

Мария Сергеевна БАЙНОВА

Доцент,
кандидат социологических наук
доцент кафедры государственного,
муниципального управления и
социальной инженерии
Российского государственного
социального университета
E-mail: mbainova@gmail.com



УДК 332.3:332.363:336.226.212.1:332.774

М.С.Байнова

Управление земельными отношениями на муниципальном уровне

Цель статьи – выделить основные направления муниципального управления земельными отношениями в современных российских условиях. Рассматриваются вопросы местного значения, которые законодательно закреплены для муниципальных образований, в том числе вопросы земельного налога, территориального планирования, предоставления земельных участков, регистрации прав и изъятия земель для муниципальных нужд. Подчеркивается взаимосвязь налоговой политики на муниципальном уровне, регистрации прав собственности на землю и условий изъятия земель для муниципальных нужд. Выделены актуальные аспекты территориального планирования с точки зрения решения вопросов местного значения и управления земельными отношениями. Определены проблемы и перспективные направления повышения эффективности управления земельными отношениями в муниципальном образовании: долгосрочная налоговая политика, поддержка регистрации частной собственности, рациональная политика зонирования территории; взаимодействие с населением.

Ключевые слова: земельные отношения, местное самоуправление, земельный налог, территориальное планирование, изъятие земель для государственных и муниципальных нужд

M.S.Bainova

Management of land relations at the municipal level

The purpose of the article - to identify the basic directions of municipal management of land relations in modern Russian conditions. The article covers the issues of local importance, which legislated for municipalities, including land tax, territory planning, land allocation and registration of property rights and land acquisition for municipal needs. Author emphasizes the relationship of tax policy at the municipal level, the registration of land ownership and land acquisition conditions for municipal needs. The article highlights problems and future directions of improving the management of land relations in municipalities: the long-term tax policy, support for the registration of private property, urban planning and interaction with the public.

Keywords: land relations, local self-government, land tax, territory planning, land acquisition for state and municipal needs

Земельные отношения согласно Земельному кодексу Российской Федерации определяются как «отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [6]. Земельные отношения не охватывают имущественные отношения или экологическую сторону землепользования, но тесно связаны с ними. Муниципальные образования являются участниками земельных отношений, действуя в качестве собственников земельных участков, а также используя полномочия по установлению норм и правил на соответствующей территории.

Местное самоуправление в России развивается в правовом отношении, но испытывает проблемы с экономическими основами, которые приводят к проблемам во взаимоотношениях с населением. Дефицит местных бюджетов не позволяет эффективно решать вопросы местного значения, муниципалитеты зависят от территориальной политики субъекта федерации, сталкиваются с невыполнением обязательств перед населением. Таким образом, для местного самоуправления в настоящее время характерны сужение автономии местного самоуправления вследствие отсутствия эффективного ресурсного обеспечения его деятельности, дефицит властных полномочий, как указано в исследовании Е.В. Фроловой [13, с. 111]. Вопросы разграничения полномочий местного самоуправления также рассматриваются в монографии И.В. Бабичева и Б.В. Смирнова [1, с. 431]. Органы местного самоуправления могут принимать решения по ряду вопросов строго в рамках существующих нормативов (например, варьирования ставок земельного налога), но в тоже время имеют широкие возможности по территориальному планированию, с помощью которого можно влиять на привлекательность территории муниципального образования для различных видов деятельности и косвенно на собираемость налогов и сборов. Взаимоотношения власти и населения в сфере земельных отношений были рассмотрены автором, в том числе проблемы проведения публичных слушаний, роли института частной собственности в земельных конфликтах [2, с.564-566].

Основные направления муниципального управления земельными отношениями основываются на вопросах местного значения, закреплённых в ФЗ-131, и могут быть объединены в следующие группы.

1. Налоговая политика.
2. Территориальное планирование.
3. Предоставление земельных участков.
4. Изъятие земельных участков для муниципальных нужд.

Рассмотрим эти направления и связанные с ними проблемы.

