

**Е.Е. ЛУЦКАЯ**  
**ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ И**  
**ГОСУДАРСТВЕННОГО**  
**РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**  
**На примере Москвы и других крупных городов РФ**  
**(Обзор)**

В ряду коренных социально-экономических преобразований, направленных на создание современной рыночной экономики, приватизация занимает особое место. Огромное значение имеет не только изменение формы собственности само по себе, но и порядок, масштабы и сроки разгосударствления собственности.

Итоги первого, самого значительного и масштабного этапа приватизации в России расцениваются сегодня многими специалистами как не удовлетворительные (если оценивать ее по таким общемировым критериям, как воздействие на экономический рост, удовлетворение жизненных интересов, прав и свобод граждан). Не случайно в принятом Думой в 1997 г. новом Законе о приватизации заложен принципиально новый подход к ее дальнейшему осуществлению, причем учтено немало положительного из того, что с самого начала предполагала московская программа приватизации.

Московская концепция и программа приватизации на 1995-1997 гг. (принятая Постановлением Московской городской думы от 20 сентября 1995 г.) отличались от концепции Госкомимущества по многим позициям. Главная особенность состояла в том, что была исключена ускоренная, массовая, "обвальная" приватизация, как не соответствующая российским экономическим реалиям.

Московская программа предусматривала оценку приватизируемых основных средств по их реальной рыночной стоимости, тогда как согласно общероссийской программе предлагалось осуществить продажу громадных массивов предприятий за приватизационные чеки, дешевые кредиты, просто раздачу их даром. Федеральный бюджет получил в результате первого этапа приватизации всего 3-5 млрд. долл. Для сравнения – в Англии приватизация всего 3% государственных предприятий принесла казне 100 млрд. долл. (8, с. 3).

Кроме того, московская концепция предусматривала использование полученных от приватизации средств для поддержки социальных программ города;; сохранение технологических цепочек производства при выходе предприятий из-под административного контроля; привлечение инвестиций для развития и реорганизации приватизируемых предприятий. Предпочтение в программе отдавалось не достижению сиюминутных политических целей, а стратегии целесообразных экономических и организационных решений.

К специфическим чертам московской программы также отнесены:

– запрет на передачу земли под приватизируемыми предприятиями до принятия федерального закона в собственность новых владельцев (разрешалась ее долгосрочная аренда, это положение программы действует до настоящего времени);

– запрет на приватизацию нежилых помещений – предусматривалась их долгосрочная аренда, в том числе с правом выкупа, при этом в договоре аренды оговаривались направления функционального использования данных помещений;

– требование продажи крупных пакетов акций приватизируемых предприятий на инвестиционных конкурсах (торгах) тому покупателю, который принимал на себя обязательство вложить в предприятие наибольший объем инвестиций;

– практика целевого использования части средств, полученных от приватизации, на реорганизацию и санацию некоторых государственных предприятий (8, с. 3).

Указ Президента России № 96 от 6 февраля 1995 г. "О втором этапе приватизации в Москве" официально регламентировал особый, московский путь приватизации, отличный от

российской схемы, установленной Госкомимуществом РФ. Указ расширил возможности столичных властных структур воздействовать на ход приватизации.

К началу 1997 г. в Москве было приватизировано более 12,5 тыс. предприятий различных отраслей городского хозяйства, в том числе и объектов федеральной собственности. Согласно финансовой отчетности, модель приватизации в Москве работает результативнее, чем в других го-родах. Так, в 1996 г. Москва передала в федеральный бюджет 7 трлн. руб. (17% от бюджета города), что в два раза превысило бюджетные доходы от приватизации по всей России – 3,5 трлн. руб. (8, с. 4).

Московская программа приватизации позволила: мобилизовать инвестиции в приватизированные предприятия; повысить эффективность управления собственностью города; привлечь максимально возможные средства в бюджет и внебюджетные фонды города; сохранить доли города в хозяйствующих субъектах и тех предприятиях, продукция и услуги которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности города.

О.Толкачев отмечает, что особенности и итоги приватизации в Москве не связаны с ее статусом столицы Российской Федерации, поскольку, обеспечивая треть доходов федерального бюджета, она не получает при этом практически никакой компенсации за содержание и обслуживание громоздкого аппарата, выполняющего обще-государственные функции.

