

Собственность на земли городов

Р.В. Бабун

вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, заведующий кафедрой муниципального управления Новокузнецкого филиала-института Кемеровского государственного университета, кандидат экономических наук, профессор

В современных условиях земельная политика городов является важной составной частью муниципальной политики, направленной на повышение качества жизни населения и комплексное, гармоничное развитие муниципальных территорий.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 1995 году (№154-ФЗ), закрепил за местным самоуправлением полномочия по контролю за использованием земель на территории муниципального образования независимо от формы собственности. Эта норма реализована на практике. Новый Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) (статья 11) отнес к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, а также иные полномочия по решению вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Однако согласно ЗК РФ управление и распоряжение земельными участками осуществляется органами местного самоуправления только в отношении участков, находящихся в муниципальной собственности.

Хорошо известна двойственная природа земли (в частности, городской земли). С одной стороны, это важнейший природный ресурс и физическая подоснова городской планировки. С другой стороны, это стоимость, одна из основ формирования доходов местных бюджетов. Двойственная природа земли предопределяет и специфику

работы муниципальных органов, ведающих земельными отношениями. Работа с земельными участками как с территориальными комплексами требует тесного взаимодействия с органами архитектуры и градостроительства, работа с землей как со стоимостью требует взаимодействия с органами управления муниципальным имуществом.

В последнее время возросло значение именно стоимостной функции земли. В некоторых городах созданы и успешно действуют единые департаменты недвижимости, объединившие в себе комитеты по управлению имуществом и земельные комитеты. Необходимость такого объединения обусловлена тем, что цена земельного участка в городе в значительной мере определяется стоимостью объектов недвижимости, расположенных на этом участке. Т. е. речь идет об оценке недвижимости в едином имущественном комплексе: земля плюс расположенные на ней объекты.

Пока доходы от использования земли (земельный налог и арендная плата) составляют лишь несколько процентов доходов местных бюджетов. Если же считать все доходы (налоговые и неналоговые) от использования муниципальной недвижимости, связанной с землей, то за последние годы в большинстве сибирских и дальневосточных городов они составляли 12–20 процентов собственных доходов бюджетов. В 2002 году в связи с удвоением ставок земельного налога и арендных платежей за землю эта доля существенно возросла. Следовательно, мы имеем дело с весьма крупными суммами, не уделять внимания которым просто недопустимо.

Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлени-

ем Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584, предусмотрено заменить существующий региональный налог на имущество предприятий, местный налог на имущество физических лиц и земельный налог единым местным налогом на недвижимость. Предусмотрено зачислять в местные бюджеты 100 процентов этого налога, т. е. сделать его действительно местным. Централизация части местных налогов и сборов, как это имеет место в настоящее время по отношению к земельному налогу, должна быть запрещена. При таких условиях налог на недвижимость предусматривается превратить в один из главных доходных источников местных бюджетов. Однако в упомянутой Программе ничего не сказано об арендных платежах за землю, которые сегодня также централизуются на 50 процентов. Арендная плата является предметом соглашения между собственником земли – арендодателем и арендатором. Вот почему для органов местного самоуправления так важно разграничение собственности на землю.

Решение этого вопроса явно затянулось. Если в отношении недвижимого имущества решение о разграничении государственной собственности на федеральную, региональную и муниципальную было принято Верховным Советом РСФСР еще в 1991 году, то для принятия аналогичного решения по земле потребовалось еще 10 лет. В отсутствии такого решения некоторые города, в том числе Новокузнецк, записали в своих уставах, что вся земля в пределах городской черты, юридически не закрепленная за другими собственниками, признается муниципальной собственностью. Правовой основой для такой записи явилось положение пункта 1 статьи 57 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому впредь до принятия необходимых законов субъектами Российской Федерации вопросы, подлежащие регулированию этими законами, могут регулироваться уставами муниципальных образований. Конечно, основа была весьма шаткой, но эта запись все же сыграла свою положительную роль.

Реальное установление муниципальной собственности на земли поселений позволит создать предпосылки для превращения города в полноценного собственника и равноправного участника земельных отношений, сделать город единым имущественным комплексом, наследующим судьбу своего земельного участка, сформировать новую систему налоговых отношений, проводить активную имущественную и земельную политику.

