

**Тамбовцев Вячеслав Сергеевич**

магистрант

ФГБОУ ВО «Забайкальский государственный университет»

г. Чита, Забайкальский край

## **ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

***Аннотация:** в статье анализируется эффективное использование земель населенных пунктов, соотношение публичных и частных интересов при использовании земель населенных пунктов. Предложена правовая методика анализа эффективного использования земель населенных пунктов. Анализ фактического использования таких земель в соответствии с установленными законными требованиями и правилами землепользования. Предлагаются возможные способы определения эффективного использования земель населенных пунктов.*

***Ключевые слова:** земельные участки, земли населенных пунктов, публичные интересы, частные интересы, принципы земельного права, категории, разрешенное использование земель, эффективное использование земель, методика анализа использования, кадастровый квартал, земельный контроль.*

Огромное значение земли, как неисчерпаемого природного ресурса, в территориальном смысле предопределяет направление государственной земельной политики Российской Федерации, как эффективное использование земель, расположенных на ее территории. Именно эффективное использование земли делает возможным осуществление экономического роста, как для государства, так и частного землепользователя. Понятие эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, категории промышленности неоднократно анализировались различными авторами и пониманием их эффективного использования является экономическое и экологическое сбалансированное использование. Приоритет охраны земли, как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, перед использованием земли в качестве недвижимого имущества,

согласно которому владение, пользования и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде [2]. Вопрос эффективного использования земель населенных пунктов является острым и актуальным ввиду огромного спроса именно на такие земли. Основное население проживает именно в муниципальных образованиях и земли населенных пунктов, предназначенные для застройки, являются более востребованными. Основой успешного функционирования, развития и конкурентоспособности любой экономической системы в долгосрочной перспективе является эффективная инновационная деятельность, осуществляемая в условиях наличия и использования богатого инновационного и ресурсного потенциала, а в числе последнего – земельных ресурсов [3; 4].

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. Социальное государство обязано обеспечивать равный доступ к благам, необходимым для развития и существования граждан. «Свободное развитие человека – это атрибутивное качество любого человеческого существа, живущего в современном обществе, создающим условия для самостоятельного выбора каждым типа поведения, профессии, образа жизни, личных и социальных притязаний, отвечающих его собственным представлениям о себе и окружающем его мире. Единственным ограничением свободы этого выбора выступают права, свободы и законные интересы других людей, публичные интересы общества и государства [5]. Существующий институт земельного права так же обязан рассматриваться как обеспечивающий основу жизнедеятельности человека, создающий необходимые условия для развития и существования граждан.

Исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждена на конституционном уровне, а земля является общим достоянием людей, проживающих на ней, то в общем смысле земля является публичной собственностью. Также земля и другие природные ресурсы могут находиться и в

частной собственности. Поэтому поиск вариантов сочетания частных и публичных интересов становится необходимым, а определение их баланса должно стать одним из перспективных направлений земельно-правовых и эколого-правовых исследований [7]. Именно этот принцип земельного законодательства закреплён в п. 11 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации – сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантии каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком [2]. По нашему мнению, реализация этого принципа является основой для понимания эффективного использования земель населённых пунктов. Соблюдение баланса между публичными и частными интересами при освоении земель населённых пунктов являются главенствующей обязанностью государства. Закреплением в земельном законодательстве требований использования земель, контролем за их соблюдением государство не только исполняет свою конституционную обязанность по сохранению земли, как природного ресурса, но и обеспечивает стабильность экономических отношений. Землепользователи, зная установленные правила, могут планировать свою деятельность в соответствии с законом.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что при высокой конкуренции и спросе на территории непосредственного проживания населения, эффективным использованием земель населённых пунктов является соответствие фактического состояния земельного участка тем требованиям, которые удовлетворяют публичные и частные интересы. Одним из основных способов удовлетворения публичных интересов является установления определенных правил, норм и законов при использовании земельных участков.