Позиция Москвы в области приватизации, как считает О.Толкачев, носит ярко выраженный дифференцированный характер. Для устойчиво работающих предприятий, созданных в процессе преобразования государственной собственности, участие городских структур управления ограничивается анализом их финансово-экономического состояния с целью выработки рекомендаций по повышению отдачи доли городской собственности в уставном капитале предприятий, эффективного размещения заказов, финансируемых из бюджета города.

Предприятиям, испытывающим финансовые и производственные трудности, приходится оказывать помощь в погашении задолженности, реконструкции и привлечении инвестиций. Так, государственное предприятие “Мебельная фабрика” актом Московского комитета по делам о несостоятельности (банкротстве) было признано неплатежеспособным. Комитет принял решение об обязательной приватизации фабрики с одновременной реструктуризацией имущественного комплекса, что наиболее соответствовало интересам города. Средства, полученные от продажи на коммерческом конкурсе активов предприятия, направлены на погашение просроченной кредиторской задолженности фабрики и в бюджеты. При приватизации предприятий со сложным финансовым положением для погашения задолженности стала применяться система взаимозачетов. Примером может служить приватизация объединения “Специализированное арендное предприятие “Мосттекстильпром”.

В различных отраслях хозяйства приватизация решала определенные экономические и социальные задачи и имела свои особенности.

При приватизации строительных предприятий основной задачей было сохранение единых технологических комплексов, обеспечивающих эффективный выпуск конечной продукции.

По предприятиям топливно-энергетического комплекса (ТЭК) обязательным условием приватизации являлось закрепление в федеральной собственности контрольного пакета акций. Денежные средства, получаемые от продажи акций, и дивиденды направлялись на финансирование технического перевооружения и расширения производства, а также на проведение природоохранных мероприятий. Всего Москомуимуществом приватизировано 21 предприятие ТЭК и связи.

Приватизация предприятий социально-бытового назначения предусматривала два этапа: 1) выкуп основных и оборотных средств и заключение договоров аренды на занимаемые нежилые помещения (для помещений более 150 кв.м.) и 2) выкуп арендованного нежилого фонда. При этом продажа недвижимого имущества, взятого в аренду предприятиями потребительского рынка и услуг, проводилась по реальным (рыночным) ценам с необходимой корректировкой. В 1995-1997 гг. предприятиями этого сектора заключено более 2000 договоров купли-продажи недвижимого имущества на сумму 1600 млрд.руб. (8, с. 4; 9, с. 4).

Реализация приватизационных программ тесно связана с инвестиционной политикой. Необходимые инвестиционные средства Москва получала в результате: продажи недвижимости и других связанных с нею доходов (в том числе в других регионах); заключения выгодных крупных контрактов (например, вложение средств в разработку нефтяных месторождений в Азербайджане); привлечения иностранного капитала. Открытость города для иностранных инвестиций подкреплялась усилиями по созданию для них благоприятного климата и

необходимых гарантий безопасности. Значительные возможности для инвесторов открываются, в частности, в связи с проектами создания в Москве свободных экономических и таможенных зон в районе аэропортов "Шереметьево" и "Внуково". В 1997 г. на Москву приходилось 48% всего объема накопленных иностранных инвестиций в российскую экономику (8, с. 5).

Вместе с тем при реализации Московской программы приватизации обнаружились и существенные недостатки.

Главным из них является то, что приватизация промышленных и научных предприятий не привела к появлению собственника, адаптированного к рыночным условиям. Надежды на привлечение частных инвестиций в предприятия и институты, занятые НИОКР, не оправдались. За 1995-1997 гг. численность работников НИИ и КБ в Москве сократилась более чем в два раза, уменьшилось количество разрабатываемых и внедряемых тематик.

При приватизации строительных предприятий не всегда выполнялись требования сохранения единых технологических комплексов, что привело к дополнительным затратам на создание строительных мощностей.

Имели место случаи незаконного перепрофилирования деятельности предприятий потребительского рынка и услуг (более 10% проверенных приватизированных предприятий) (8, с. 5,6).

С учетом опыта реализации первой программы и с целью осуществления дальнейшей приватизации в апреле 1998 г. была принята новая "Концепция приватизации государственной и муниципальной собственности в городе Москве на 1998-2000 годы", предполагающая существенные нововведения.