Вопрос о формах собственности на земли поселений нашел свое принципиальное решение в Федеральном законе от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». Только с принятием указанного Федерального закона можно вести речь о полноценном формировании муниципальной собственности (включая землю и недвижимое имущество) как экономической основы местного самоуправления. Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы максимальное количество городских земель при разграничении было отнесено к муниципальной форме собственности.

К сожалению, при разработке указанного Федерального закона муниципалам не удалось провести в жизнь формулировку, согласно которой к муниципальной собственности относились бы все земли в границах поселений, не закрепленные за другими собственниками. В частности, мы хотели, чтобы муниципальными были объявлены все земли под приватизированными (т. е. частными) предприятиями, не выкупленные собственниками этих предприятий. Согласно указанному Федеральному закону эти земли распределены по формам собственности в зависимости от того, кто (федеральные, региональные или местные власти) являлся собственником предприятия до момента его приватизации. Тем не менее следует обратить внимание на формулировки, содержащиеся в статьях 3, 4 и 5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» и определяющие критерии отнесения земельных участков к той или иной форме собственности. По отношению к федеральной собственности и собственности субъек-

тов Российской Федерации статьи 3 и 4 рассматриваемого Федерального закона содержат исчерпывающий перечень оснований для отнесения того или иного земельного участка соответственно к федеральной или региональной собственности. Статья 5, определяющая основания для отнесения земельного участка к муниципальной собственности, содержит иную формулу. Кроме перечисления участков, относимых к муниципальной собственности по аналогии с упомянутыми в статьях 3 и 4, статья 5 относит к муниципальной собственности иные участки, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или частной собственности, за исключением недвижимого имущества, указанного в статьях 3 и 4. Следовательно, в одном случае мы имеем дело с исчерпывающим перечнем оснований, а в другом – употреблен термин «за исключением» с отсылкой к статьям 3 и 4. Для органов местного самоуправления из этой формулы следуют важные выводы, на основании которых должна проводиться работа по разграничению собственности на землю.

За время после вступления в силу упомянутого Федерального закона и ЗК РФ Правительством Российской Федерации принят ряд нормативных актов, конкретизирующих порядок и процедуры операций с земельными участками. Для нашей темы особенно важным является постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 года № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности». В настоящее время работа по завершению составления таких перечней, их согласованию и утверждению является первоочередной задачей. От того, насколько квалифицированно будут составлены перечни, зависит и то, какие земельные участки окажутся после разграничения в муниципальной собственности. При подготовке таких перечней каждому муниципальному образованию необходимо обратить внимание на следующие вопросы:

- какие из оснований отнесения земель к муниципальной форме собственности, предусмотренные статьей 5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю», имеют место для каждого муниципального образования, как они закреплены юридически, если не закреплены, то какие мероприятия планируются по юридическому закреплению этих оснований;
- какое количество участков в городе уже передано в частную собственность, их характеристика и наличие правоустанавливающей документации (свидетельство о праве собственности, зарегистрированное в органах юстиции);
- какое количество участков находится на правах постоянного (бессрочного) пользования или в пожизненном наследуемом владении отдельно у граждан и у юридических лиц, их характеристика и прогноз на перевод в частную собственность;
- имеются ли в городе участки, которые переданы в муниципальную собственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, оформлены ли на них правоустанавливающие документы;
- на все ли здания, строения, сооружения, находящиеся в муниципальной собственности и внесенные в реестр, получены свидетельства о государственной регистрации, необходимые для обоснования формы собственности на земельные участки, что делается для получения необходимых документов.

Как уже отмечалось, основная часть вопросов землепользования в городах регулирована в новом Земельном кодексе Российской Федерации. Однако большое количество норм ЗК РФ является отсылочными и требует принятия соответствующих нормативных правовых актов, в том числе на муниципальном уровне. Вот примерный перечень таких актов, упомянутых в соответствующих статьях ЗК РФ:

- 1) проведение категорирования земель поселений (п.1 ст. 8 и ст. 85);
- 2) правила землепользования и застройки территории (ст. 11, 85);
- 3) программа использования и охраны земель (п. 1 ст.11);

4) порядок управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (п. 2 ст.11);

5) порядок установления органами местного самоуправления публичных сервитутов на земельные участки, расположенные в черте поселения (ст. 23);

6) порядок резервирования земельных участков для муниципальных нужд. Согласно п. 3 ст. 19 в собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований. В связи с этим до отработки всей нормативной базы по распоряжению земельными участками актом представительного органа местного самоуправления все свободные участки необходимо отнести к резервным;

