УДК 35.075.7; 35.075.1

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Лукьянова М.Н.

ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва, Россия (117997, Москва, Стремянный пер, 36), e-mail: komilfot@mail.ru

В статье описаны состав муниципальных земель, полномочия местных органов власти в сфере землепользования, формы землепользования и платы за землю. Также рассказано о порядке формирования кадастровой стоимости земли в муниципальном образовании. Земля является одним из важнейших экономических ресурсов комплексного развития муниципального образования. Для определения размера земельного налога и арендной платы необходимо установить кадастровую стоимость земли. Также стоимость земельных участков, а, следовательно, размер арендной платы и величина земельного налога, зависит от нескольких ключевых факторов. Плата за ее использование (например, в форме налога на недвижимость) может стать финансовой основой для новой модели местного самоуправления. Данная модель основана на сетевых, а не иерархических взаимоотношениях в сообществе, построена на принципах организационного проектирования, а также учитывает положения институциональной теории.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, земля, кадастровая стоимость.

PROSPECTS OF LAND USE IN THE DEVELOPMENT OF A MUNICIPALITY

Lukiyanova M.N.

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia (117997, Moscow, Stremyanny per., 36), e-mail: komilfot@mail.ru

The part of municipal lands, the responsibilities of local authorities on land use and land fee are considered in the article. The procedure of determining the cadastral value of land in municipality is also given. In fact land is one of the most important economic resources of the municipality. It is necessary to establish the cadastral value of the land in order to determine the amount of land tax and rent. For these purposes, it is required to consider the factors affecting the value of the land and its evaluation. Moreover the cost of land and therefore, the amount of rent and land tax depends on several key factors. Fee for its use (eg, in the form of property tax) can become the basis for a new financial model of local self-government. This model is based on the network rather than hierarchical relationships in the community, based on the principles of organizational design, as well as take into account the provisions of the institutional theory.

Keywords: local self-government, municipality, land, cadastral value.

Введение

Земля является одним из важнейших экономических ресурсов муниципального образования, составляет физическую основу городской (сельской) планировки и является необходимым условием комплексного развития территории. Одновременно земля является недвижимым имуществом, следовательно, имеет свою стоимость. В мировой практике местного самоуправления (МСУ) плата за землю составляет основу местных бюджетов. Например, в структуре доходов муниципального бюджета г. Флюгервиля, штат Техас, США, налог на недвижимость составляет более 50 % [1, с. 219]. В России доля доходов от использования земли (земельный налог и арендная плата) относительно невелика и составляет от 5 до 20 % от собственных доходов местных бюджетов [2, с. 174].

Состав муниципальных земель и полномочия органов МСУ

Вопрос о формах собственности на земли поселений нашел свое принципиальное решение в Федеральном законе от 17 июля 2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю». Данный закон относит к муниципальной собственности, в основном земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и иные земли, на которых располагаются недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также другие категории земель.

Также согласно ст. 14 и ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» относят к вопросам местного значения поселений и городских округов (ГО) в сфере землепользования планирование застройки территорий и территориальное зонирование земель. В рамках данного полномочия утверждаются генеральные планы поселений и ГО, документация по планировке территории. Таким образом, вопросами землепользования местного самоуправления занимаются на уровне поселений. На муниципальные районы аналогичные функции возложены в отношении земель межселенных территорий. Кроме того, на городские округа и муниципальные районы возложены функции ведения кадастра землеустроительной и градостроительной документации.

В соответствии с законодательством органы местного самоуправления вправе изымать земельные участки для муниципальных нужд, например, для строительства дорог или размещения объектов муниципального значения при отсутствии других экономически целесообразных вариантов возможного размещения этих объектов.

Классификация земель и виды землепользования

Рассмотрим вопрос зонирования (классификации) земель населенных пунктов. Они классифицируются по трем признакам: функциональному, правовому и ценовому [2, с. 176]. Функциональное зонирование осуществляется в процессе территориального планирования, т.е. при разработке генеральных планов поселений и городских округов, а также схем территориального планирования муниципальных районов. При этом определяется направление использования земельного участков по их функциональному назначению. Например, жилые, производственные, общественно-деловые, инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационные, сельскохозяйственные, специальные и иные. Правовое (градостроительное) зонирование осуществляется при разработке Правил землепользования и застройки и разделяет земли поселений на территориальные зоны. Для каждой такой зоны устанавливаются система разрешений и ограничений (т.н. градостроительные регламенты). Ограничивающими факторами могут быть виды разрешенного использования земельных участков, предельные их размеры и этажность, максимальная плотность застройки,

возможность принудительного выкупа, условия подключения к инженерным сетям, требования к благоустройству и инженерной защите, сервитуты (право ограничения пользования чужим земельным участком). Ценовое зонирование предусматривает установление различной цены земельных участков и ставки арендной платы. Данная классификация позволяет местным органам власти стимулировать освоение участков путем введения коэффициентов (повышающих, понижающих) к кадастровой стоимости земли, а также получать высокие доходы в бюджет от престижных земельных участков в центре города.

