

УДК 631.115(470.311)

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ МОСКОВСКОГО РЕГИОНА

Н.В. ГАРАНЬКИН

Проблема государственного управления земельными ресурсами, их рационального использования и охраны относится к наиболее важным для любого региона России. Особенно остра эта проблема в Московской области, характеризующейся крайне высокой степенью урбанизации территории, интенсивным развитием агропромышленного комплекса, промышленности, транспорта и других видов хозяйственной деятельности, а также наличием на ее территории крупнейшей в стране 15-миллионной московской агломерации. Здесь переплетаются интересы хозяйствующих субъектов и жителей Москвы, Подмосковья и даже в некоторой степени других регионов России. Поэтому главной задачей государственного управления земельными ресурсами является организация правильного использования и охраны земель путем формирования оптимальной структуры землепользования, позволяющей согласовывать и увязывать интересы различных товарпроизводите-

лей и общественных групп населения.

Наиболее сложными проблемами регулирования землепользования на территории области в настоящее время являются:

1. Формирование оптимальной структуры распределения земельных ресурсов по различным категориям землепользователей и согласование их интересов с функциональным назначением земель.

2. Сохранение высокого экологического потенциала области, обусловленного ее высокой лесистостью в условиях практически бесплатного использования средоохранных, водоохраных и рекреационных функций лесных территорий.

3. Расширение территорий водоохраных зон в соответствии с требованиями увеличения источников питьевого водоснабжения населения г. Москвы и области.

4. Предотвращение деградации и изъятия ценных сельскохозяйственных земель, связанное как с развитием городских и сельских поселе-

ний, так и с общим загрязнением территории.

5. Изыскание земельных резервов для развития городских территорий, объектов промышленности, а также обеспечения жителей Москвы и Подмосквья земельными участками и зонами отдыха.

6. Разработка механизма разделения земельного фонда области по формам собственности на частные, муниципальные, государственные областные и государственные федеральные земли.

7. Переход к экономическим методам регулирования землепользования на основе права частной собственности, включающим как методы прямого административного воздействия, так и инструменты экономического принуждения и стимулирования.

В настоящее время структура землепользования в Московской области характеризуется следующим образом: земельный фонд — 4587,1 тыс.га, из них 45,8% приходится на лесные земли, 39,4% — на сельскохозяйственные угодья, 9,8% — на земли, занятые населенными пунктами, 7,1% — занятые промышленными предприятиями и транспортом, около 1,2% — на земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Таким образом, характер землепользования в Московской области определяется соотношением трех основных категорий земель, наиболее значительными из которых являются лесные, сельскохозяйственные земли, а также урбанизированные территории (табл. 1).

По отдельным административным районам структура земельного фон-

да значительно различается. Так, согласно Докладу о состоянии и использовании земель в Московской области за 1994 г. (М., 1995), доля земель сельскохозяйственного назначения может колебаться от 14,5% в Балашихинском районе до 80,8% в Серебряно-Прудском (табл. 2).

Как видно из табл. 1 и 2, в целом по области удельный вес земель сельскохозяйственного назначения увеличивается от ее центра к периферии. Причем в пригородных районах земли сельскохозяйственных предприятий составляют до 40—50% всего земельного фонда. В этой зоне довольно высок удельный вес населенных пунктов и лесов рекреационного назначения.

В радиусе 50—70 км от Москвы удельный вес земель сельскохозяйственных предприятий увеличивается до 50—60% к общей площади земельного фонда. На крайнем западе и к юго-востоку от Москвы он достигает 60—70%, а на самом крайнем юге Московской области — превышает 70%.

Удельный вес земель, занятых промышленностью, населенными пунктами, также резко различается и колеблется от 6 до 48% (табл. 3).

Такое соотношение категорий земель в целом, по оценкам ряда специалистов, признается как благоприятное для столичного региона, хотя специальных исследований в данном направлении не проводилось более 30 лет. Практически отсутствует механизм экономического анализа сравнения альтернативных вариантов развития территории и принятия тех или иных градостроительных решений.

