

ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС КАК ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОРГАНИЗОВАННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Дано определение земельно-имущественного комплекса, установлены его признаки как открытой, упорядоченной, самоорганизующейся, сложной экономической системы, определены компоненты его структуры и проблемы ее упорядочения, связанные с динамикой стоимости земли.

При исследовании состава объектов муниципального управления обращает на себя внимание то обстоятельство, что в качестве признака целостности этой управленческой системы наряду с политико-экономической характеристикой обязательно используется ее территориальный параметр. «Само слово «территория» происходит от латинского «terra» (земля) и обозначает ограниченную по различным признакам часть земной поверхности» [1, с. 69]. Это определение указывает, во-первых, на материальную природу этого объекта, а во-вторых, – на его принципиальную непремещаемость, то есть на исключительно местный характер ресурса. Представляется, что именно последний параметр служит основанием для формирования рассматриваемых в современных отечественных публикациях надежд на возможность использования земельных ресурсов в качестве одного из основных источников развития муниципального хозяйства. Дополнение рассмотрения земли как пространственного базиса производственной деятельности пучком правомочий, дающим право на ее улучшение в виде зданий, сооружений и др., подводит нас к пониманию содержания земельно-имущественного комплекса.

Авторы, активно исследующие проблему преобразования земельно-имущественных отношений в России, не всегда корректно подходят к определению понятия «земельно-имущественный комплекс». Так, В.Р. Беленький понимает под земельно-имущественным комплексом «земельный участок без каких-либо строений либо участок с тесно связанной с ним прочей недвижимостью разного состава, типа, степени завершенности строительства и т.д.» [2, с.195]. В данном определении речь идет по существу об объекте недвижимости, причем лишь в его мате-

риальном представлении. В таком понимании не только не делается различий между земельно-имущественным комплексом и объектом недвижимости, но последний понимается усеченно, лишь как предмет материального мира.

По мнению П.В. Кухтина, в земельно-имущественном комплексе объединяются две составляющие: «земля как пространственно-социально-экономическое понятие существования нации и государства и понятие «имущество» как социально-политическое понятие, определяющее объем имущественных прав и обязанностей различных субъектов права по отношению к законодательно зафиксированному недвижимому имуществу» [3, с. 91]. Неточность приведенного понимания земельно-имущественного комплекса состоит в том, что оно характеризует совокупность разных по своему статусу элементов: земля – это пространственно неограниченный объект, но имущество всегда предметно конкретно, поскольку определяется совокупностью прав отдельного субъекта в отношении к конкретному материальному объекту. Даже если принять во внимание условную неограниченность земли, тем не менее ее пространственные границы в рамках территории поселения выходят за пределы отдельного объекта недвижимости. Поэтому земля, как правило, не может иметь правовых характеристик имущества. Исключение составляет лишь тот случай, когда вся земля поселения находится в собственности муниципалитета или государства.

Ближе всех, по нашему мнению, к определению земельно-имущественного комплекса подошел С.И. Сай Он рассматривает земельно-имущественный комплекс как «совокупность объектов недвижимости, объединенных одной территорией», соотнося тем самым по-

нятие земельно-имущественного комплекса, как более широкое, с более узким понятием объекта недвижимости [4, с. 172]. Можно согласиться с установлением такого соотношения, если только не рассматривать земельно-имущественный комплекс как сумму отдельных элементов – объектов недвижимости.

Земельно-имущественный комплекс поселения в качестве объекта управления со стороны местных органов власти к настоящему времени в России находится на первом этапе формирования. Поэтому определение его компонентов и параметров, а тем более стоимости компонентов не сформулировано даже в качестве приоритетной управленческой задачи органов местной власти. Причиной подобного состояния является прежде всего проблема формирования объекта недвижимости как совокупности имущественных прав. Появление такого объекта, представляющего собой элементарную частицу земельно-имущественного комплекса, создает предпосылки для формирования последнего.