Эта концепция учитывает, в частности, тот вывод разработчиков, что не все имущество, которым владеет госпредприятие, может быть приватизировано. Например, в рамках АО "Международный аэропорт Шереметьево" существуют и работают организации с разным правовым статусом – вплоть до таможенных и пограничных служб, которые должны оставаться государственными. Поэтому в новом проекте заложено понятие "формирование объекта приватизации" – часть имущественного комплекса может быть приватизирована, но при условии, что полномочия и правовой статус этой части собственности в каждом отдельном случае будут определяться отдельно.

Предусматривается также, что старые "доперестроечные" предприятия, рассчитанные на 10-15 тыс. человек и фактически "сжавшиеся" к настоящему времени на три четверти и больше, нецелесообразно приватизировать сразу и целиком; новые хозяйствующие субъекты, реально управляющие этими предприятиями, должны иметь возможность на равных участвовать в выкупе объекта.

Еще один новый момент московской программы, заслуживающий упоминания, – включение в уставный капитал предприятия такого нематериального актива, как права аренды земли, поскольку аренда на срок более 15 лет позволяет осуществлять долгосрочные инвестиции и, следовательно, в случае повторной продажи увеличивает стоимость приватизированного объекта. Другие нововведения касаются ужесточения условий инвестиционных конкурсов и учета ограничений, накладываемых на объект приватизации при дальнейших сделках с ним (3, с. 4).

Программа приватизации Москвы на 1998-2000 гг. направлена на решение следующих задач: внедрение практики принятия решений о приватизации только на основе индивидуальных проектов и при наличии бизнес-планов реорганизации предприятия; повышение эффективности управления и контроля со стороны Правительства Москвы за госсобственностью как в процессе, так и после приватизации; усиление контроля за проведением инвестиционных конкурсов по продаже пакетов акций; осуществление мер (согласно закона) по отчуждению собственности и деприватизации предприятий при выявлении нарушений; контроль за выполнением задач социальной защиты населения, сохранением и созданием новых рабочих мест.

Финансовый кризис 1997-1998 гг. имел своим следствием сглаживание различий между Москвой и другими регионами в развитии процессов приватизации и перераспределения собственности. А.Радыгин, анализируя особенности кризисного этапа перераспределения прав собственности в России, отмечает, что кризис подвел черту под политикой "денежной приватизации". Мобилизация свободных финансовых ресурсов (собственных и заемных) с целью контроля за новыми объектами становилась все более проблематичной даже для крупных отечественных компаний. Что же касается иностранных инвесторов, то в 1998 г. имел место массированный их отток с российского рынка ценных бумаг.

Такая ситуация, явно неблагоприятная для бюджетных доходов, содействует активизации приватизационных продаж в тех случаях, когда резкое падение цен на рынке позволяет с минимальными затратами завершить процесс консолидации корпоративного контроля. Приватизационный процесс вновь возвращается на стадию спонтанного внеэкономического развития в силу, с одной стороны, незаинтересованности правительства в организации типовых сделок в рамках остаточной приватизации, с другой – дешевизны активов и соответственно исчезновения рыночных критериев для сделок. Это предполагает возможность усиления правового нигилизма со стороны участников приватизационного процесса, что ведет к дальнейшей дестабилизации ситуации с правами собственности (6, с. 67).

Кризис 1998 г способствовал развитию процесса перераспределения собственности, что характерно как для России в целом, так и для Москвы. В экономической литературе отмечаются две основные тенденции: усиление “регионализации” этого процесса и реанимация государственных холдингов в стратегических отраслях экономики.

Под эгидой местных властей формируются региональные холдинговые структуры (в Москве, например, Центральная топливная компания). Предпринимаются попытки аннулирования новых эмиссий акций, которые изменили структуру собственности корпораций региона в пользу “чужих”, что характерно для Москвы, Самары и др. Как на федеральном, так и на региональном уровнях осуществляется формирование “семейных” (клановых) взаимоотношений в рамках крупных корпораций или в системе “региональная власть – региональные компании”.