Согласно действующим генеральным схемам охраны природы необ-

Структура земельных угодий Московской области

Угодья	Площади угодий	
	тыс.га	% к общей площади
Сельскохозяйственные угодья:		
всего	1807,6	39,4
в т.ч.:		
пашня	1141,4	25,0
многолетние насаждения	5,9	0,1
сенокосы	189,3	4,1
пастбища	253,5	5,5
коллективные сады, дачи, АПХ, огороды	217,5	4,7
Леса и кустарники	2103,4	45,8
Болота	49,4	1,1
Под водой	90,4	1,1
Под строениями, дворами, улицами, площадями, прогонами	411,4	9,0
в т.ч. ИЖС	31,3	0,7
Нарушенные земли:		
всего	36,2	0,8
в т.ч. под торфоразработками	29,1	0,6
Прочие земли (свалки, овраги и др.)	88,7	1,9
Итого	4587,1	100,0

Доля земель сельскохозяйственного назначения в структуре земельного фонда

Район	В % к общему земельному фонду
Шатурский, Мытищинский, Балашихинский	До 20
Истринский, Одинцовский, Пушкинский, Солнечногорский, Щелковский, Егорьевский, Красногорский, Химкинский, Дмитровский, Наро-Фоминский, Павлово-Посадский, Подольский, Рузский, Серпуховской, Сергиев-Посадский, Люберецкий, Чеховский, Клинский, Талдомский, Ногинский,	20—30
Орехово-Зуевский	30—40
Воскресенский, Домодедовский, Ленинский, Можайский, Раменский, Ступинский	40—50
Волоколамский, Коломенский, Лотошинский, Луховицкий, Озерской, Шаховской	50—60
Зарайский, Каширский, Серебряно-Прудский	Свыше 70

ходимо стабилизировать структуру землепользования с условием обяза-

тельного сохранения площадей, занятых лесом, увеличения доли при-

Доля земель, занятых населенными пунктами, промышленностью, транспортом, и земли другого несельскохозяйственного назначения

Район	В % к общему земельному фонду
Егорьевский, Клинский, Лотошинский, Зарайский, Шаховской, Озерский	Менее 10
Волоколамский, Домодедовский, Дмитровский, Истринский, Луховицкий, Можайский, Павлово-Посадский, Подольский, Рузский, Сергиев-Посадский, Серебряно-Прудский, Серпуховской, Наро-Фоминский, Ступинский, Талдомский, Чеховский, Раменский, Орехово-Зуевский, Каширский	10—20
Ленинский, Одинцовский, Пушкинский, Шатурский, Балашихинский	20—30
Люберецкий, Солнечногорский, Щелковский, Ногинский, Воскресенский, Красногорский	30—40
Химкинский	Более 40

родоохранных земель и расширения городов и населенных пунктов за счет изъятия сельскохозяйственных земель. Однако данные рекомендации не подтверждаются никакими экономическими обоснованиями, поскольку до сегодняшнего дня отсутствует экономическая оценка лесных территорий. Предложения по увеличению доли земель природоохранного, рекреационного назначения не всегда отвечают интересам хозяйственного освоения территории, так как в результате ужесточения требований к санитарным рубкам и рубкам ухода в заповедных лесных массивах происходят захламливание лесов и снижение их экологических и средоохранных функций, т.е. данные земли перестают отвечать своему целевому назначению, что в условиях увеличивающихся нагрузок недопустимо.

По данным А.А. Молчаного, (1973), полученным в результате многолетних исследований, исходя

из природоохранных и экономических требований оптимальная лесистость Московской области должна быть на уровне 33%. В настоящее время она составляет более 45%, что считается достаточным для выполнения лесами области прежде всего экологических и рекреационных функций. Однако в ряде районов области (в Зарайском, Каширском, Люберецком, Серебряно-Прудском) существует значительный дефицит площади лесов, для устранения которого требуется решение вопроса о целесообразности увеличения площади лесов без ущерба для интересов сельского хозяйства. Одним из вариантов решения данной проблемы в отдаленных от Москвы районах области может стать использование для посадки лесов деградированных сельскохозяйственных земель, в основном пашни с низким содержанием гумуса, поскольку повышение плодородия и использование в сельскохо-

зяйственных целях данных категорий земель в современных экономических условиях практически неосуществимы.

