

Власова Н.Ю.

Формирование земельных отношений в крупнейших городах России

Формирование земельных отношений в крупнейших российских городах представляет интерес для рассмотрения в двух аспектах. Во-первых, важен в историческом контексте с точки зрения трансформации пространственной структуры города. Поэтому начнем с изложения краткого анализа специфики пространственной структуры крупнейшего города советского периода. Во-вторых, появились новые факторы и тенденции формирующихся земельных отношений, которые рассматриваются в последующем изложении.

Земельные отношения остаются актуальной проблемой российских реформ. Во-первых, формирование земельных отношений, включающее развитие земельного рынка, становление земельного законодательства, принятие норм и правил землепользования, соответствующих потребностям дня, является одной из важнейших составляющих экономических реформ в России. Этим определяется значимость земельных реформ для экономики страны в целом. Во-вторых, для самих городов земельная политика во многом определяет процессы экономического роста и структурной перестройки. Не случайно вопросы землепользования занимают центральное место в теории экономики города (urban economics) и в городской политике.

В рыночной экономике демографические, технологические, экономические, политические и иные факторы влияют на изменение мотивации различных действующих лиц. Чтобы выжить и процветать, каждый землепользователь вынужден оптимизировать свое местоположение, учитывая изменяющиеся цены на землю, спрос на товары, изменение транспортной доступности, и многие другие факторы. Результирующая совокупность действий различных «экономических агентов» отражается на формировании пространственной структуры городов.

Отсутствие действия рыночных сил теоретически должно было сформировать специфическую пространственную структуру городов. То, что пространственная структура бывших социалистических городов существенно отличалась от пространственной структуры городов в рыночной экономике, подтверждается анализом землепользования в работах ряда отечественных и зарубежных ученых^[1]. Основные причины такого отличия заключаются в том, что советские города развивались при отсутствии рыночных агентов и рынка земли, жилья, труда; централизации власти и планирования; вертикальных решениях по капитальным инвестициям; перераспределительной системе; дешевых энергоресурсах; относительно низкой заработной плате населения; неучете спроса населения в жилищном строительстве. Национализация земли и попытка распределять ее без использования любой системы рыночных или ресурсных цен привела к изменению моделей землепользования. Естественные мотивы размещения (поведения) оказывались выключенными. В итоге пространственная структура городов являлась результатом централизованных решений плановых органов и жестко проводимой государственной политики.

Мы выделяем следующие основные отличия пространственной структуры городов двух систем.

Во-первых, так как индустриализация оставалась главным приоритетом на протяжении всей истории развития страны, высокая доля земельных ресурсов в

крупнейших российских городах (часто лучших) занималось промышленными предприятиями. Если в рыночных экономиках доля промышленных зон в городах достигает 5-8%, то в российских городах эта величина достигает 25%, а в ряде случаев доходит до 50% застроенных территорий[2]. Специфика крупнейших городов России в том, что доля промышленных зон в них ниже, чем в среднем по населенным пунктам. Так, в Нижнем Новгороде эта доля составляет 10,9%[3], в Екатеринбурге — 11,8%. Однако зачастую это лучшие территории города. Данное обстоятельство объясняется с помощью теории факторов размещения предприятий. В принципе не должно быть никакого различия между размещением частных фирм и размещением государственных фирм, если в обоих случаях размещение рассматривается как финансовый проект. Однако в последнем случае важную роль может играть общая политика национального пространственного развития. Если стоимость земли не является фактором размещения промышленных предприятий, то финансовый проект не может рассматриваться как полный, и в результате многие предприятия в СССР размещались в центре городов, на необоснованно огромных территориях, имели резервные территории и плотность деятельности (измеряемая через количество занятых на кв.м, стоимость основных фондов на кв.м и стоимость продукции на кв.м) была достаточно низка. Кроме того, крупнейшие российские города отстают от городов экономически развитых стран по стадии экономического развития — первые все еще на индустриальной стадии, когда последние во многом перешли в постиндустриальную эпоху.

Во-вторых, в центре социалистических городов больше пространства отводилось под административные, культурные, политические и образовательные цели по сравнению с западными городами, которые имели больше коммерческих предприятий (гостиницы, банки, магазины и т.п.). В определенной степени это объяснялось политическими функциями городов и необходимостью проводить общественные собрания, парады и демонстрации[4].