Реанимации государственных холдингов сопровождается перераспределением имущественных долей в крупных российских корпорациях. Развитие этих структур происходит по двум основным направлениям: ликвидация некоторых структур, образованных в период “аморфной” системы собственности сразу после приватизации, и одновременное возникновение новых корпораций холдингового типа с государственным контролем. В целом имеет место усиление роли государства. В частности, предпринимаются меры по организации военно-промышленного комплекса (ВПК) в виде нескольких государственных концернов. Первым шагом в этом направлении должно стать слияние двух существующих холдингов по производству военных самолетов – ВПК МАПО и АВПК “Сухой”. Одним из активных претендентов на долю в холдинге является Правительство Москвы, стремящееся в настоящее время установить контроль за государственными пакетами акций в экспортноориентированных секторах российского ВПК (6, с. 68-69, 74).

Одна из наиболее актуальных проблем политики приватизации – повышение эффективности управления как самим процессом приватизации, так и приватизированными предприятиями (прежде всего речь идет об эффективности управления принадлежащими государству пакетами акций акционерных обществ).

В вопросах управления процессом приватизации, считает И.Грачев, отсутствует системный подход. Это характерно как для России в целом, так и для Москвы. Прежде всего не решен вопрос, кто конкретно является субъектом распоряжения госсобственностью – парламент, правительство или какое-либо отраслевое ведомство. Даже в Конституции РФ ничего не сказано о владении госсобственностью, хотя там есть положение, что управляет ею правительство. В этом вопросе необходимо исходить из характеристик самого объекта госсобственности. Если предприятие является серьезным источником пополнения бюджета (“Газпром”, например), в управлении им обязано участвовать государственное финансовое ведомство – Министерство финансов; проблему же технологической реконструкции предприятий или продажи их отдельных частей должны решать отраслевые ведомства. Если предприятие ценно как крупный объект недвижимости, в его управлении необходимо участие Мингосимущества, которое кроме всего прочего должно координировать решение финансовых и технологических проблем. А вопрос отчуждения части крупной монополии – это прерогатива не правительства, а исключительно парламента (1, с. 4).

Что касается роли государства в акционированных предприятиях, то по данным за 1998 г. в собственности Российской Федерации находилось 4476 пакетов акций АО, из которых государственными на 100% были лишь 382 пакета. Доля акций государства в остальных АО колеблется в широком диапазоне от 50 до 1%. Эти “промежуточные формы” являются одной из причин, сдерживающих продвижение рыночных реформ. По мнению И.Грачева, государство должно исходить из своих реальных возможностей участвовать в управлении; следует как можно скорее избавиться от маленьких пакетов акций, причем нормальными, рыночными методами. “Эффективное управление предполагает прежде всего четкое выделение

государственного “куска” – закрепление в стопроцентной собственности государства определенного количества крупных объектов (в большинстве европейских стран эта цифра в среднем не превышает 500)” (1, с. 4).

Серьезным недостатком Закона РФ “Об акционерных обществах” является то, что он не содержит четких указаний относительно полномочий государственных представителей в АО, в отличие, например, от Германии и Турции, где эти полномочия строго регламентированы. В настоящее время неправомерность продажи части госсобственности трудно оспорить даже в суде.

В Москве показательным примером участия государства в управлении может служить ЗИЛ. Если исходить из законов рынка, его следовало бы обанкротить, тем более что труд рабочего на ЗИЛе в 5 раз дороже, чем на ГАЗе. Но банкротство в данном случае противоречило бы интересам государства, поскольку оно породило бы множество социальных проблем. Поэтому решение Правительства Москвы взять ЗИЛ под опеку, по мнению О.Грачева, было оправданным (1, с. 4).

Участие государства в управлении тем или иным предприятием зависит от того, какую роль играет предприятие для государства и какой долей акций оно владеет. В естественных монополиях и на важных для государства предприятиях необходимо прямое управление и полный госконтроль, там же, где государство владеет небольшими пакетами акций, оно может передать их в доверительное управление.

### **Регулирование землепользования в Москве**

Все городские проблемы в большей или меньшей степени связаны с проблемами землепользования. Это объясняется той особой ролью, которую земля играет в хозяйственной жизни – незаменимостью и невоспроизводимостью этого вида ресурсов, ограниченностью запасов и тем, что земля является пространственным базисом для размещения всех объектов живой и неживой природы. Земля как главный атрибут недвижимости представляет собой один из основных элементов городской системы. Рациональное использование земельных ресурсов – одна из основных задач, решение которой способно повысить эффективность как национальной, так и городской экономики.

