизложенное, можно назвать следующие методы государственного регулирования цен на городские земли [6, с.7]:

- механизм регистрации сделок с недвижимостью в городах, в том числе их финансовых условий;
- закупки земельных участков государством при взаимном согласии договаривающихся сторон с целью установления базисных цен;
- преимущественное право государства на приобретение земельных участков при операциях с недвижимостью в городах;
- соответствующий механизм установления цен на землю в случае экспроприации земельных участков;
- создание государством достаточного фонда благоустроенных земельных участков для оказания воздействия на уровень цен на городские земли;
- соответствующее налоговое обложение дополнительной стоимости городских земель;
- ограничение права на застройку, предусматривающее в некоторых случаях даже отделение права собственности от права на застройку территории;
- ограничение приобретенного или дарованного права пользования городской землей.

Контроль за землепользованием. Структура землепользования и изменения в нем влияют на условия жизни городского населения. Кроме того, перемены в землепользовании влияют как на индивидуальное богатство, так и на распределение доходов в обществе в сочетании с которыми они могут действовать или противодействовать общему экономическому росту [7, с.12].

Изменения в порядке землепользования в городах происходят в результате осуществления новых планов развития. Такие планы могут разрабатываться либо в связи с ростом городов, либо созданием новых небольших городов в соответствии с моделями переселения и т.д., либо в связи с реконструкцией, проводимой в случае необходимого усовершенствования городской среды, например, для изменения маршрута транспортных потоков или для привлечения инвестиций в недвижимость; или если городские центры требуют значительной перестройки.

Обычно владелец земли имеет правовой титул на обладание землей в пределах текущего использования земли и зданий, и любое изменение использования требует соответствующего разрешения. Планирующие органы благодаря самой своей деятельности обладают монополией на решение о землепользовании, в большинстве случаев владелец не может изменить использование земли без какого-то разрешения.

Это означает, что использование земли находится под строгим официальным контролем, и ситуацию в ряде западноевропейских стран можно кратко

обобщить следующим образом – решение требуется буквально для любого изменения использования земли и связанных с ней сооружений.

Однако существуют некоторые исключения из этого общего принципа. С одной стороны, есть некоторые послабления для требований наличия разрешения. Это применимо, например, к небольшим мероприятиям, оказывающим незначительное воздействие на окружающую среду. Потом, опять же, во многих странах применяется особый подход к сельскохозяйственной и лесной недвижимости, основанный на существенных льготах при получении разрешения на изменения, необходимые для эффективного ведения деятельности. С другой стороны, требование разрешений может быть усилено в некоторых ситуациях, например, в отношении территорий, имеющих историческую ценность.

Выдача разрешений на строительство производится только на основании плана землепользования, однако эти вопросы были рассмотрены выше.

Изложенные здесь меры контроля за землепользованием в европейских городах являются далеко не исчерпывающими, однако они позволяют сделать вывод об их существенной значимости в ряду инструментов регулирования земельных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Дадалко В.А.** Реформирование экономики Республики Беларусь. Часть V. – Мн.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 1998.
2. Зарубежные ученые о проблемах земельных отношений в России // Государство и право. – 1997. – №3. – С.116-119.
3. **Калбро Т.** Аспекты процедур получения разрешений на изменения в землепользовании // Земельное законодательство в действии. – Таллинн: Александра, 1997. – С.45-63.
4. **Крылатых Э.Н.** Становление и развитие системы экономического регулирования земельных отношений // Проблемы прогнозирования. – 1997. – №1. – С.31-39.
5. **Лексин В., Шецов А.** Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал. – 1994. – №2. – С.41-51.
6. **Лекур Р.** Сводный доклад о работе семинара по политике землепользования. – Нью-Йорк, 1980.
7. **Маттсон Х.** Необходимость динамизма в земельном законодательстве // Земельное законодательство в действии. – Таллинн: Александра, 1997. – С.7-17.
8. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе // Государство и право. – 1999. – №3. – С.32-63.
9. ООН. Европейская экономическая комиссия. Рабочее совещание по реформе системы землеустройства и земельного кадастра в Центральной и Восточной Европе. – Нью-Йорк; Женева, 1995.
10. ООН. Европейская экономическая комиссия. Руководящие принципы управления земельными ресурсами с уделением особого внимания странам с переходной экономикой. – Нью-Йорк; Женева, 1996.
11. Организация оценки и налогообложения недвижимости / Под общ. ред. Дж. К. Эккерта. – М.: СтарИнтер, 1997. – Т.1.
12. **Пахомова О.М., Федоров В.П.** Земля в городе и проблема ее массовой оценки // Вопросы оценки. – 1997. – №4. – С.12-18.
13. Пути развития земельного законодательства Российской Федерации (Материалы круглого стола) // Государство и право. – 1999. – №1. – С.41-63.
14. **Харрисон Ф.** Политические и экономические последствия приватизации земельной ренты // Международный сельскохозяйственный журнал. – 1999. – №5. – С.12-13.
15. **Kivell P.** 1993. Land and the city: patterns and processes of urban change, London: Routledge.