В-третьих, жилые зоны в социалистических городах имели тенденцию концентрироваться ближе к окраине города. Так как официальный рынок жилья отсутствовал, население было вынуждено селиться там, где строилось общественное жилье. Правительство же в основном волновало не потребности населения, а удешевление строительства. Низкая зарплата и относительно невысокие цены на электроэнергию привели к тому, что вмененные издержки передвижения (дневной миграции) были достаточно малы. В результате огромные жилые массивы могли размещаться вдали от мест приложения труда. При этом увеличение транспортных затрат не компенсировалось увеличением площади жилья (как это происходило в рыночных экономиках) или лучшими условиями проживания (окружающая среда, социальная инфраструктура и т.п.). Важность сокращения транспортных затрат понималась теоретически: «Экономия расстояний есть прежде всего экономия энергии на преодоление расстояний, земельных и людских ресурсов, материалов. ... минимизация расстояний — конкретная задача, требующая строгого решения»[5]. Однако на практике отсутствие действенного механизма не позволяло выполнять эти целевые установки.

В результате градиент плотности населения в большинстве российских городов имеет положительный наклон и возрастает по мере удаления от центра. Например, сравнение Москвы и Парижа показывает значительные различия в распределении плотности населения. В Париже градиент плотности населения имеет отрицательный наклон — плотность населения падает по мере удаления от центра города. В Москве же, напротив, плотность населения имеет тенденцию увеличиваться по мере удаления от центра города и достигает пика на расстоянии 15 км от городского центра — такой же, как в самом

центре Парижа. Причем плотность населения Парижа на этом же расстоянии (15 км) почти в 6 раз меньше, чем в Москве[6].

В-четвертых, отсутствие цен на землю исключало главный стимул к трансформации пространственной структуры, что приводило к ее инертности. Однако имелись и положительные моменты такой инерции. Стабильность физической структуры в определенной мере способствовала сохранению исторической структуры центра, исторических зданий. Так, «В конце 1980-х центр Праги выглядел так же, как и полвека назад», - отмечает J.Musil[7].

Развитие земельных отношений приводит к динамичному изменению пространственной структуры городов, что было не характерно для городов советского периода. В настоящее время в силу вступают новые факторы, а традиционные факторы размещения модифицируют свое воздействие. К наиболее значимым *российским факторам* можно отнести: развитие рыночных отношений; возникновение новых форм собственности, в том числе и на землю; изменение компетенции различных уровней власти по принятию решений, влияющих на развитие города; изменение мотивации, поведения и условий действия ряда акторов и возникновение новых; трансформация законодательства и политики регулирования земельных отношений.

Земельные отношения в крупнейшем городе — это сфера достаточно высокой конкурентной борьбы, так как предложение земельных ресурсов определенного местоположения и качества ограничено. Однако все «участники игры» тесно взаимосвязаны. Таким образом, процесс конкуренции в сфере земельных отношений подразумевает одновременно и сотрудничество. Такое сотрудничество невозможно без оценки существующих и возможных разногласий, противоречий и конфликтов между основными участниками земельных отношений.

Среди основных участников земельных отношений выступают властные структуры, рыночные структуры и население. Можно выделить следующие направления «несходимости», различия интересов, которые, при отсутствии детально разработанных «правил игры», механизмов землепользования и земельного планирования, законодательной базы и опыта регулирования земельных отношений перерастают в противоречия и конфликты:

1. Между различными уровнями территориального управления и самоуправления, особенно между городским и областным уровнем. Земля является источником доходов и становится объектом интересов как города, так и области, а механизм разграничения государственной и муниципальной собственности в крупнейших городах окончательно не проработан.
2. Между различными структурами, ветвями городской власти.
3. Между различными экономическими субъектами, действующими в городе, с одной стороны, и между городской администрацией, с другой стороны. Если предприниматели ориентированы в основном на краткосрочные цели, на получение максимальной выгоды от размещения в данном конкретном месте, то городские власти должны учитывать долгосрочные тенденции развития города, ориентироваться не только на экономические, но и на социальные, архитектурно-планировочные, экологические и иные критерии. Нужно отметить, что интересы городской власти в этом вопросе не однозначны. С одной стороны, развитие земельных отношений обещает значительные выгоды (прямые и косвенные) для местного правительства. *Со стороны выгод* можно назвать: увеличение