Налоговая политика применительно к земельным отношениям связана с утверждением ставки земельного налога и согласовании оценки кадастровой стоимости. Налоговые ставки по земельному налогу определяются представительными органами местного самоуправления в пределах, установленных Налоговым кодексом (кроме городов федерального значения). Налоговый кодекс определяет объекты налогообложения по земельному налогу и налоговые льготы, которые могут быть дополнены муниципальными образованиями. Бюджетная политика муниципальных образований (кроме городов федерального значения) должна включать принципы установки налоговой ставки с учетом экономического развития, потребностей бюджета и социальной обстановки на территории муниципального образования. Повышение земельного налога приводит к жалобам со стороны населения, а также к попыткам сократить его через льготы. Проблемой является нежелание физическими лицами приватизировать земельные участки из-за высоких налогов. Но и не все приватизированные земельные участки имеют необходимую регистрацию в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, так как эта регистрация стала проходить с 1997 года. ЕГРП подтверждает наличие прав, но не определяет их, однако для оплаты налога именно постановка на учет в ЕГРП является основанием для начисления платежа. Таким образом, органы местного самоуправления заинтересованы в своевременном учете земельных участков в частной собственности.

Проблема недостаточного сбора платежей по имущественным налогам была обозначена ещё в 2011 году в докладе председателя Всероссийского совета местного самоуправления В.С. Тимченко: «С целью увеличения поступлений в местные бюджеты необходимо принятие нормативных актов, устанавливающих обязанность для граждан осуществлять регистрацию находящихся в их фактическом владении и пользовании объектов недвижимости и земельных участков, а также ставить их на учет в налоговых органах и, соответственно, ответственность граждан за несвоевременную регистрацию объектов налогообложения» [10].

С другой стороны, наличие земельных участков в частной собственности для местного самоуправления может быть преградой при территориальном планировании. Возможность продажи земельных участков под строительство новым застройщикам может быть для муниципального бюджета привлекательней на короткий период времени, здесь также может играть роль коррупционная со-

ставляющая, а интересы уже существующих владельцев земельных участков не будут учитываться. Поэтому со стороны некоторых представителей садоводческих организаций высказывались претензии о сложности приватизации земельных участков, отказах со стороны органов местного самоуправления в признании выданных в советское время документов на землю. В интервью председателя профсоюзов садоводов России Людмилы Голосовой говорится о социальной напряженности, которая может возникнуть в связи с непризнанием незарегистрированных прав физических лиц [14]. Также недостаточная поддержка закрепления прав собственности на землю привет в конце концов и к падению интересов инвесторов, которым необходимы гарантии реализации долгосрочных проектов, и муниципальное образование может столкнуться с проблемой привлечения средств или рассчитывать только на краткосрочные рискованные инвестиции.

Органы местного самоуправления должны быть заинтересованы в поддержке регистрации частной собственности на землю для проведения долгосрочной налоговой политики, и требуется ограничить стремление муниципалитетов ради сиюминутной выгоды привлечения инвестора распродавать муниципальные земли, в том числе находящиеся в пользовании у граждан. Здесь имеет смысл варьировать земельный налог, пользуясь правом муниципального образования устанавливать дополнительные налоговые льготы, снижать ставку для объектов индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства небольшой кадастровой стоимости, чтобы поддержать граждан в регистрации прав на землю, а также приблизить их к жителям многоквартирных домов, чьи земельные участки освобождены от земельного налога по федеральному законодательству. Также фактором повышения собираемости налогов является кадастровая стоимость земельных участков, которая является основной налогообложения.

Территориальное планирование для муниципальных образований на территории населённых пунктов (городских и сельских поселений, городского округа) включает утверждение генеральных планов поселения (городского округа), правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения (городского округа), документации по планировке территории [11].

Генеральный план населённого пункта в первую очередь определяет его границы, что важно при разграничении земельных ресурсов по категориям, определения целевого назначения земель населённых пунктов. Имен-

но земли населённых пунктов предназначены для застройки, [6], в границах населённых пунктов граждане могут иметь место жительства, и на населённые пункты распространяются обязательства местного самоуправления по благоустройству территории, освещению, установке табличек с названиями улиц, сбору бытового мусора и т.д. [11].