В случае увеличения лесистости до оптимальных размеров по всем районам области районы с избыточной лесистостью могут служить резервом для удовлетворения хозяйственных нужд и выступать в качестве лесосырьевой базы области.

Более детальный анализ структуры землепользования внутри выделенных групп земельных угодий показывает, что ее нельзя считать удовлетворительной. В основном это касается сельскохозяйственных и лесных земель, где наиболее сильно ощущаются противоречия между фактическим использованием и функциональным назначением земель в создавшейся новой ситуации землепользования, связанной в основном с переходом к рыночным отношениям.

В настоящее время складывается положение, когда на ряд старых проблем, связанных в основном со структурой земельных угодий, накладываются новые, связанные с распределением земель по новым категориям собственников, владельцев и пользователей земель.

Наиболее остро стоит вопрос формирования структуры сельскохозяйственных земель в условиях близости самого крупного в стране Московского мегаполиса, а следовательно, наличия значительных техногенных и селитебных нагрузок.

Крайне высокая застроенность территории приводит к самой низкой по стране обеспеченности сельхозугодьями одного подмосковного жителя, которая составляет 0,26 га, а с учетом столичного населения этот показатель еще ниже. Вместе с тем

сельское хозяйство Московской области играет значительную роль в обеспечении продуктами питания жителей всего Московского региона, включая и Москву.

Однако структура сельскохозяйственных площадей не отвечает потребностям специализации сельскохозяйственного товарного производства Подмосковья. В составе сельскохозяйственных угодий на долю пашни приходится здесь 63,1%, на кормовые угодья — только 24,5%. Причем почвы части пашни непригодны по своим свойствам для этого вида угодий. Большие площади лучших сенокосов на пойменных почвах распаханы. Такое состояние нельзя считать нормальным, поскольку ведущей отраслью всего сельского хозяйства Подмосковья является молочное скотоводство, опирающееся прежде всего на местные корма.

Следует отметить, что в условиях недостатка естественных кормовых угодий имеющиеся площади используются крайне неэффективно. Так, из-за неудовлетворительного культуртехнического состояния около 60% естественных сенокосов непригодны к механизированной уборке, пастбища используются не более чем на 15—20%. Идет интенсивный процесс зарастания кустарником и мелколесьем природных кормовых угодий, особенно в северо-западной и восточно-мещерской зонах области.

Положение серьезно осложняется переходом к многоукладным формам ведения сельскохозяйственного производства и появлением негосударственного сектора.

Существующая структура сельскохозяйственных земель сложилась в условиях государственной формы собственности на землю и основные

средства производства, когда господствующими формами сельскохозяйственных предприятий были совхозы и колхозы. Земельная реформа и образование нового слоя земельных собственников и владельцев определили возникновение ряда новых проблем формирования структуры землепользования, связанных прежде всего с распределением земель по различным категориям собственников. В последнее время в структуре сельхозугодий области образовались три примерно равные по объемам части земель, занимаемые совхозами и колхозами; акционерными обществами и товариществами; гражданами. Значительно увеличилась доля площадей, находящихся в ведении регио-

нальных органов власти, а площади земель, находящихся в ведении садоводов и огородников, превысили фермерские.

Основными землепользователями (землевладельцами) сельскохозяйственных земель на 1 января 1995 г. (табл. 4) являются акционерные общества и товарищества, созданные в результате реорганизации совхозов и колхозов. На долю их приходится 1280,2 тыс.га, или 71,2% общей площади сельхозугодий. Совместно с государственными и муниципальными предприятиями (10,2% площади) данные структуры являются основными поставщиками товарной сельскохозяйственной продукции области.