При разработке общей методики анализа эффективности земель населённых пунктов необходимо придерживаться основных принципов земельного законодательства:

– приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это требует больших затрат;

– приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральным законодательством;

– деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

– разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

– дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы [2].

Исходя из основных принципов можно установить основные критерии для оценки эффективности использования земельных участков:

1) определение формы собственности на земельный участок (федеральная, собственность субъекта федерации, муниципальная и частная собственность);

2) наличие (отсутствие) правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов у землепользователей земельных участков (в случае если земельный участок используется);

3) наличие (отсутствие) постановки участка (участков) на государственный кадастровый учет (определение площади, границ, установление разрешенного использования, определение кадастровой стоимости);

4) соответствие использования земельного участка установленным видам разрешенного использования земельного участка;

5) определение мероприятий для возможного включения земельного участка в земельный оборот (в случае если земельный участок не используется);

6) определение размера платежей за использование земельного участка;

7) выводы по уровню эффективности использования земельного участка (с высокой эффективностью использования, с достаточной эффективностью использования, с низкой эффективностью использования, с неэффективным использованием);

8) рекомендации по улучшению показателей эффективного использования земельного участка.

Таких критериев придерживается Алпатов А.А. который является автором разработки методики оценки эффективности использования земельных участков, включающей анализ земельных правоотношений, финансово-экономический анализ землепользования, анализ эффективности использования незастроенных частей земельных участков, прогнозирование, моделирование и оптимизацию земельных платежей [6].

Придерживаясь этих критериев возможно анализировать соответствие установленным законным требованиям, всех земельных участков, находящихся на территории населенных пунктов. Непосредственный анализ могут проводить как предприятия на собственных участках, так и органы публичной власти. Непосредственно – органы земельного контроля (государственного, муниципального, производственного, общественного) в рамках проведения плановых проверок могут выявлять и предоставлять для анализа все необходимые сведения о фактическом использовании земельных участков.

Для примера попробуем провести анализ земельного участка населенного пункта «Ч».

Из материалов, полученных в результате осуществления муниципального земельного контроля, проведенного в соответствии с требованиями, определенными Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 №294-ФЗ, земельного участка, ограниченного улицами «Гранитная – Дошкольная – Песчаная» кадастровый квартал 75:32:030678.

Площадь земельного участка 13.7291 га.

Категория земель – земли населенного пункта.

Согласно решения Думы городского округа «Ч» №171 от 12.11.2009 г. «О принятии Правил землепользования и застройки городского округа «Ч» часть территории кадастрового квартала является зоной делового, общественного и коммерческого назначения (О-1), часть является зоной застройки индивидуальными жилыми домами (Ж-3), часть зоной городских парков скверов бульваров (Р-2).

Ограничения и обременения на земельном участке отсутствуют.

Использование земельных участков, расположенных в вышеуказанном кадастровом квартале:

Участок, расположенный по адресу: г. «Ч», ул. Дошкольная, 2, предоставлен в бессрочное постоянное использование ГОУ «Областная школа интернат». Вид разрешенного использования для учебных целей, что является условно разрешенным видом использования земельного участка в зоне О-1. Сведений о наличии правового акта об условно разрешенном виде использования земельного участка нет. Участок находится в Федеральной собственности, стоит на кадастровом учете площадь 15178.63 кв. м, кадастровая стоимость участка 41809080.97 руб. налог 418090 руб. в год.

Участок, расположенный по адресу: г. «Ч», ул. Лесоустроительная, 20. Предоставлен в бессрочное постоянное использование РОССИНКАС. Вид разрешенного использования для обслуживания административных зданий является основным видом разрешенного использования земельного участка в зоне О-1.

Участок находится в собственности субъекта Российской Федерации, стоит на кадастровом учете площадь 6405.02 кв. м, кадастровая стоимость участка 17642380 руб., налог 264635 руб. в год.