В определении земельно-имущественного комплекса мы исходим прежде всего из многоуровневой организации формирования этого объекта как экономической системы. На первом этапе происходит формирование еди-

ного объекта недвижимости, который включает в себя земельный участок с улучшениями. К улучшениям могут быть отнесены здания, сооружения, объекты инфраструктуры, многолетние насаждения и др., т.е. объекты недвижимости, состав которых определен законодательно. На втором этапе упорядочивается состав и структура компонентов земельно-имущественного комплекса как целостной системы, к которым могут быть отнесены территориальные зоны поселения.

Пространственная организация как неотъемлемое свойство недвижимости определяет связь между двумя его компонентами – землей и ее улучшениями. Вместе с тем анализ российской истории последнего времени показывает, что темпы осуществления процесса коммуникации между этими двумя элементами отставали от становления муниципального уровня управления. В частности, процесс разграничения прав собственности на ту часть государственного имущества, которая может быть представлена как улучшения городских земельных участков, к настоящему времени может быть обозначен как завершающийся. Но одновременно, по оценке Г.О. Грефа, «процесс разграничения государственной собственности на землю находится в начальной стадии» [5].

Таблица 1. Сравнение характеристик объекта недвижимости и земельно-имущественного комплекса

Характеристики	Объект недвижимости	Земельно-имущественный комплекс поселения
Материальная	Земельный участок	Земля
	Улучшения	Улучшения
Юридическая	Права собственности, вещные права, ограничения прав	Не имеет
Субъект управления	Собственник	Муниципалитет
Цель управления	Извлечение дохода или других выгод (сокращение расходов и др.)	Формирование благоприятной среды жизнедеятельности жителей поселения
Принцип управления	Наилучшее и наиболее эффективное использование земельного участка	Сбалансированность, соответствие
Методы управления	Рыночные	Административные, косвенные
Качественные признаки	Доходность	Плотность, связанность, размещение
Критерий оценки эффективности управления	Максимизация стоимости земельного участка	Опережающий (по сравнению с другими доходами бюджета) рост поступлений земельного налога, арендной платы за землю

Однако процесс коммуникации между частями системы не обеспечивается автоматически, самим фактом существования элемента. В качестве такого средства коммуникации выступает деятельность органов городской власти, функционирование которых является необходимым для существования города. При этом одним из источников притока дополнительных ресурсов, необходимых для развития города, является повышение качественных параметров земельно-имущественного комплекса, к которым относятся плотность, размещение и связанность.

Именно эти характеристики позволяют установить связь между объектом недвижимости и земельно-имущественным комплексом, причем первый в этом случае следует рассматривать как совокупность трех составляющих: материальной основы (земельный участок, здания и сооружения), прав собственности (или вещных прав и ограничений прав) и их реализации с целью извлечения дохода или получения иных выгод. Последняя составляющая имеет ключевое значение для понимания соотношения и связи земельно-имущественного комплекса и объекта недвижимости. Несмотря на то, что в состав права собственности входит право использования объекта, управление земельно-имущественным комплексом в целом нельзя связывать только с извлечением доходов. Это характерно, в частности, для объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предназначенных для выполнения полномочий соответствующих органов власти. Для объектов жилой недвижимости также не всегда характерно извлечение доходов. Но альтернативой для граждан, не имеющих в собственности жилье, является увеличение расходов, что также рассматривается как экономический эффект, хотя и отрицательный. Устранение этого эффекта связано с приобретением полного права собственности на жилое помещение.

Дополнение земельного участка новыми уровнями его пространственной иерархии заставляет обратить внимание на ряд принципиальных изменений свойств возникающего объекта управления, формирующихся вследствие его иерархической структуры.