Т а б л и ц а 4

Структура землепользования Московской области в 1994 г.

Основные землепользователи (землевладельцы)	Площадь земель	
	тыс.га	% к общей площади
Государственные и муниципальные предприятия	183,8	10,2
Акционерные общества, товарищества	1280,2	71,2
Колхозы	70,6	3,9
Крестьянские хозяйства	55,6	3,1
Ассоциации крестьянских хозяйств	5,1	0,3
Частные лица (садоводы и огородники)	71,6	4,0
Прочие предприятия, включая подсобные сельские хозяйства	62,8	3,5
НИИ, учебные и другие заведения	43,6	2,4
Сельскохозяйственные кооперативы	25,0	1,4
Итого	1798,3	100,0

Переориентация сельского хозяйства на фермерское производство создает для управленческих структур области ряд новых проблем, связанных прежде всего с дефицитом сельскохозяйственных земель и, как следствие, с трудностями изыскания свободных земельных участков

для организации крестьянских хозяйств. Поэтому основной недостаток создаваемых фермерских хозяйств заключается в незначительных размерах наделов, которые с ростом общего числа хозяйств имеют тенденцию к еще большему уменьшению. В 1995 г. средняя пло-

щадь фермерского хозяйства составляла 9,5 га, тогда как в среднем по стране эта цифра равна 43 га. Данное обстоятельство в значительной мере препятствует проведению различных федеральных программ в АПК, а также развитию товарного производства сельхозпродукции частными товаропроизводителями, хотя их роль в АПК Подмосковья постоянно увеличивается. На сегодняшний день они поставляют 3% товарного картофеля, 4% зерна и 1% молока и мяса от общего объема производства сельхозпродукции в Подмосковье.

Второй серьезной проблемой, связанной с процессом перераспределения земель между субъектами различных форм хозяйствования, является общее снижение культуры земледелия на территории области, выражающееся в нарушении севооборотов, неудовлетворительном использовании земли, сокращении работ по повышению плодородия почв и уходу за мелиорированными землями. Следствием этих процессов является повсеместная деградация сельскохозяйственных угодий, в основном пашни, выражающаяся в снижении содержания гумуса в почве и закустаривании территории.

Если деградированные земли в районах ближнего Подмосковья могут быть использованы в качестве резерва для дачного и коттеджного строительства, то возникновение таких земель в районах, отдаленных от Москвы, может привести к их необратимой потере в хозяйственном обороте. Естественное зарастание лесом данных территорий нельзя считать благоприятным для экономики области процессом, так как появление в основном малоценных

лиственных пород и кустарников является крайне неэффективным использованием земель в условиях их острого дефицита.

Хотя в последнее время администрацией принимаются меры по предотвращению нерационального использования земельных участков, нельзя ожидать от этих действий положительных результатов в ближайшее время. Улучшение ситуации с использованием земель, переданных гражданам, планируется достигнуть путем введения Закона Московской области «О порядке прекращения прав на землю на территории Московской области». Согласно данному закону основанием для прекращения права на землю сельскохозяйственного назначения может стать сокращение фактической урожайности культур в течение последних 5 лет на 20% и более ниже нормативной, установленной по кадастровой оценке земли, которая, в свою очередь, разрабатывается в результате проведения целого комплекса земельно-оценочных работ и становления земельно-кадастровых служб в области.

Решение проблем оптимизации землепользования невозможно без конкретизации целей и задач земельной политики, направленной на реорганизацию отношений собственности в земельной сфере. Поэтому формирование оптимальной структуры распределения земельных ресурсов по различным категориям землепользователей должно быть самым тесным образом сопряжено с осуществлением земельной реформы в области, которая проводится в рамках общей концепции развития Московского региона.