бюджетных поступлений; получение новых средств регулирования развития города; создание благоприятного инвестиционного климата; повышение эффективности использования земельных ресурсов и др. Те города, которые активно проводят земельную политику, считаются прогрессивными, стоящими на курсе рыночных реформ, и с такими партнерами более охотно идут на контакт. Формирование «демократичного имиджа» руководства территории снижает элемент регионального социально-политического риска и может рассматриваться как часть маркетинговой стратегии развития города. У городов появляются новые средства для проведения городской политики и городского управления — различные типы зонирования, введение дифференцированных ставок земельного налога и аренды земли, льготы, штрафы и т.п. *Со стороны издержек* — при отсутствии развитого механизма землепользования, при неопределенности во многих городах перспектив развития, появляется опасение потери контроля над земельными ресурсами и возникновения сложностей с реализацией программ развития города в будущем. Нельзя упускать из виду и собственные интересы органов власти, выражающиеся в нежелании потерять контроль над земельными ресурсами, а следовательно, власть и деньги.

4. Между городской администрацией и активно формирующимися субъектами рыночной инфраструктуры (риэлтерскими фирмами, финансовыми компаниями, союзами оценщиков и т.п.). Несмотря на то, что эта группа противоречий в целом подпадает под предыдущую категорию, ее хотелось бы выделить особо из-за активности новых структур и явно выраженных несоответствиях в интересах между ними и городской администрацией.

5. Между городской властью и населением. Городская власть, в идеале, должна являться гарантом интересов горожан. Однако в реальной ситуации трудно учесть интересы различных групп населения, поэтому вероятным является возникновение противоречий между администрацией и жителями города. Для возможного исключения таких конфликтов или их разрешения необходимо по возможности разработать процедуры участия различных групп населения в процессе планирования землепользования. Но самым главным условием, пожалуй, должна быть открытость информации о перспективах развития города, генеральном плане, о зонировании территории, планах капитального строительства, о направлениях развития инфраструктуры и т.п. Для этого имеется и необходимая законодательная основа.

6. Расхождение интересов между различными группами горожан. Некоторые социальные группы более консервативны и с трудом воспринимают нововведения, другие — более мобильны, восприимчивы к новому. В городе могут формироваться как явные сторонники, так и противники развития новых земельных отношений. Процесс трансформации земельных отношений вовлекает различные социальные слои и группы в борьбу за экономические преимущества, политическую власть, социальные позиции. Скорее всего, противоречия этого типа будут увеличиваться по мере расслоения населения, выделения «богатых» и «бедных» городских кварталов. Здесь возникает опасность того, что пострадают самые слабо защищенные и малообеспеченные категории горожан.

Характерны результаты анализа формирования земельных отношений в г. Екатеринбурге, определения стратегии предприятий в сфере землепользования и выявления факторов, влияющих на размещение предприятий и, в конечном счете, на пространственную структуру города. Анализ проводился на базе анкетирования предприятий (по принципу случайной выборки), при участии предприятий практически всех отраслей. При этом наибольшую долю среди опрошенных занимают предприятия торговли, сферы обслуживания, промышленности, строительства, транспорта, материально-технического

снабжения и связи, сбыта. По результатам анкетирования стало возможно сделать следующие предварительные выводы.

Большая часть предприятий занимает землю на правах аренды у государственных и муниципальных собственников и субаренды у иных собственников (60,5% опрошенных). У 31,6% предприятий земля находится в пользовании. У 2,6% предприятий земля находится в собственности, а у 5,3% предприятий – смешанная форма пользования землей.

Таким образом, частная форма собственности на землю не получила в г. Екатеринбурге своего развития. Однако в ближайшем будущем структура собственности на землю может претерпеть существенные изменения. Это обусловлено тем, что намерение приватизировать земельный участок высказали 47% опрошенных. Приватизация проводится скорее с целью снижения риска предпринимательства, нежели с целью последующих операций с недвижимостью. Так, намерение продать участок или сдать его в аренду высказали только 15% опрошенных.