В Российской Федерации ведется единый учет земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости. Данная процедура регулируется Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Кадастровый учет сопровождается присвоением кадастрового номера каждому земельному участку. Он содержит сводную информацию, подкрепленную документами, о местоположении, целевом назначении, правовом положении земель, сведений о территориальных зонах и связанных с этими участками объектов недвижимости.

Согласно законодательству РФ существуют различные виды землепользования, которые зависят от срока и платности за использование земли (по Р.В. Бабуну) [2, с. 177]:

- постоянное (бессрочное) пользование,
- пожизненное наследуемое владение,
- безвозмездное срочное пользование,
- аренда,
- сервитут.

Государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления земельные участки предоставляются в бессрочное пользование. Аренда является распространенной формой землепользования и самой предпочтительной с точки зрения пополнения доходов местного бюджета. Для муниципальных земель орган местного самоуправления выступает в качестве арендодателя. Арендатором может быть любое физическое и юридическое лицо. Он имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду (третьему лицу) в пределах срока договора аренды, при условии уведомления собственника. Аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в случаях: использования земельного участка не по целевому назначению категории земель; использования земельного участка, которое приводит к существенному ухудшению экологической обстановки; изъятия земельного участка для муниципальных нужд и т. п.

Кадастровая стоимость и плата за землю

Теперь перейдем к самому важному с экономической точки зрения вопросу – плате за землю. Использование земли в Российской Федерации является платным и регулируется Федеральным законом от 11 октября 1991 г. № 1738-I «О плате за землю». Формами платы за использование земли являются земельный налог (для собственников и землепользователей) и арендная плата (для арендаторов). Для целей налогообложения важно установить кадастровую стоимость земли, от которой рассчитывается сумма налога на землю. Порядок ее определения ранее утверждался Правительством РФ.

Согласно ст. 3 принятого Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки. При этом возможно рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости в суде или комиссии. Федеральные стандарты оценки разрабатываются Национальным советом с учетом международных стандартов оценки в сроки, предусмотренные программой разработки федеральных стандартов оценки.

Согласно главе III.1 (введена в действие Федеральным законом от 22.07.2010 № 167-ФЗ) под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в себя принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки, а также формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке. Для этого необходимо провести отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключить с ним договор. К мероприятиям по оценке также относится определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости и экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости. Заказчик должен утвердить опубликование результатов определения кадастровой стоимости. Последним шагом является внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

Государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не реже чем один раз в пять лет. Сейчас уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росеестр). Исполнитель работ обязан обеспечить проведение экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости саморегулируемой организацией оценщиков, членами которой являются эти оценщики. Результаты определения кадастровой стоимости направляются в орган кадастрового учета (Росеестр).

На практике сложилось следующее его понимание [3]. Кадастровая стоимость земельного участка – нормативно-рассчитываемая стоимость, которая должна устанавливаться в процентах от рыночной стоимости участка и применяться главным образом в целях налогообложения. Кадастровая стоимость земельного участка – это публичный эквивалент стоимости земельного участка, который учитывается при исчислении земельного налога, арендной платы за пользование земельными участками, выкупной стоимости земельного участка при его приобретении из государственной и муниципальной собственности, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством [4].

В целом, кадастровая стоимость земельного участка устанавливается как средняя рыночная стоимость одного квадратного метра земельного участка с конкретным видом разрешенного использования. Существует 17 видов разрешенной деятельности, например, личное подсобное хозяйство, производственное помещение, офис. В составе каждого сельского или городского поселения выделяются отдельные кадастровые кварталы. Для каждого кадастрового квартала определяется (устанавливается) кадастровая стоимость земли в соответствии с привязкой к каждому из 17 видов разрешенного использования. Следовательно, в основу оценки кадастровой стоимости положено определение удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка в пределах одного кадастрового квартала в разрезе различных видов разрешенного использования участков [5]. Для определения кадастровой стоимости всего земельного участка необходимо удельный показатель стоимости одного квадратного метра умножить на количество квадратных метров площади земельного участка.

На практике применяется следующий алгоритм оценки кадастровой стоимости земельных участков [5].

1. Субъектом РФ принимается решение о проведении кадастровой оценки всех земельных участков, расположенных на его территории.

2. Росреестром (управлением по соответствующему субъекту) составляются списки земельных участков, которые подлежат оценке. В данном списке отражаются такие характеристики земельного участка, как площадь участка, место расположения, наличие или отсутствие на участке строений, в случае их наличия указывается их назначение.