Генеральный план содержит информацию о функциональных зонах на территории населённого пункта и карту размещения объектов местного значения [4]. Функциональные зоны позволяют определить типы рекомендуемой застройки в соответствии с нуждами муниципального образования. Для муниципальных образований может быть актуально соотношение зон малоэтажной и многоэтажной застройки, соотношение жилой и многофункциональной зон. Особое значение имеют зоны особо охраняемых природных территорий и объектов культурного наследия, для которого предусматривается особый режим охраны. С помощью функциональных зон можно влиять на привлекательность территории муниципального образования для различных видов деятельности и косвенно на собираемость налогов и сборов.

Проблема здесь может быть схожей с вопросами регистрации частной собственности. Привлекательным для решения текущих задач может стать привлечение инвесторов для многоэтажной застройки и создания многофункциональных зон с торговыми комплексами, апартаментами, офисными зданиями, транспортной инфраструктурой. Тогда как организация туристических зон, поддержка исторических ландшафтов пользуется меньшей популярностью, но может способствовать привлекательности населённого пункта для инвестиций в долгосрочный период, повышению кадастровой стоимости земель и собираемости налогов, развитию туристического бизнеса, который может дать рабочие места в муниципальном образовании.

Многоэтажная точечная застройка или изменение режима особо охраняемых зон становится причинами конфликта между местным населением и органами власти. Из-за уплотнительной застройки кадастровая стоимость и налоговая база не снижаются, но падает рыночная стоимость земельных участков, что ведёт к социальной напряженности. Поэтому при изменении функционального зонирования большое значение имеют публичные слушания, позволяющие учесть мнение граждан и предотвратить возможные конфликты, связанные с охраной культурного наследия. Например, на прошедших в декабре 2014 года публичных слушаниях в Серпухове был отклонен проект изменения правил землепользования и застройки исторической

территории и её преобразования в общественно-деловую, что привело бы к возможности застройки исторического центра города современными объектами [3].

Для местного самоуправления необходимо проведение рациональной политики функционального зонирования территории, соблюдения баланса нового строительства и сохранения исторического облика поселений, зелёных зон, условий комфортного проживания населения и рационального использования земельных ресурсов. Документ территориального планирования имеют значения также при решении вопроса об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд, которое будет рассмотрено ниже.

Предоставление земельных участков из муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам определяется Земельным кодексом [6], который закрепляет основания для льготного предоставления земельных участков и устанавливает недопустимость отказа в предоставлении, за исключением оговоренных законом случаев. Проблемы предоставления земельных участков можно разделить на проблемы передачи в собственность земельных участков, которые уже находятся во владении или пользовании у частных лиц, и на проблемы предоставления новых земельных участков. В первом случае, как уже упоминалось выше, приватизация земельных участков может затягиваться как со стороны граждан, которые не видят в этом для себя достаточной выгоды, но опасаются высоких налогов. Так и со стороны муниципалитетов на землю, занимаемую землепользователями, могут возникнуть иные планы по использованию. Возникает вопрос о защищенности прав землевладельцев, землепользователей и арендаторов при изъятии земель для муниципальных нужд.

Предоставление новых земельных участков должно осуществляться через конкурс или аукцион. При этом проблемой может быть коррупционная составляющая, которая возникает при сокрытии информации о свободных земельных участках и проведении торгов по их реализации. Опубликование публичной кадастровой карты и информации о свободных земельных участках на территории муниципального образования сокращает коррупционные риски и способствует справедливому распределению земельных ресурсов по рыночным принципам, способствующим пополнению бюджета муниципального образования, и не кармана коррупционера. По словам Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева, на совещании по повышению эффективности управления земельными ресурсами подобные меры

должны улучшить оборот земель и укрепить доверие участников рынка [7].

Изъятие земельных участков для муниципальных нужд согласно Земельному кодексу [6] осуществляется в исключительных случаях в связи со строительством или реконструкцией при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции объектов местного значения: объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения местного значения; автомобильные дороги межмуниципального или местного значения. Жилищный кодекс также устанавливает в качестве основания для изъятия для муниципальных нужд земельного участка под многоквартирным домом признание в установленном Правительством РФ порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, если собственники помещений в установленный срок не осуществили снос или реконструкцию указанного дома [5].