Наиболее важными с точки зре-

ния осуществления земельной реформы моментами данной концепции являются положения о сохранении рекреационного и экологического потенциала области, ориентации сельского хозяйства области на пригородный тип хозяйств и выделение значительных территорий для малоэтажного коттеджного и дачного строительства.

Выделение земель под индивидуальное жилищное строительство признается одним из наиболее социально значимых вопросов земельной реформы на территории области. Однако в связи с ограниченностью земельных резервов и требованием сохранения лесных территорий на прежнем уровне основным источником выделения земель под индивидуальную застройку по-прежнему остаются сельскохозяйственные земли.

К сокращению сельскохозяйственных земель приводит постоянный рост площадей населенных пунктов и городов. Анализ сложившейся ситуации показывает, что область испытывает большие трудности в решении проблемы расширения городов, поселков и сельских населенных пунктов. Происходит дальнейшее расползание городской застройки на прилегающие территории. За период с 1990 по 1995 г. площадь населенных пунктов увеличилась на 218,9 тыс. га, т.е. почти в 2 раза. Общая потребность в новых площадях земель для населенных пунктов составляет более 220 тыс.га, из которых за счет изъятия сельскохозяйственных угодий планируется получить около 170 тыс.га.

Приведенные факты свидетельствуют о необходимости пересмотра старых градостроительных под-

ходов и концепций развития городских поселений. При этом следует учитывать размещение сельскохозяйственного производства, более полное использование всех категорий лесных земель, потребности выделения земель для индивидуального жилищного строительства, дач, садов, огородов и подсобных хозяйств.

Решение данной проблемы, по всей видимости, лежит в плоскости повышения экономической эффективности использования различных категорий земель, что, в свою очередь, требует применения довольно тонкого механизма экономического анализа различных способов хозяйственного освоения территории области. Прежде всего это относится к способам, связанным с осуществлением экологических и рекреационных функций ряда земельных угодий, особенно лесных земель, составляющих значительную часть всего земельного фонда области (44,5%). Именно в отношении лесов необходимо серьезное переосмысление применявшихся до недавнего времени подходов к их использованию.

Все леса области отнесены к 1-й группе лесов, которые в основном регулируют экологическое состояние окружающей среды и являются местом массового отдыха жителей Москвы и области. Однако неудовлетворительное состояние лесов и особенно лесопарковой части приводит к значительному ухудшению их эстетических, экологических и защитных свойств, а также к потере технических качеств древесины. Это происходит в результате как недоиспользования расчетной лесосеки (в основном лиственных пород), так

и отсутствия надлежащего финансирования довольно дорогих работ по санитарным рубкам и рубкам ухода.

В настоящее время встает вопрос не столько об увеличении лесистости территории области, сколько о значительном повышении экономической отдачи лесов. Последнее должно осуществляться в двух направлениях одновременно: во-первых, за счет применения специальных лесных технологий, позволяющих выбирать расчетную лесосеку при соблюдении всех правил рубок в лесах различных категорий защищенности; во-вторых, за счет внедрения экономического механизма предоставления лесов в пользование, включая их рекреационные и экологические функции.

Использование древесных запасов и проведение эксплуатационных и санитарных рубок может осуществляться на условиях аренды лесных земель лесозаготавливающими предприятиями. Процесс в данном направлении уже начался. Так, за 1994 г. (по данным Московского управления лесами) в долгосрочное пользование передано почти 40 тыс.га лесных земель.

Однако основной вопрос повышения отдачи лесных земель заключается в разработке экономического механизма, позволяющего области разделить с московскими властями все финансовые затраты, связанные с сохранением лесов в качестве экологического и рекреационного потенциала столицы, включая и потери от ограничения эксплуатационной заготовки древесины.

Следует отметить, что перечисленные проблемы составляют только незначительную часть вопросов,

стоящих перед администрацией Московской области и требующих своего настоящего решения уже в самое ближайшее время. Власти достаточно хорошо осознают всю сложность сложившейся ситуации и формируют серию стратегических задач, которые должны быть положены в основу проведения фундаментальных исследований по общей проблематике использования земель в области.