По мнению многих исследователей, наиболее эффективное распределение и использование земли может быть достигнуто в условиях рыночной экономики, но при строгом государственном контроле (4, 7, 8). Государственное управление земельными ресурсами осуществляется органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органами местного самоуправления, и нацелено на контроль за использованием и охраной земель, проведение землеустройства и мониторинга, ведение государственного земельного кадастра.

Особенно большое значение для эффективного управления земельными ресурсами на этапе становления рыночного землепользования имеет государственный земельный кадастр – “установленная государством система учета, регистрации и оценки земель, которая направлена на регулирование земельных отношений и включает сведения о правовом, хозяйственном и природном состоянии земель” (5, с. 98). В России и в Москве земельный кадастр находится пока еще в стадии разработки.

Главный элемент рыночного землепользования – платность земельных ресурсов.

В настоящее время в России большая часть дохода государственного и местных бюджетов формируется за счет налогов на прибыль и заработную плату, тогда как в большинстве развитых стран доходная часть, по крайней мере местных бюджетов, формируется в основном за счет налогообложения недвижимости. Преимущество платы за землю – ее стабильность; стоимость земли не только не снижается со временем, но и повышается в силу растущего на нее спроса и ограниченности запасов. Сейчас основная функция платы за землю – возмещение стоимости инфраструктуры, но в принципе за счет платы за землю можно финансировать и другие расходные статьи бюджета, при этом главным критерием должно быть то, как эти расходы отражаются на стоимости земли. По мнению А.Рудова, увеличение доли и значения платы за землю в формировании местных бюджетов может значительно повысить эффективность налоговой системы, обеспечить сочетание эко-номических и социальных задач государственной политики (7, с. 25, 27).

Внедрение принципа платности в землепользовании предполагает научнообоснованную оценку стоимости земли.

На стоимость земли в городе влияют факторы, которые принято делить на пять категорий: экономические, социальные, юридические, административные или политические и физические, связанные с окружающей средой. Особенно трудно поддается оценке влияние факторов макроэкономического и социального характера, изменение которых не зависит от деятельности местной власти.

Впервые попытка комплексной оценки городской территории была предпринята в СССР в 70-е годы в работах С.И.Кабаковой и А.А.Сегединова (5, с. 51). В практическом плане экономическая оценка городской земли в России начала осуществляться в 1988-1991 гг., когда были разработаны и опробованы в Москве, Ленинграде, Горьком, Свердловске, Киеве и Барнауле соответствующие конкретные методики. Оценка включала в себя три взаимодополняющие категории: 1) общественно-необходимые затраты, связанные с приведением территории в состояние, отвечающее требованиям экономического развития города (балансовая стоимость существующих объектов и сооружений инженерно-транспортной и природоохранной инфраструктуры, а также предстоящие капиталовложения на развитие названных объектов); 2) экономическая оценка последствий от изменения характера использования территории в связи с новым строительством (затраты на реконструкцию существующей застройки, компенсация за убыль основных фондов, народнохозяйственный ущерб от изъятия под застройку природоценных земель); 3) экономическая ценность территории с позиции социальных результатов, достигаемых в процессе градостроительного развития, которая определяется по таким критериям, как функциональные удобства проживания населения, в том числе транспортная доступность; санитарно-гигиенические условия; архитектурно-художественные качества территории. Показатели первой и второй категорий отражают затратную составляющую комплексной экономической оценки территории, показатели третьей категории – отчасти рентную составляющую (5, с. 53-54).

Как отмечают Р.Т.Нагаев и Л.Г.Ибрагимов, при общей схожести методов оценки земли в крупных городах уже на первом этапе “включения” механизма платежного землепользования между ними имелись и частные различия. Так, в Москве и Горьком акцент был сделан на определение сравнительной ценности участков и районов застройки города в двух аспектах: а) во что фактически обходится городу полное освоение района застройки с учетом всех затрат как прошлых, так и будущих; б) какой экономический и социальный эффект достигается в результате застройки и эксплуатации этих территорий.

По мнению указанных авторов, методики, разработанные для Ленинграда и Барнаула, в большей мере отвечали требованиям экономической оценки территорий, поскольку были сориентированы не столько на цели сравнения вариантов использования территории путем различных видов строительства, сколько на получение ее стоимостной рыночной характеристики с позиций выгодности для пользователя. В рассматриваемых методиках отсутствовало единогласие и по вопросу формирования системы платежей за землю (5, с. 55).