Участок, расположенный по адресу: г. «Ч», ул. Колхозная, 1., стр. 12. Участок используется для обслуживания гостиницы. Объект недвижимости стоит в реестре муниципальной собственности. Вид разрешенного использования для обслуживания здания гостиницы является основным видом разрешенного использования земельного участка в зоне О-1. Правоудостоверяющие документы на земельный участок не оформлены. Участок не разграничен распорядителем является исполнительный орган субъекта Российской Федерации, стоит на кадастровом учете площадь 2612, 72 кв. м, кадастровая стоимость участка 10712517 руб., налог 160687 руб. в год.

Участок, расположенный по адресу: г. «Ч», ул. Колхозная, 1., стр. 14. Участок используется для обслуживания магазина. Объект недвижимости находится в частной собственности. Вид разрешенного использования для торговых целей является основным видом разрешенного использования земельного участка в зоне О-1. Участок не разграничен, распорядителем является исполнительный орган субъекта Российской Федерации. На земельный участок оформлен договор аренды земельного участка, он стоит на кадастровом учете площадь 1500 кв. м, кадастровая стоимость участка 8221110 руб., арендная плата составляет 200594 руб. в год., выкупная стоимость 1233166 руб., налог после выкупа составит 123316 руб. в год.

Участок, расположенный по адресу: г. «Ч», ул. Дошкольная, 2а. Участок используется для размещения временного торгового павильона. Вид разрешенного использования является вспомогательным видом разрешенного использования земельного участка в зоне О-1. Участок не разграничен, распорядителем является исполнительный орган субъекта Российской Федерации. На земельный участок оформлен договор аренды земельного участка, стоит на кадастровом учете площадь 105 кв. м, кадастровая стоимость участка 576573 руб., арендная плата составляет 17585 руб. в год.

Использование земельных участков для обслуживания и использования индивидуальных жилых домов. Часть жилых домов 9 шт. находится в зоне Ж-3, что соответствует виду разрешенного использования. Другая часть расположена в зоне Р-2, что не соответствует разрешенным видам использования земельных участков. Всего 14 участков общей площадью 19305 кв. м, из них 9 поставлены на государственный кадастровый учет и оформлены в частную собственность площадью 11025 кв. м. Кадастровая стоимость одного квадратного метра 725.33 руб., общая кадастровая стоимость участков, находящихся в частной собственности составляет 7996763 руб., налог составляет 23990 руб. в год.

Земельный участок площадью 90219 кв. м занят зданиями физкультурно-оздоровительного назначения и спортивными сооружениями. Этот вид разрешенного использования является основным для зоны О-1. На участке расположены строения и сооружения, находящиеся в реестре муниципальной собственности. Правоустанавливающие документы на земельный участок не оформлены. Участок не разграничен, распорядителем участка является исполнительный орган субъекта Российской Федерации. Участок не стоит на кадастровом учете. Кадастровая стоимость одного квадратного метра с таким использованием составляет 2754.47 руб. кв. м.

#### Выводы:

Из общей площади анализируемого земельного участка (13.7291 га) на кадастровый учет поставлено земельных участков на общую площадь 3.8791 га, что составляет 28% от всей площади, для дальнейшей постановки всего участка на учет необходимо произвести регистрацию объектов муниципальной собственности (спортивные сооружения, здания физкультурно-оздоровительного назначения, гостиница) с последующим оформлением земельного участка под этими сооружениями в муниципальную собственность. Так же необходимо провести постановку на кадастровый учет земельных участков под индивидуальными жилыми домами (приблизительная площадь таких участков 8280 кв. м).

Право собственности на землю:



15178.63 кв. м – собственность субъекта Российской Федерации, переданная в бессрочно (постоянное) пользование;

6405.02 кв. м – собственность Российской Федерации, переданная в бессрочно (постоянное) пользование;

1102.5 кв. м – частная собственность;

114604 кв. м – земли, государственная собственность на которые не разграничена. Распорядителем является субъект Российской Федерации. (1605.2 кв. м. передано в аренду).