3. Росреестр привлекает оценочную организацию, которая определяет удельный показатель кадастровой стоимости в отношении каждого квартала и для каждого из видов разрешенного использования. За основу берется среднерыночная стоимость земельных участков в конкретном квартале с определенным видом разрешенного использования. Также принимаются во внимание средние рыночные цены стоимости объектов недвижимости (строений), расположенных на данных земельных участках. Иными словами, удельный

показатель – это средняя рыночная стоимость одного квадратного метра земельного участка с конкретным видом разрешенного использования.

4. Результаты кадастровой оценки утверждаются нормативным актом субъекта Российской Федерации.

5. Утвержденные результаты кадастровой оценки вносятся в систему кадастрового учета соответствующего управления Росреестра по конкретному субъекту РФ.

Определение стоимости земельного участка является ключевым вопросом управления в муниципальном образовании, так как это существенно влияет на доходы местного бюджета. Органы МСУ вправе устанавливать в соответствии с Земельным кодексом РФ размер арендной платы за муниципальные земли, условия и сроки ее внесения. На стоимость земельных участков, а, следовательно, размер арендной платы и величину земельного налога, влияют следующие факторы [6, с. 287]:

- плотность заселения прилегающих территорий,
- озелененность территории,
- наличие неудобных территорий,
- загрязненность окружающей среды,
- обеспеченность инженерными коммуникациями,
- транспортная доступность,
- наличие сервитутов.

Однако для определения обоснованных размеров платежей за землю и их дифференциации в первую очередь необходима полная инвентаризация земель. Все земельные участки РФ отражены в Публичной кадастровой карте, расположенной на сайте Росеестра по адресу http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/.

Заключение

В заключение отметим следующее. Анализ законодательства в сфере использования земельных ресурсов показал, что рыночные отношения в данной сфере только развиваются. К сожалению, отсутствует многолетний опыт кадастровой оценки земли, что на практике вызывает много сложностей и иногда приводит к резкому росту налога на землю [7]. Это, в свою очередь, выступает фактором риска для ведения предпринимательства на территории. Обобщенно новые возможности органов власти в зависимости от их уровня (государственный, включая федеральный и региональный, или местный) представлены в таблице.

Таблица

Анализ законодательства в сфере землепользования и сферы компетенции органов власти в РФ

Закон	Основные положения	Сфера компетенции

Федеральный закон от 17 июля 2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю»	Устанавливается муниципальная собственность на землю, дается возможность проводить активную имущественную и земельную политику	Органы местного самоуправления (МСУ)
Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Определяются полномочия местных органов власти в сфере землепользования	Органы МСУ
Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»	Вводится кадастровый учет каждого участка	Государственный уровень власти
Федеральный закон от 11 октября 1991 г. № 1738-I «О плате за землю».	Устанавливаются формы платы за использование земли - земельный налог (для собственников и землепользователей) и арендная плата (для арендаторов)	Государственный уровень власти
Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»	Вводится понятие государственной кадастровой оценки, порядок определения кадастровой стоимости, вводятся федеральные стандарты оценки	Государственный уровень власти (Росреестр)
Земельный кодекс РФ	Дается право устанавливать размер арендной платы за муниципальные земли, условия и сроки ее внесения	Органы МСУ

Источник: составлено автором.

Очевидно, что применение земельных ресурсов имеет огромные перспективы в развитии муниципального образования. Однако при этом необходим обоснованный подход к оценке стоимости земли. Важно подчеркнуть, что плата за ее использование (например, в форме налога на недвижимость) может стать финансовой основой для новой модели местного самоуправления. Данная модель, подробно описанная в [8], основана на сетевых, а не иерархических взаимоотношениях в сообществе, построена на принципах организационного проектирования, а также учитывает положения институциональной теории.

Список литературы

1. Лукьянова М.Н. Проблемы стратегического управления муниципальными образованиями: монография / М.Н. Лукьянова. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2012.
2. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2013.
3. Нормативная цена земли и кадастровая стоимость земельного участка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lawsolutions.ru/page_ 26.html (дата обращения: 12.02.14).
4. Кадастровая стоимость земельных участков: порядок определения и обжалования кадастровой стоимости земель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.2m.ru/content/service/kadastrovayastoimost/index.php (дата обращения: 12.02.14).
5. Порядок определения кадастровой стоимости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://oblzemli.ru/kadastrovaya-stoimost-zemelnyh-ucha дата обращения: 12.02.14).
6. Система муниципального управления: Учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005.
7. Кадастрофическая история. Малый бизнес Москвы требует снизить арендные ставки // РБК daily. – 17 октября 2013. – № 192 (1725) (1710).
8. Лукьянова М.Н. Проектирование местного самоуправления на основе институциализма // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 4.

Рецензенты:

Орлов А.В., д.э.н., профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Москва.

Абрамов Р.А., д.э.н., профессор, профессор кафедры национальной и региональной экономики ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Москва.