Так называемые “затратные” методы оценки земли, разработанные в годы перестройки, позднее, с переводом городского хозяйства на рыночные принципы хозяйствования уступают место “потребительскому” подходу, в соответствии с которым стоимость земли приближается к “аукционной” цене.

Согласно “потребительской” модели оценка земельных участков проводится специально создаваемой в городе группой экспертов, которые, как правило, пренебрегают количественными оценками произведенных ранее затрат. Данная модель устанавливает принципы комплексной оценки городских земель; систему показателей оценки земельных участков в зависимости от их качества; принцип выбора базового (эталонного) земельного участка для сравнения; методы и формы комплексной оценки земель; принципы дифференцирования арендных платежей за землепользование. Система оценки качества участков городских земель включает пять групп показателей: доступность, экологическое качество, эстетическое и культурно-историческое качество застройки и территории, удобство проживания, инженерное оборудование территории (5, с. 56-57).

Современный этап развития методики комплексного ценового зонирования территории городов России опирается именно на “потребительскую” модель оценки. Эта модель в качестве базовой применяется и в Москве.

В настоящее время земля в г. Москве находится в собственности города. Правомочия собственника города осуществляют Правительство Москвы. От имени Правительства Москвы все оперативные вопросы, связанные с использованием городской земли, решает Московский земельный комитет (Москомзем).

К компетенции Московской городской думы относятся:

- установление порядка взимания платы за землю;
- установление порядка предоставления в аренду земельных участков, находящихся в собственности г. Москвы;
- установление ставок земельного налога в соответствии с действующим законодательством;
- утверждение границ территориально-экономических зон;
- установление норм предоставления земельных участков;
- установление общих принципов оценки недвижимости, в том числе земельных участков.

К компетенции Московской городской администрации относятся:

- установление ставок арендной платы в соответствии с законами г. Москвы;
- организация сбора платы за землю и контроль за ее поступлением и расходованием;
- управление и распоряжение земельными участками;
- взыскание штрафов за нарушение земельного законодательства;
- зонирование территории Москвы;
- составление и ведение земельного кадастра г. Москвы, кадастровая оценка земельных участков на основе зонирования территории города (4, с. 7, 8).

Принципы зонирования считаются временными, поскольку работы в этой области продолжаются и в настоящее время (5, с. 75).

Важным направлением работы по повышению эффективности управления земельными отношениями в Москве является совершенствование системы прав на землю.

Законом г. Москвы от 16.07.97 г. "Об основах платного землепользования в городе Москве" и в соответствии с действующим законодательством РФ предусмотрено применение в Москве следующих видов прав на земельные участки: право аренды (субаренды), право безвозмездного временного пользования, право пожизненного наследуемого владения, право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования.

Аренда по-прежнему остается основной правовой формой предоставления земельных участков в Москве. Как подчеркивают авторы рассматриваемых в данном обзоре работ, в этом заключается специфика организации и управления земельными ресурсами в городе. В отличие, например, от Казани, где земля уже несколько лет продается в частную собственность, в Москве законопроект "О продаже земельных участков в городе Зеленограде", относящемуся к московской агломерации, пока еще находится в стадии разработки. Московские власти придерживаются того принципа, что аренда является экономически наиболее эффективной формой землепользования и в наибольшей степени соответствующей российскому менталитету и хозяйственной культуре.

Земля в Москве сдается юридическим и физическим лицам в краткосрочную (до 5 лет) и долгосрочную (до 50 лет) аренду. Последняя осуществляется преимущественно на конкурсной основе.

Землепользователям, освобожденным в соответствии с законами РФ и г. Москвы от уплаты земельного налога, предоставляется право безвозмездного временного пользования земельными участками.

Право постоянного (бессрочного) пользования предоставляется на территории г. Москвы только на основании законов РФ и г. Москвы.

Право пожизненного наследуемого владения земельными участками на территории г. Москвы предоставляется гражданам-домовладельцам, постоянно зарегистрированным в домах, принадлежащих им на праве собственности и расположенных на этих участках. Домовладельцам, не зарегистрированным постоянно в домах, принадлежащим им на праве собственности, это право предоставляется в случае, если земельный участок не находится на территории, отведенной под городскую застройку в соответствии с утвержденным проектом детальной планировки. В пределах Московской кольцевой автомобильной дороги это могут быть участки площадью до 0,06 га, а за ее пределами – до 0,12 га (4, с. 20-21).