Внесенные Федеральным законом от 31.12.2014 N 499-ФЗ с 1 апреля 2015 года коррективы в процесс изъятия земельных участков для муниципальных нужд возлагают на органы местного самоуправления обязанность выявить собственников земельных участков, подлежащих изъятию. [6] Закон направлен на проблему отсутствия регистрации прав на землю, предоставляет возможность объявлять муниципальной собственностью земельные участки, чей собственник не был выявлен. С одной стороны, данное нововведение стимулирует регистрировать частную собственность в установленном порядке для большей защищенности прав. В свою очередь больший охват приватизации земельных участков должен способствовать и собираемости земельного налога. Но при этом собственники земельных участков не получают помощи в регистрации своих прав, и эта процедура может составить для них трудность в связи с необходимостью собирать документы, с большими затратами времени, с затратами на кадастровый учет. Поэтому для защиты прав собственников логично было бы дополнить процедуру изъятия оказанием организационной помощи со стороны муниципальных органов для своевременного оформления имеющихся прав собственности. Упрощение порядка изъятия вызывает обеспокоенность по сокращению сроков извещения правообладателей с года до трёх месяцев, что ухудшает права в первую очередь физических лиц, как отмечает председатель Комитета Государственной Думы по жилищной политике и ЖКХ Г. П. Хованская [8].

Упрощение порядка изъятия земельных участков для муниципальных нужд требует более внимательного отношения общественности к территориальному планированию, так как именно в этих документах должны содержаться перспективы развития объектов, строительство и реконструкция которых может привести к изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Для предотвращения социальных конфликтов органы местного самоуправления должны быть заинтересованы в участии общественности в публичных слушаниях по вопросам территориального планирования, широкому оповещению граждан о возможных планах строительства. Также заранее обсуждаемая информация позволит избежать злоупотреблений и рейдерства, которое может быть связано с лоббированием интересов отдельных коммерческих организаций, заинтересованных в строительстве.

В заключении необходимо отметить, что направлениями повышения эффективности управления земельными отношениями в му-

ниципальном образовании являются: долгосрочная налоговая политика и поддержка регистрации частной собственности; рациональная политика функционального зонирования территории; создание заинтересованности у общественности для участия в публичных слушаниях. Повышение эффективности управления земельными ресурсами было признано актуальной задачей на заседании президиума Государственного совета России ещё в 2012 году. [9] За два года были приняты изменения в законодательстве, которые предоставляют муниципальным образованиям больше полномочий в отдельных вопросах, в том числе по налогу на имущество, предоставлению и изъятию земельных участков. Но расширение полномочий не должно привести к уменьшению общественного контроля за земельными отношениями. Большая общественная значимость земельных ресурсов как основы жизнедеятельности населения предъявляет особые требования к деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабичев И.В. Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011. 528 с.
2. Байнова М.С. Взаимодействие власти и общества в сфере земельных отношений в современной России // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. М.: Инфра-М, 2014. С. 564-567.
3. В Серпухове сохраняют историческую застройку города. Информация Министерства культуры Московской области. <http://mk.mosreg.ru/multimedia/novosti/novosti/29-12-2014-15-29-42-v-serpukhove-sokhranyat-istoricheskuyu-zastroyku-g/> (дата обращения: 23.01.2015).
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (действующая редакция от 31.12.2014) <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/> (дата обращения: 23.01.2015).
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ (действующая редакция от 29.12.2014) <http://www.consultant.ru/popular/housing/> (дата обращения: 23.01.2015).
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (действующая редакция от 29.12.2014) <http://www.consultant.ru/popular/earth/> (дата обращения: 23.01.2015).
7. Медведев поручил публично разместить данные обо всех свободных землях. РИА новости. <http://ria.ru/ekonomy/20130913/962914033.html> (дата обращения: 23.01.2015).
8. Принят законопроект об упрощенном изъятии земли под нужды государства. <http://www.klerk.ru/law/news/407426/> (дата обращения: 23.01.2015).
9. Путин проведет президиум Госсовета по управлению земельными ресурсами. РИА новости. <http://riarealty.ru/news/20121009/398625049.html> (дата обращения: 23.01.2015).
10. Тимченко В.С. Доклад о развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС / Всероссийский Совет местного самоуправления: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razviii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proekt-utverzhdn-na-zasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05-2011> (дата обращения: 23.01.2015).
11. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ред. от 29.12.2014) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166232/ (дата обращения: 23.01.2015).
12. Федеральный закон от 31.12.2014 N 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (31.12.2014) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173198/ (дата обращения: 23.01.2015).
13. Фролова Е.В. Ресурсы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2014. № 1. С. 100-113.
14. Чуйков А. Власть объявила «войну хижинам». На очереди дворцы. // Аргументы Недели, № 40 (432) от 23 октября 2014.

