УДК 332.2:658.2

**Приоритетные направления совершенствования управления
земельными и имущественными отношениями на муниципальном
уровне (на примере городского округа г. Уфа Республики Башкортостан)
Priority areas for improving the management of land and property relations
at the municipal level (on the example of the urban district of Ufa, the
Republic of Bashkortostan)**

Гатауллин Ринат Фазлtdинович

доктор экономических наук, профессор

Ахметов Вилюр Ямилевич

кандидат экономических наук, доцент

Институт социально-экономических исследований

Уфимского федерального исследовательского центра РАН, г. Уфа

Хамзина Айгуль Ульфатовна

магистрант

Башкирский государственный университет, г. Уфа

e-mail: willi76@mail.ru

Gataullin Rinat Fazltdinovich

Doctor of Economics, Professor

Akhmetov Vilyur Yamilevich

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

Institute of Social and Economic Research

Ufa Federal Research Center, Russian Academy of Sciences, Ufa

Khamzina Aigul Ulfatovna

master student

Bashkir State University, Ufa

e-mail: willi76@mail.ru

Аннотация: В данной статье на примере городского округа г. Уфа Республики Башкортостан проанализированы основные проблемы и

перспективы совершенствования управления земельными и имущественными отношениями на муниципальном уровне.

Abstract: In this article, on the example of the urban district of Ufa, the Republic of Bashkortostan, the main problems and prospects for improving land and property relations management at the municipal level are analyzed.

Ключевые слова: земля, земельные и имущественные отношения, муниципальное образование, городской округ, Уфа, Республика Башкортостан.

Keywords: land, land and property relations, municipality, urban district, Ufa, Republic of Bashkortostan.

Бурное развитие рыночных отношений требует совершенствования управления земельными и имущественными отношениями как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровне. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью строгого соблюдения системы земельного и гражданского законодательства в сочетании с экономической самостоятельностью субъектов землепользования. Кроме того, сейчас земля, помимо ее традиционных свойств (средство производства, территориальный базис и др.) стала объектом правоотношений и объектом недвижимости.

Поэтому в настоящее время для увеличения налогооблагаемой базы и сбора бюджетных доходов, привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований и регионов, создания эффективной системы обеспечения прав и гарантий для субъектов земельных отношений требуется совершенствование теоретических и методических положений управления земельными ресурсами.

Несмотря на социальную значимость рассматриваемой проблематики и существование ряда работ в этой области: Д.Б. Аратского, Р.В. Бабуна, А.А. Варламова, П.В. Кухтина, В.В. Лобанова, Лемина А.В. и др. [11-15], комплексного исследования всего курса вопросов управления земельными и имущественными отношениями, как в целом, так и на муниципальном

уровне, до настоящего времени практически не проводилось. Проблема управления земельными и имущественными отношениями на уровне муниципалитетов освещена недостаточно, несмотря на то, что именно местные органы власти осуществляют непосредственное распоряжение государственными и муниципальными земельными участками в пределах границ поселений. Земельно-имущественные отношения применительно к конкретным городам и районам России, в том числе и Республики Башкортостан, детально практически не рассматривались. В этом плане не являются исключением даже крупные города, в числе которых и городской округ г. Уфа.

Городской округ город Уфа (далее Уфа) – столица Республики Башкортостан, один из крупнейших административных, финансовых, промышленных, культурных, образовательных и научных центров Российской Федерации. Территория городского округа площадью 708 кв. км включает 7 административных районов: Демский, Калининский, Кировский, Ленинский, Октябрьский, Орджоникидзевский, Советский.

Земельно-имущественный комплекс города Уфы представляет собой ресурс, обеспечивающий материально-технические условия развития экономики, социальной сферы и повышения качества городской среды, а также формирование доходов бюджета муниципального образования.

По итогам проведенного нами анализа были выявлены следующие позитивные тенденции использования земельно-имущественного комплекса города:

1. Увеличение за последние 10 лет доли доходов, связанных с использованием земли и недвижимости, в структуре собственных налоговых и неналоговых доходов бюджета городского округа до 40-45%.

2. Последовательное увеличение размера налогов на имущество и их доли в структуре собственных налоговых и неналоговых доходов бюджета городского округа.

3. Наличие отлаженной системы управления земельно-имущественным комплексом в составе муниципального образования и современной автоматизированной системы ведения имущественного кадастра города.

Основными проблемами использования земельно-имущественного комплекса г. Уфы являются:

1. Падение доходов, связанных с использованием земли и недвижимости, в 2013–2017 гг. (при сравнении в сопоставимых ценах).

2. Низкий размер доходов бюджетов муниципальных образований, связанных с использованием земли и объектов недвижимости, на душу населения (в сравнении с другими городами-миллионниками) – 3,8 тыс. руб. / чел.

3. Наличие большой по площади территории с неразграниченной государственной собственностью на землю (87% территории города).