В отношении намерения изменить свое место размещения опрошенные предприятия проявили весьма высокий потенциал. Среди опрошенных предприятий 26% намереваются сменить местоположение. Среди причин, побуждающих к смене местоположения, называются: невозможность дальнейшего развития на имеющейся площадке, высокие арендные ставки за землю; ограничения по сроку аренды, неудовлетворенность отношениями с арендатором. Никто из опрошенных среди причин смены местоположения не отметил высокие ставки земельного налога в данной зоне и существующие ограничения по зонированию. На наш взгляд, это говорит о мягкой земельной политике в Екатеринбурге и недостаточном использовании механизма экономического зонирования в проводимой экономической политике.

В результате функционально-пространственная структура города очень динамична, особенно по сравнению с советским периодом. Более чем у половины опрошенных предприятий за последние три года произошли изменения в размещении, которые были связаны: с сокращением территории (15%); расширением территории (50%); с изменением местоположения (10%); с открытием новой площадки (25%).

Есть основания предполагать, что такая динамичность сохранится и в будущем: 60,5% опрошенных предприятий намереваются расширить участок; 26,2% из них намереваются искать площадку в центре города, 52,1% — в срединной зоне (не центр, но и не окраина); 17,4% в на окраинах города и 4,3% — за городской чертой. Центр города и прилегающие к нему территории остаются наиболее привлекательным местом для размещения предприятий, так как обеспечивают доступ к потребителям, к рынкам и ресурсам, имеют хорошую транспортную доступность. Таким образом, наиболее динамично развивающаяся территория города в ближайшей перспективе – это центр и срединная зона, что усиливает необходимость выработки продуманной земельной и градостроительной политики именно для данных зон города.

Опрошенным предлагалось проранжировать факторы размещения по значимости и важности для функционирования предприятия. Факторы были сгруппированы в 11 укрупненных групп, каждая из которых, в свою очередь, содержала развернутый перечень факторов. Среди факторов размещения на первом месте по значимости оказалась группа факторов «доступ к рынкам» (географическая близость рынков сбыта, присутствие конкурентов). На первое и второе место его поставили 45% опрошенных предприятий, и ни один из опрошенных не поставил этот фактор на последнее или предпоследнее место.

На втором месте по значимости оказались две группы факторов — «доступ к ресурсам» и «развитость транспортной инфраструктуры». На первое и второе место эти факторы поставили 45% опрошенных.

На третьем месте по значимости находится группа факторов «площадка и помещение», включая наличие и стоимость площадки или помещения, а также наличие информационного обеспечения (базы данных) по свободным территориям. Интересно, что группа факторов «система зонирования» находится только на восьмом месте, что согласуется с нашими предыдущими выводами по мягкой земельной политике в городе и ее незначительном воздействии на принятие решения о размещении предприятий. Причем среди этой группы факторов наиболее важными считаются: четкость процедуры по предоставлению и изъятию земельных участков, наличие нормативно-правовой базы по зонированию и землепользованию, открытость информации о пространственных перспективах развития города, отношение местных органов власти к выкупу земельного участка.

Четвертая по значимости группа факторов – «сферы воздействия правительства». Внутри этой группы на первом месте по значимости оказались налоги и сборы региональных властей и органов местного самоуправления. Политическая стабильность и прогрессивность региональной и местной власти, предлагаемые правительством стимулы и льготы, активность местной власти по проведению промышленной политики в городе также значимы для многих предприятий.

Группа факторов «рабочая сила», которая включала ряд количественных и качественных параметров, находится на пятом месте. Опрошенными отмечается важность уровня квалификации и профессионализма работников, трудовой дисциплины, уровня заработной платы. Однако фактор «образовательная система», включающий наличие вузов, техникумов, образовательных центров (что косвенно влияет на качество рабочей силы), ни один из опрошенных не поставил на первое или второе место, а 40% опрошенных поставили этот фактор на последнее и предпоследнее места. Этот же фактор имеет самое высокое среднее значение, что говорит о его невысоком прямом влиянии на принятие решения о размещении предприятия.