Первоначальным этапом работы в данном направлении стали, во-первых, развитие информационно-графических систем, позволяющих учитывать количество и качество различных категорий земель и землепользователей и, во-вторых, разработка экономического механизма регулирования землепользования в условиях начального периода становления земельного рынка на территории области.

Информационные системы являются исходной базой как для принятия управленческих решений по землепользованию, так и для организации нормального рынка недвижимости и развития кредитно-денежных отношений на основе ипотеки.

Формирование информационных систем идет в рамках создания единого земельного кадастра с применением компьютерных комплексов. Предполагается, что автоматизированная система земельного кадастра будет строиться на основе программного модуля регистрации операций с земельными участками и имуществом. В рамках данной программы предполагается формировать единую систему показателей и классификаторов, которая включает информацию о юридических и физических лицах, земельных участках и

правовых отношениях между субъектами права, обременениях, ограничениях и сервитутах, имуществе и коммуникациях на участке и других показателях. В настоящее время в ряде городов области уже довольно активно начали формироваться компьютерные базы данных по кадастровой информации; разработаны и сформированы цифровые электронные карты. Однако данная работа находится в начальной стадии.

Другим, не менее значимым, направлением развития информационной основы принятия управленческих решений является проведение фундаментальных землеустроительных работ. За последние три года выполнена примерно половина требуемого объема работ по кадастровым съемкам и инвентаризации земель. Ведутся работы по оценке земель, обновлению материалов почвенных и геоботанических обследований. Однако если данные работы не будут ускорены, то создание новой системы управления земельными ресурсами с использованием автоматизированных систем растянется на многие годы.

Экономический механизм управления земельными ресурсами также находится на начальном этапе своего формирования. Для его создания необходимо провести оценку всех категорий земель с учетом всей совокупности их свойств, влияющих на потребительную стоимость. В этих целях по каждому земельному участку желательно определить не только нормативы стоимости земли и ставок земельного налога, но и цену изменения целевого назначения земли, а также введения различного рода ограничений и обременений в использовании земли.

В настоящее время в данном направлении уже проведена значительная работа. Осуществлена оценка сельскохозяйственных земель Московской области для установления ставок земельного налога и арендной платы. С той же целью проведена экономическая оценка городских и сельских поселений. Законодательно введена система коэффициентов увеличения средних ставок земельного налога за счет статуса, социально-культурного потенциала и месторасположения городов и поселков для различных оценочных зон Московской области. Кроме того, разработан механизм, позволяющий местным властям максимально приближать ставки нормативной цены земли к складывающимся рыночным ценам.

По оценкам администрации области, для выполнения всего комплекса работ по введению новой системы управления земельными ресурсами, включая разработку и ведение мониторинга земель, потребуется около 270—300 млрд руб. в ценах 1994 г. Однако эти затраты окупятся уже только за счет более правильного установления земельного налога, более полного его поступления в бюджет, а также уменьшения расходов, связанных со сносом ошибочно размещенных объектов строительства, принудительного выкупа и компенсации убытков и упущенной выгоды собственникам и пользователям земельных участков.

Сопоставимость затрат и результатов можно проиллюстрировать суммами поступлений от земельного налога, которые только за 10 месяцев текущего года составили почти 170 млрд рублей.

Применение более гибкого экономического механизма передачи земли в пользование посредством конкурсов и аукционов в Мытищинском районе области позволило довести удельный вес поступлений от платы за землю в бюджете района до 16%, тогда как в целом по области он составляет около 1%.

Но наиболее значительный экономический эффект, который в настоящее время практически не поддается оценке, может быть получен

за счет совершенствования структуры землепользования и охраны земель области. Только дополнительные налоговые поступления от повышения финансовой отдачи земли дадут возможность властям инвестировать значительные средства в развитие агропромышленного комплекса области, что, безусловно, будет способствовать повышению самообеспечения Московского региона продовольствием.

*Статья поступила 15 января
1996 г.*