4. Отсутствие эффективной единой муниципальной системы управления земельным фондом, доступной информации о вариантах локализации новых производственных, общественно-деловых и иных объектов на территории города, о возможности предоставления в аренду/собственность земельных участков, обеспеченных соответствующей инфраструктурой.

Единый информационный ресурс о свободных и используемых земельных участках пока только формируется. Сейчас информация о земельных участках различных категорий для людей, к сожалению, практически закрыта. Руководители ведомств, сотрудники различных органов власти и разные близкие к ним посреднические структуры фактически монополизировали эту информацию, а без неё гражданам практически невозможно взять в собственность даже заброшенный участок земли. Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок.

5. Отсутствие актуальной версии Генерального плана, с определением объектов местного значения.

6. Выставление на торги не подготовленных (планировочно и инженерно) земельных участков, как следствие – низкая стоимость и востребованность земельных участков. Необходимость строительства социальной и транспортно-инженерной инфраструктуры.

7. Сложные условия предоставления земельных участков в собственность или аренду. Сегодня они не выдерживают никакой критики ни по срокам, ни по порядку оформления. Очевидно, что нужно как можно быстрее переходить к проведению открытых торгов по заявлениям граждан и юридических лиц. Земельным кодексом уже установлена обязанность органов местного самоуправления проводить такие аукционы, но подобные решения могут быть приняты только в отношении сформированных участков. Однако чёткая обязанность их формирования не предусмотрена, а бюджетные расходы на эти цели зачастую не планируются просто.

8. Недостаточный охват территории с утвержденной документацией по ее планировке. Необходимость выполнения планировочной документации силами города и в его интересах.

9. Недоиспользование потенциала местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), низкие показатели собираемости местных налогов. Объем поступлений от земельного налога за 2008–2017 гг. сократился на 20,1% в сопоставимых ценах. Доля земельного налога в налоговых доходах в 2017 г. почти в 2,5 раза ниже среднего значения по городам-миллионникам.

Учитывая вышеперечисленные проблемы, для обеспечения эффективного функционально-пространственного развития города в рамках разработки «Стратегии социально-экономического развития городского округа г. Уфа до 2030 года» коллективом Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН совместно с Администрацией городского округа г. Уфы были предложены следующие ключевые проекты, реализация которых будет

способствовать повышению эффективности использования земельных ресурсов:

1. «Новая редакция Генерального плана Уфы».
2. «Безопасное землепользование» [10].

Цель проекта «Новая редакция Генерального плана Уфы» – это обеспечение сбалансированного и устойчивого развития функциональных зон городского округа, создание гармоничного пространственного и архитектурного облика столицы, с учетом текущих тенденций и планов по жилищному, промышленному строительству на территории сложившейся застройки и в районах нового комплексного освоения. Сохранение природно-рекреационного каркаса, обеспечивающего экологическое равновесие на территории городского округа и прилегающих территориях в рамках развития агломерационных процессов – одна из основных задач разработки проекта.

Цель проекта «Безопасное землепользование» – выполнение требований законодательства в части учета зон с особыми условиями использования территорий при градостроительном планировании, проектировании и разработке иной документации. Реализация данного проекта предполагает, среди прочих, следующие основные мероприятия:

- сокращение размеров санитарно-защитных зон за счет реализации системы природоохранных мероприятий и внедрения наилучших доступных технологий на предприятиях Уфы и на прилегающих к границам городского округа территориях (установление границ СЗЗ и, по возможности, сокращение СЗЗ до границ промплощадок и высвобождение ценной городской среды);

- актуализация и учет зон с особыми условиями использования, в том числе, природоохранных, санитарно-защитных зон, зон санитарной охраны, охранных зон постов наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха (ПНЗ), приаэродромных территорий при разработке градостроительной и иной документации;

- принятие программы геомониторинга опасных геологических процессов;
- ликвидация несанкционированных свалок, формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), ориентированной на переработку в полном объеме с учетом в дальнейшем ликвидации полигонов ТКО (с полным их замещением мусороперерабатывающими заводами);
- ликвидация скотомогильников на территории Зауфимья и Забелья (Уфимский район Республики Башкортостан);
- реализация проекта по выносу продуктопроводов с территории Зауфимья;
- комплексная оценка и изменение использования территорий садовых товариществ, перевод таких территорий в зону индивидуальной жилой застройки с учетом требований санитарных норм и технических регламентов при разработке градостроительной и иной документации.

Управлением земельных и имущественных отношений Администрации г. Уфы в настоящее время реализуется муниципальная программа «Развитие земельных и имущественных отношений на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2016-2021 гг.». Ее необходимо постоянно совершенствовать и дополнять.

Так, для обеспечения эффективности использования земельно-имущественного комплекса предлагается реализация стратегической инициативы в рамках решения задачи «Повышение эффективности использования земельно-имущественного комплекса города» со следующими ключевыми проектами:

1. «Поддержка частной инвестиционной деятельности».
2. «Эффективность использования земельно-имущественного комплекса».