Группа факторов «качество жизни» находится на шестом месте, а группа факторов «социальная инфраструктура» только на девятом. На наш взгляд, это вполне объяснимо, так как среди опрошенных около 70% составляют малые предприятия, которые в основном размещаются там, где живет их основатель, и выбор местоположения предприятия начинается с уровня города. Качество жизни имеет значение тогда, когда процесс размещения предприятия начинается с региона или города и предполагает перемещение части занятых на предприятии на новое место жительства. Кроме того, значимость данного фактора повышается для предприятий, на которых занята высококвалифицированная и высокооплачиваемая рабочая сила, и начинает работать в тех условиях, когда потенциал других факторов падает (становятся повсеместными). В российских условиях предпринимателей больше заботит выживаемость предприятий, которая зависит от иных факторов. Таким образом, этот фактор отодвигается на второй план.

На седьмом месте неожиданно для нас оказалась группа факторов «рыночная инфраструктура». Хотя в зарубежной и отечественной литературе подчеркивается важность этого фактора для повышения инвестиционной привлекательности территории, в данном случае факторы рыночной инфраструктуры оказались на одном из последних мест. Ни один из опрошенных не поставил этот фактор на первое место, а 10%

опрошенных присвоили этому фактору самый последний ранг. На наш взгляд, это может объясняться тем, что анализ включал только внутригородской уровень. В г. Екатеринбурге можно говорить именно о снижении *потенциала* этого фактора, т.е. о равном доступе к элементам рыночной инфраструктуры на всей территории города.

Многие предприятия подчеркивают важность информационных услуг, наличие маркетинговых служб, компьютерных фирм, аудиторских и бухгалтерских фирм, кредитно-финансовых служб, но возможность получения таких услуг практически не зависит от места размещения предприятия в городе. Вероятно, значимость этого фактора усиливается применительно к предприятиям, расположенным не в региональном центре, а в других городах и населенных пунктах региона.

В целом анализ еще раз подтвердил значимость экономической, земельной, структурной политики на территории города. Одним из способов разрешения возникающих противоречий является разработка земельного законодательства и механизмов землепользования с учетом новых тенденций и особенностей. Переход к рынку в сфере земельных отношений совсем не означает отказа от государственного регулирования и введения определенных ограничений. Здесь может использоваться как зарубежный, так и отечественный дореволюционный опыт.

Совершенно очевидно, что не обойтись без определенных ограничений, которые необходимы, так как рынок не является совершенным в распределении земли между пользователями и владельцами. Прямой контроль над земельным использованием является жизненным элементом рациональной общественной политики, даже когда поддерживается свободная конкуренция. Подобные ограничения включают зонирование территорий по характеру использования, прямой контроль над размещением объектов (потенциальных источников загрязнения), установление системы дифференцированных ставок налогообложения земель, стимулы повышения степени использования земельных участков для сдерживания территориального роста и др. Таким образом, можно заключить, что решение проблем формирования земельных отношений в городах выступает важной составной частью общегосударственной земельной реформы в России.

Литература

- 1) См., например: Bertaud A., Renaud B. Socialist Cities without Land Markets. Journal of Urban Economics, No. 41, 1997. p.137-151; Cities After Socialism. Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies. Ed. by Andrusz G., Harloe M., Selenyi I. Blackwell. 1996; Hartshorn, Truman A. Interpreting the City: An Urban Geography.- John Wiley & Sons, 1992.
- 2) Кудрявцев О.К. Расселение и планировочная структура крупных городов-агломераций. М., 1985. С.31.
- 3) Копосова Н.Н. Нижний Новгород: исследование города как социально-экологической среды (географический аспект). Дисс... канд. геогр. наук. СПб., 1997. С.107.
- 4) Hartshorn, Truman A. Interpreting the City: An Urban Geography.- John Wiley & Sons, 1992.Р.248.
- 5) Кудрявцев О.К. Расселение и планировочная структура крупных городов-агломераций. М., 1985. С.67.
- 6) Bertaud A., Renaud B. Socialist Cities without Land Markets. Journal of Urban Economics, No. 41, 1997. p.141.

7) Musil J. Changing Urban Systems in Post-communist Societies in Central Europe: Analysis and Prediction. *Urban Studies*, Vol. 30, No. 6, 1993. P.902.