В соответствии с Законом РФ "О плате за землю" нормами платы за землю в Москве являются земельный налог и арендная плата, которые представляют собой регулярные платежи.

В целях учета градостроительной ценности земли при установлении ставок земельных платежей вся территория Москвы разбивается на территориально-экономические зоны, внутри которых могут быть выделены подзоны повышенной или пониженной ценности. По данным на 1998 г., в Москве насчитывается 69 оценочных зон, в том числе 40 в пределах окружной дороги.

Размер регулярных земельных платежей для владельца, пользователя, арендатора земли определяется как произведение площади земельного участка, соответствующей ставки регулярных земельных платежей и поправочных коэффициентов с учетом установленных законодательством льгот. При этом под земельным участком понимается часть городской территории, имеющая площадь, границы, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре Москвы.

Законом г. Москвы от 21.01.98 г. введены новые ставки земельного налога (взамен ставок, введенных в действие Законом г. Москвы от 2.11.1994 г.). Ставки были откорректированы в связи с необходимостью приведения их в соответствие с принятым в августе 1994 г. федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О плате за землю". Для исключения противоречий с федеральным законодательством Правительству Москвы пришлось значительно, почти в два раза, снизить ставки земельного налога, а также пересчитать ставки по рублевому курсу (раньше они были закреплены в ЭКЮ).

В настоящее время ставки земельного налога составляют: в центральной части города – порядка 300 тыс. руб./га; в периферийных частях города – порядка 5,5-20 тыс. руб./га; средняя по городу – 40,5 тыс. руб./га (4, с. 30).

Ставки арендной платы за землю устанавливаются мэром Москвы и пересматриваются не чаще одного раза в год, причем размер годового увеличения не может превышать 7% (при сохранении размеров земельного участка и его целевого использования). 1 января 1999 г. ставки были пересчитаны по курсу 12 руб. за ЭКЮ (ЕВРО). Средняя по городу ставка составила 180 тыс. руб./га, т.е. она выросла по сравнению с летом 1998 г., но значительно снизилась, если учитывать нынешний реальный курс ЕВРО (5, с. 75; 2, с. 31).

Утвержденные базовые ставки ежегодной арендной платы за землю по территориальным оценочным зонам г. Москвы являются лишь нижним пределом, меньше которых не может быть назначена окончательная плата, являющаяся предметом переговоров. Распоряжением мэра от 1.10.96 г. введены поправочные коэффициенты, которые устанавливают зависимость арендной платы от вида плательщиков (5, с. 75).

В соответствии с распоряжением мэра Москвы от 07.08.96 г. приобретение права аренды на земельный участок на публичных торгах или посредством выкупа у г. Москвы по рыночной стоимости, а также перепродажа такого права квалифицируются как сделка купли-продажи и регистрируются в Москомземе. На основании купчей и градостроительного заключения оформляется договор аренды земли, который является основным правоустанавливающим документом на земельный участок. Согласно Закону Москвы № 34, в договоры аренды вносится условие о том, что при нарушении арендатором, обладающим правом на сделки с арендными правами, условий договора уполномоченный орган государственной власти (Москомзем) вправе прекратить действие такого права (4, с. 24).

Несмотря на наличие системы взимания земельных платежей, в доходной части Московского бюджета они составляли в 1996 г. лишь 1,3%, – сумму незначительную по сравнению с городами развитых стран, где эти платежи достигают 25% (5, с. 75).

По мнению некоторых специалистов, серьезным препятствием на пути повышения эффективности регулирования земельных отношений в Москве является то, что нормативно-правовая база этих отношений несовершенна и противоречива. Отсутствие в Москве земельного кадастра не позволяет оптимизировать основные виды земельных платежей, тормозит разработку критериев эффективности управлеченческих решений в сфере рыночного землепользования, а также способов создания кредитно-финансовых инструментов капитализации столичной недвижимости (2, с. 31).

Недостаточная разработанность нормативно-правовой базы системы приватизации госсобственности и управления земельными ресурсами создают почву для многочисленных правонарушений и злоупотреблений со стороны лиц московской власти.