Например, из-за сооружения подземной инфраструктуры существенно изменяются физические и эксплуатационные характеристики наземных объектов, причем как в сторону повышения, так и снижения их ценности. В частности, правовой формой накладываемых ограничений на использование земельных участков является институт сервитутов. Аналогичный частный случай формирования стоимости архитектурных объектов акцентирует внимание на проявляющемся именно в городах историческом факторе: «Интегральная ценность территории определяется, прежде всего, градостроительной ценностью, а она, в свою очередь, соответствует длительности градостроительной эволюции» [1, с. 83]. К этому следует добавить, что формирование земельно-имущественного комплекса все-таки обращено в будущее и опирается на социально-экономическую политику местных органов власти, деятельность которых должна быть направлена на развитие поселения, а значит, на создание условий для привлечения инвесторов. Альтернативой является затухание развития и исчезновение поселения.

Другим свойством иерархических уровней земельно-имущественного комплекса нам представляется то, что его «инфраструктурные системы могут управляться только как единое целое, конкуренция между их частями невозможна технически и нецелесообразна экономически. Другими словами, экономическая и социальная специфика инфраструктуры требуют ее организации в рамках общественного сектора экономики, ведущим субъектом в котором должны и впредь оставаться региональные и местные администрации» [6]. Таким образом, соображения экономической целесообразности диктуют управление формированием земельно-имущественного комплекса в территориальных границах поселения как целостным объектом.

На втором этапе свойство целостности земельно-имущественного комплекса определяется интеграцией его частей, в качестве которых могут быть представлены территориальные зоны поселения, в свою очередь, состоящие из объектов недвижимости, имеющих одинаковое функциональное назначе-

ние. К числу территориальных зон относятся жилые, общественно-деловые, производственные, рекреационные, зоны производственной и транспортной инфраструктур, специального назначения, особо охраняемых территорий, сельскохозяйственного использования и др. В теоретическом анализе территориальные зоны могут быть представлены совокупностью однородных объектов недвижимости, в реальной же практике историческое развитие поселений, недостаточно продуманная застройка и т.п. привели к тому, что выделение зон происходит по принципу преобладающего функционального назначения имеющихся или будущих объектов недвижимости (рис. 1).

Более того, в земельно-имущественном комплексе имеются такие компоненты, которые создают условия для установления связи со всеми зонами. В частности, зона инженерной и транспортной инфраструктуры не может быть территориально четко локализована, поскольку ее наличие не только дополняет качественные характеристики объектов недвижимости, увеличивая стоимость земельных участков, но и наряду с землей выполняет интегрирующую роль, определяя целостность земельно-имущественного комплекса и подтверждая следующий тезис: «Анализ структуры любой системы сразу демонстрирует трудность четко «расчленения» ее на части, а также и то,

что некоторые элементы одновременно относятся сразу к двум и более частям. Такие элементы служат своего рода связкой и каналом связи между частями системы» [7, с. 28]. И то обстоятельство, что необходимым элементом или условием функционирования всех структурных элементов земельно-имущественного комплекса выступает земля, делает прежде всего ее носителем такой связи.

Субъектная персонификация земельно-имущественного комплекса и его компонентов с точки зрения отношений собственности не может быть выполнена, поскольку имущественные и иные права идентифицируются только с объектом недвижимости, который составляет элементарную частицу рассматриваемого комплекса. Применительно к земельно-имущественному комплексу можно говорить не о субъекте собственности, а о субъекте управления, которым является местное сообщество и / или наделенный соответствующими полномочиями местный орган власти. Его деятельность по формированию земельно-имущественного комплекса – один из инструментов реализации экономической политики муниципального образования, достижение целей которой находит неизбежное воплощение в освоении земли поселения.