После оформления объектов недвижимости, состоящих в реестре муниципальной собственности, возможно оформление земельного участка приблизительно площадью 90219 кв. м в муниципальную собственность с дальнейшим оформлением права бессрочно постоянного пользования или аренды земельного участка за учреждениями, которым переданы эти объекты, и вовлечение участков в земельный оборот с возможностью последующих дополнительных поступлений в местный бюджет в виде налога или арендной платы.

Также органам муниципальной власти можно рекомендовать издать правовой акт об условно разрешенном виде использования земельного участка, расположенного под ГОУ «Областная школа интернат». И привести в соответствии правила застройки и землепользования в соответствии с фактическим использованием земель в части, касающейся индивидуальной жилой застройки в зоне Р-2 и понуждения оформления этих земель.

Анализируемый участок используется в полном объеме, участков свободных от построек, для возможного их освоения нет.

На день проведения анализа сумма поступлений в бюджет города от налогов и арендных платежей за данный земельный участок составляет 897387 в год. Из всей площади земельного участка из финансового оборота выведены участки под объектами, находящимися в реестре муниципальной собственности (90219 кв. м), и часть участков под индивидуальными жилыми домами (8280 кв. м). При оформлении правоудостоверяющих документов под индивидуаль-

ными жилыми домами поступления в бюджет города от налогов могут увеличиться на 18017 руб. в год, под спортивными сооружениями, зданиями физкультурно-оздоровительного назначения на 4944668 руб. в год. То есть после приведения всех правоустанавливающих документов на все земельные участки в соответствие с законодательством Российской Федерации объем поступлений в местный бюджет может увеличиться в 5,5 раза.

По сделанным выводам данный кадастровый квартал можно отнести к землям с недостаточной эффективностью использования.

Для повышения уровня эффективности использования земельного участка необходимо:

издать правовой акт об условно разрешенном виде использования земельного участка, расположенного под ГОУ «Областная школа интернат»;

организовать изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации, с целью дальнейшего использования земли как зону рекреаций (Р-2), или привести в соответствие правила застройки и с фактическим использованием земель в части касающиеся индивидуальной жилой застройки в зоне Р-2 и понуждения оформления этих земель;

оформить в муниципальную собственность земельный участок, на котором расположены объекты недвижимости, находящиеся в реестре муниципальной собственности, с дальнейшим понуждением оформления земельных отношений с фактическим землепользователем.

Таким образом, проводя правовой анализ эффективности использования земель на территории населенного пункта органы публичной власти могут формировать достоверную базу использования земель в границах поселения, приводить фактическое использование земельных участков в соответствие с законодательством Российской Федерации, законами субъекта и правовыми актами органов местного самоуправления, а также создавать благоприятную финансовую среду для поступления денежных средств от налоговых и неналоговых сборов в местные бюджеты.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: по состоянию на 2015 год с комментариями юристов. – М.: Эксмо, 2015. – С. 80.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ. – М.: Проспект, 2016. – С. 192.
3. Гонин В.Н. Повышение конкурентоспособности Забайкальского региона в условиях экономического развития / В.Н. Гонин, Е.А. Малышев, А.Н. Кашурников // Вестник ЗабГУ. – 2011. – №12. – С. 79.
4. Малышев Е.А. Методология прогнозирования выбора долгосрочных приоритетов инновационного развития приграничных территорий на основе макроэкономических и балансовых моделей // Вестник ЗабГУ. – 2012. – №6. – С. 85.
5. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 2007. – С. 234.
6. Алпатов А.А. Анализ эффективности землепользования. – М.: АКДИ «Экономика и жизнь», 2005. – С. 207.
7. Анисимов А.П. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / А.П. Анисимов, С.В. Дзагоев, Л.Т. Кокоева // М.: Нов. Индекс, 2009. – С. 232.