Такие нарушения вскрыты Счетной палатой РФ при анализе, в частности, итогов акционирования объекта федеральной собственности – комплекса ГАО ВДНХ-ВВЦ. Еще до полной оплаты своего вклада в уставный капитал общества Москомущество поспешило осуществить право распоряжения имуществом ВВЦ. Высший орган управления ГАО – Общее собрание состоит из двух акционеров: Госкомимущество России – 69,79% и Москомущество – 30,21%. На основании решения Совета директоров ГАО ВВЦ от 24.07.1996 г. зарегистрирована третья редакция Устава ВВЦ, в который были внесены изменения в части вклада г. Москвы: Москомущество вместо имущественного вклада вносит капитализированную арендную плату в размере 19,5 млн. руб., которую ВВЦ должен заплатить

Москве за один год аренды земельного участка площадью 242,48 га. Тем самым нарушается норма ГК РФ (п.2 ст.99), согласно которой “не допускается освобождение акционера от обязанности оплаты акций общества, в том числе освобождение его от этой обязанности путем зачета требований к обществу” (10, с. 4).

Сам факт взимания арендной платы за землю, на которой расположен объект федеральной собственности, является спорным. Закон Москвы № 34 “Об основах платного землепользования в г. Москве” не распространяется на отношения, связанные со взиманием арендной платы за землю федерального уровня, и не может применяться при заключении договоров аренды земельных участков, расположенных под объектом федеральной собственности, являющимся национальным достоянием РФ. Приняв на себя обязанности учредителя ВВЦ, Правительство Москвы вместо помощи начинает подавлять хозяйственную деятельность выставки.

Кроме того, при непогашенной задолженности по оплате уставного капитала решением Общего собрания акционеров (два акционера) в 1996 и 1997 гг. были выплачены дивиденды (Моском-имущество получило соответственно 707,7 тыс. руб. и 364 тыс. руб), что является нарушением ГК РФ и Устава общества (10, с. 4).

В экономической литературе приводится также много примеров негативных результатов приватизации в строительном комплексе Москвы, противоправной деятельности строительных фирм.

В заключение обзора следует подчеркнуть, что при многих конструктивных моментах (пополнение бюджета, воздействие на экономический рост и инвестиционный климат) процесс приватизации в Москве не лишен и серьезных просчетов и недостатков, важнейшие из которых касаются проблем повышения эффективности управления госсобственностью, устранения противоречий в нормативно-правовой базе, коррупции и злоупотреблений со стороны должностных лиц. Преодоление этих недостатков требует активного вмешательства государства и общества.

### **Список литературы**

1. Грачев И. Ах, ты, доля, моя доля, вечная печаль...// Экономика и жизнь. Московский выпуск. – М., 1999. – № 14. – С. 4.
2. Давайте оценим московскую землю // Моя Москва. – М., 1999. – С. 31.
3. Ищу хозяина. Криминал не предлагать // Экономика и жизнь. Московский выпуск. – М., 1999. – № 6. – С. 4.
4. Земельные отношения / Беккер В.Я., Вороненко А.В., Дамурчиев В.Н. и др.; Рук. авт. коллектива: Набатников В.Н.; Под общ. ред. Толкачева О.М. – М.: Изд. Дом “Гор. собственность”, 1999. – 202 с.
5. Нагаев Р.Т., Ибрагимов Л.Г. Управление земельными ресурсами и развитие рынка земли в городах: Теория, анализ, практика. – Казань: Дом печати, 1998. – 135 с.
6. Радыгин А. Перераспределение прав собственности в постприватизационной России / Вопр. экономики. – М., 1999. – № 6. – С. 54-75.
7. Рудов А.И. Экономический механизм городского землепользования. – Ростов н/Д., 1999. – 98 с.
8. Толкачев О. Московская программа приватизации: вчера, сегодня // Городская собственность. – М., 1997. – № 2. – С. 2-7.
9. Толкачев О. Опыт приватизации государственной муниципальной собственности в Москве в период действия московской программы приватизации / Там же. – 1998. – № 1. – С. 2-6.
10. Хохлов О.А. И.М.Братищев спасает ВДНХ // Экономическая газета. – М., 1999. – № 46. – Ноябрь. – С. 4.