Наиболее существенными этапами процесса управленческого воздействия на формирование земельно-имущественного комп-

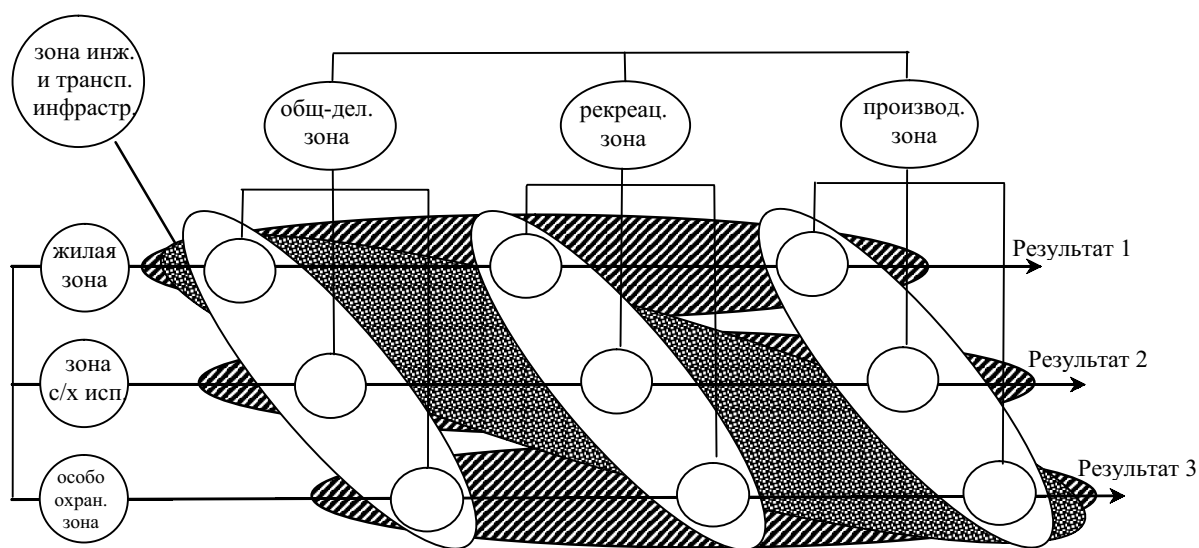


Рисунок 1. Структура земельно-имущественного комплекса

лекса нам представляются характеристики объектов управления, формулировки целей и критериев оценки результатов процесса. Принимая же во внимание, что важнейшей сферой, определяющей условия социально-экономического развития города, является его экономика, все перечисленные элементы управленческого процесса могут быть объединены на основе общего признака их принадлежности к экономическим отношениям.

В частности, система целей социально-экономического развития в этом случае может быть упрощена до задачи обеспечения притока экономических ресурсов, обеспечивающих расширение экономической базы органов местного самоуправления. При этом ограничение средств административного управления поведением экономических субъектов, находящихся на территории города, акцентирует внимание на возможностях применения мер косвенного воздействия на их интересы.

Анализ путей решения задачи обеспечения притока экономических ресурсов показывает, что возможны два различных подхода к определению их источника. Первый из них ориентирован на обеспечение экономичности процесса управления элементами земельно-имущественного комплекса, и в первую очередь объектами муниципальной собственности. Представляется, что именно подобный подход преобладал в деятельности муниципальных органов власти анализируемого периода, и его результаты свидетельствуют о значительной зависимости процесса управления от условий внешней среды. В частности, последний фактор чрезвычайно затрудняет целенаправленное планирование социально-экономического развития, составление и особенно исполнение соответствующих программ, делая их зависимыми от любых изменений параметров муниципальной собственности.

Сформулированное обобщение требует акцентировать наше внимание на втором способе привлечения ресурсов, который, в отличие от первого, является более сложным, то есть включающим в себя целый ряд элементов. В его основе лежит ориентация на привлечение на территорию города дополнительных экономических ресурсов не-

зависимо от их натурально-вещественной формы и собственности. При этом источниками ресурсов для обеспечения деятельности органов муниципальной власти выступают, во-первых, абсолютная и, особенно, относительная экономия ресурсов от увеличения масштаба экономической деятельности предприятий, находящихся в муниципальной собственности; во-вторых, абсолютное увеличение стоимости объектов недвижимости за счет повышения качественных параметров земельно-имущественного комплекса, в том числе объектов муниципальной собственности.