REFERENCES

1. Babichev I.V. Smirnov B.V. Local government in modern Russia: the formation and development. Historical and legal aspects. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2011.
2. Bainova M.S. The interaction of government and society in the sphere of land relations in modern Russia // State management in the XXI century: the Russian Federation in the modern world. Moscow, INFRA-M Publ., 2014.
3. In Serpukhov preserve historical buildings of the city. Information of the Ministry of Culture of Moscow Region. Available at: <http://mk.mosreg.ru/multimedia/novosti/novosti/29-12-2014-15-29-42-v-serpukhove-sokhranyat-istoricheskuyu-zastroyku-g/> (accessed 23 January 2015).
4. Town Planning Code of Russian Federation. From 29.12.2004 N 190-FL. (from 31.12.2014) Available at: <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/> (accessed 23 January 2015).
5. Housing Code of the Russian Federation. From 29.12.2004 N 190-FL. (from 29.12.2014) Available at: <http://www.consultant.ru/popular/housing/> (accessed 23 January 2015).
6. Land Code of Russian Federation. From 25.10.2001 N 136- FL. (from 29.12.2014) Available at: <http://www.consultant.ru/popular/earth/> (accessed 23 January 2015).
7. Medvedev instructed to publicly post information about all the vacant land. RIA Novosti. <http://ria.ru/economy/20130913/962914033.html> (accessed 23 January 2015).
8. Adopted the bill on a simplified land acquisition for the needs of the state. Available at: <http://www.klerk.ru/law/news/407426/> (accessed 23 January 2015).
9. Putin will hold the Presidium of the State Council of Land Management. RIA Novosti. Available at: <http://riarealty.ru/news/20121009/398625049.html> (accessed 23 January 2015).
10. Timchenko V.S. Report on the development of local government in the Russian Federation and the All-Russian Council of the tasks of local government. Available at: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razviti-mestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachkh-vsms-proekt-utverzhen-na-zasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05-2011> (accessed 23 January 2015).
11. Federal Law on 06.10.2003 N 131-FL "On general principles of organization of local government in the Russian Federation" (from 29.12.2014). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166232/ (accessed 23 January 2015).
12. Federal Law on 31.12.2014 N 499-FL "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation» (31.12.2014) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173198/ (accessed 23 January 2015).
13. Frolova E. V. Resources modernization of the social infrastructure of municipalities of the Russian Federation. *Bulletin of the Russian University of friendship of peoples. Series: Sociology*, 2014, no. 1, pp. 100-113 (in Russian).
14. Chuikov A. Authorities declared a "war of the huts." The next step palaces. *Arguments of the Week*, № 40 (432) 23.10.2014.

Информация об авторе:

Байнова Мария Сергеевна
(Россия, Москва)

Доцент, кандидат социологических наук,
доцент кафедры государственного, муниципального
управления и социальной инженерии
Российский государственный социальный
университет
E-mail: mbainova@gmail.com

Information about the author:

Bainova Mariia Sergeevna
(Russia, Moscow)

Associate Professor, PhD in Sociology
Associate Professor of the Department
of State, Municipal Administration
and Social Engineering
Russian State Social University
E-mail: mbainova@gmail.com