7) порядок предоставления земельных участков без предварительного согласования и с предварительным согласованием мест размещения объектов (ст. 30);

8) нормы предоставления земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства (ст. 33);

9) порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством (п.1 ст. 34);

10) порядок ограничения прав на земельные участки, расположенные в черте поселения (п. 3 ст. 56);

11) положение о муниципальном земельном контроле (п. 2 ст. 72);

12) положение об общественном земельном контроле (п. 3 ст. 72);

13) порядок использования муниципальных земель, относящихся к землям промышленности и иного назначения (п. 5 ст. 87);

14) порядок отнесения муниципальных земель к землям особо охраняемых территорий местного значения (п. 4 ст. 94);

15) порядок отнесения муниципальных земель к землям запаса (п. 1 ст. 103).

В связи с этим следующей неотложной задачей органов местного самоуправления является формирование местной норматив-

ной базы землепользования с учетом требований ЗК РФ. Проекты таких нормативных правовых актов должны быть подготовлены земельными органами городов в возможно короткие сроки.

Наконец, третья проблема, на которой необходимо остановиться, – это проблема экономической оценки земельных участков с учетом их местоположения, функционального и правового зонирования, инфраструктурной обеспеченности, транспортной доступности и других факторов. Такая оценка служит основой для установления величины земельного налога и арендной платы, т. е. формирует доходную базу местных бюджетов от использования земли. При этом, если ставки земельного налога регулируются законодательством, то размер арендной платы согласно статье 65 ЗК РФ устанавливается собственником земельного участка.

Земельный кодекс Российской Федерации (статья 66) разделяет кадастровую и рыночную стоимости земельных участков. Если кадастровая стоимость для целей налогообложения устанавливается федеральными законами на основании кадастровой оценки земель, то их рыночная стоимость складывается под влиянием соотношения спроса и предложения, причем в этой части ЗК РФ делает ссылку на Федеральный закон «Об оценочной деятельности». В этом случае кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости.

Анализ соотношения стоимости земельных участков в разных городах показал большие различия в их дифференциации. В одних городах стоимость одного квадратного метра земельного участка в центре города и на инфраструктурно неосвоенной окраинной территории различается всего в 4–5 раз, что явно не соответствует рыночным реалиям. В некоторых других городах отмечается различие в 50 и более раз. Здесь открывается широкий простор для проведения целенаправленной земельной политики городов, обеспечивающей привлечение инвесторов на неосвоенные территории с помощью низкой цены земли и получение максимума доходов местных бю-

джетов от использования наиболее престижных земельных участков.

Для установления обоснованных поправочных коэффициентов к цене различных земельных участков в пределах городской черты необходимо проведение серьезных исследований с привлечением специализированных научных и проектных организаций. Учитывая, что такие исследования требуют значительного времени и немалых средств, следует начинать с временного установления коэффициентов на основе экспертных оценок и с учетом опыта других городов.

Итак, сейчас перед земельными органами городов стоят три первоочередных задачи.

1. Завершение в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» и постановлением Правительства Российской Федерации работы по разграничению земельных участков по формам собственности и подготовки перечней земельных участков, относимых к муниципальной собственности, для рассмотрения Правительством Российской Федерации.

2. Формирование местной нормативной базы землепользования в соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации.

3. Проведение работы по дифференцированной оценке городских земель.

* * *

Уважаемые читатели!

Сообщаем, что Федеральная служба земельного кадастра России, Российская ассоциация частных землемеров и Учебно-научный центр по управлению земельными ресурсами «Земля» Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) проводят семинар на тему «Землеустроительные работы при инвентаризации и межевании земель» **2–6 июня, 2003 года** в РАГС (*Москва, проспект Вернадского, 84. станция метро «Юго-Западная»*).

Тематика:

- нормативные документы по организации землеустроительных работ при инвентаризации и межевании земель и их применение в практической работе;
- методика и практика определения цены и составления смет на выполнение землеустроительных работ;
- современные технологии проведения землеустроительных работ при инвентаризации и межевании земель;
- подготовка материалов и данных для кадастрового учета и регистрации прав на земельные участки;
- арбитражно-судебная практика рассмотрения земельных споров при приватизации земель и сделках с земельными участками.

По окончании семинара слушатели получат свидетельства РАГС о повышении квалификации в объеме 40 часов.

Заявки на участие в семинаре принимаются по телефонам/факсам:
436-0521; 436-9027.