Самоорганизация земельно-имущественного комплекса, т.е. упорядочение его компонентов и повышение его качественных характеристик – плотности, размещения и связанности – достигается в результате изменения стоимости земельных участков, которая определяется улучшениями, генерируемыми ими доходами и их внешним окружением. Так, общей для российских городов проблемой является большая доля производственных зон, что увеличивает нагрузку на предприятия за счет повышенных расходов на содержание инфраструктуры, на уплату земельного налога или арендной платы. Показатели плотности застройки земель производственного назначения в российских городах значительно ниже, чем в зарубежных странах: «Если средняя плотность размещения рабочих мест в расчете на гектар территории производственного предприятия в США и в странах Западной Европы составляет 120-160 мест, то в Москве (как и в большинстве отечественных городов) – только 50-75» [8, с. 17]. Для г. Бузулука значение этого показателя еще меньше – 19 мест.

Причина такого состояния в том, что до 2006 г. стоимость земли определялась административно – на основе земельного налога, реальная ее оценка в большинстве случаев неизвестна. С 2006 г., напротив, земельный налог устанавливается на основе кадастровой оценки стоимости земли, которая, хотя и не соответствует ее реальной рыночной стоимости, но составляет первое приближение к ней. Это заставляет отдельных владельцев земельных участков пересмотр-

реть свое отношение к земле, соотнося получаемые от ее использования доходы с расходами на уплату земельного налога. Такой же эффект достигается при установлении арендной платы за землю в зависимости от ее стоимости.

Таким образом, мы можем констатировать наличие определенного сходства между динамикой стоимостных характеристик участка земли, претерпевающих качественное изменение в результате включения в систему связей сложного предмета, которым является объект недвижимости, и структурой земельно-имущественного комплекса в целом, качественные характеристики которого определяются его внешними и внутренни-

ми связями. При этом, если повышение качества отдельно взятого земельного участка может являться результатом произведенных частных инвестиций, то повышение качества земельно-имущественного комплекса в целом является видом публичных услуг, предоставление которых частными лицами является неэффективным.

Проблема организации процесса формирования земельно-имущественного комплекса есть определение состава соответствующих операций и способа их упорядочения во времени и пространстве по отношению к отдельному объекту недвижимости, но объекту, существующему не автономно от других, а во взаимосвязи с ними.

Список использованной литературы:

1. Экономика и управление недвижимостью / Под общ. ред. П.Г. Грабового. – Смоленск: Изд. «Смолин Плюс», М.: Изд. «АСВ», 1999. – 568 с.
2. Басовский, Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Л.Е. Басовский. - М.: ИНФРА-М, 2002. - 260 с.
3. Кухтин, П.В. Управление земельными ресурсами / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.В. Лобанов, О.С. Семкина. – М., СПб: Питер, 2005. – 384 с.
4. Сай, С.И. Земельно-имущественный комплекс России как объект регулирования / С.И. Сай // Общество и экономика. - 2001. - № 7-8. – С. 170-182.
5. Греф, Г.О. О мерах по реализации земельной реформы и развитию рынка недвижимости / Г.О. Греф // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2005. - №2 (23). Режим доступа: www.dpr.ru
6. Пчелинцев, О.С. Региональная инфраструктура как условие экономического роста / О.С. Пчелинцев, М.М. Минченко // Проблемы прогнозирования. - 2004. - № 6 (87). - С. 3-14.
7. Гринин, Л.Е. Производительные силы и исторический процесс / Л.Е. Гринин - М.: ТЕИС, 2000. – 266 с.
8. Парамонов, А.В. К вопросу повышения эффективности использования земель поселений / А.В. Парамонов // Земельный вестник России. – 2004. - № 4. – С. 17-20.