Цель проекта «Поддержка частной инвестиционной деятельности» – создание условий для размещения производственных и непроизводственных

объектов в соответствии с запросами землепользователей и инвесторов с учетом требований нормативов.

Реализация проекта предполагает следующие мероприятия:

- совершенствование института государственно-частного и муниципально-частного партнерства;
- разработка градостроительной документации в целях обоснования размещения производственных и непроизводственных объектов;
- выявление территориальных резервов;
- подготовка земельных участков для производственной деятельности и организации предприятий сферы услуг;
- разработка перечня мер поддержки частных инвесторов и иных пользователей в части аренды и эксплуатации земельных участков, зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности.

Цель проекта «Эффективность использования земельно-имущественного комплекса» – обеспечение реализации полномочий муниципального образования в части размещения и функционирования объектов местного значения и повышение эффективности использования городского имущества. Реализация проекта предполагает следующие мероприятия:

- закрепление объектов местного значения в генеральном плане г. Уфы;
- актуализация правил землепользования и застройки, нормативов градостроительного проектирования, приведение их в соответствие генеральному плану и стратегическим приоритетам экономического развития в целях повышения качества городской среды;
- реализация проектов по созданию и модернизации объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур на основе государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства;

– разработка и реализация стратегии использования сельскохозяйственных угодий и лесных площадей городским округом с учетом муниципального, регионального и федерального законодательства;

– утверждение процедур и принципов заключения инвестиционных контрактов вместе с проектами планировки территорий в целях обеспечения комплексного развития территорий.

Также нами была предложена стратегическая инициатива «Повышение эффективности управления муниципальной собственностью города, в том числе деятельностью муниципальных унитарных предприятий», которая подразумевает меры в части создания условий для повышения доходности от использования муниципального имущества и земельных участков:

1) инвентаризация и выявление неиспользуемого муниципального имущества, а также неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков.

2) внедрение цифровых технологий при регистрации и постановке на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества;

3) предоставление субъектам местного самоуправления объектов нежилого фонда, не предоставляемых ранее в аренду, по льготной арендной ставке (формирование перечня соответствующих объектов муниципального имущества);

4) повышение эффективности текущей работы по своевременному и полному поступлению в бюджет арендной платы за предоставленные в аренду муниципальное имущество и земельные участки, включая организацию претензионно-исковой работы;

5) повышение эффективности деятельности муниципального земельного контроля в части выявления и пресечения нарушений при проведении проверок, а также мероприятий по профилактике нарушений земельного законодательства, привлечению землепользователей, нарушивших земельное законодательство, к административной ответственности;

6) повышение эффективности использования земельных участков и муниципального имущества посредством активизации оценки рыночной стоимости для целей продажи на них права аренды;

7) ведение реестра льгот по неналоговым доходам бюджета городского округа, оценка эффективности предоставленных льгот и выработка предложений по сокращению неэффективных льгот по неналоговым доходам;

8) формирование условий для реализации неэффективной муниципальной собственности посредством заключения концессионных соглашений и соглашений муниципально-частного партнерства;

9) развитие комплексной автоматизированной информационной системы «Имущество», обеспечивающей информационную поддержку процессов управления муниципальным имуществом.

В заключение хочется отметить, что разработанные в ходе исследования теоретические положения и практические рекомендации могут быть использованы для совершенствования практики управления земельными и имущественными отношениями на муниципальном уровне. Результаты исследования можно применить в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в работе Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания Института социально-экономических исследований – обособленного структурного подразделения Федерального государственного бюджетного научного учреждения Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук по теме «Нивелирование пространственной поляризации разноуровневых территориальных систем в условиях формирования технологического прорыва» (№ государственной регистрации АААА-А17-117021310209-5) на 2019 год

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: от 12 дек. 1993 г. [Электронный ресурс]: (ред. от 30.12.2008) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ . [Электронный ресурс]: (ред. от 089.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
3. Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» [Электронный ресурс]: (ред. от 30.11.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
4. Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» [Электронный ресурс]: (ред. от 22.10.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: (ред. от 30.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
6. Об Уставе городского округа г. Уфа Республики Башкортостан (зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 12.12.2005 № RU033080002005001) [Электронный ресурс] :решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 15 дек. 2005 г. № 3/6 : (ред. от 20.03.2013) // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
7. Об утверждении Положения об Управлении по земельным ресурсам Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 21 ноября 2012 г. №11/23 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.
8. Об утверждении муниципальной программы «Развитие земельных отношений на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан» на 2014-2016 годы [Электронный ресурс]: Постановление Администрации городского округа г. Уфа РБ от 16 дек. 2013 г. № 6379 // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

9. Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 25.12.2008 № 11/20 (ред. от 19.03.2014) «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле за использованием земель на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан».
10. Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа до 2030 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: file:///D:/Экономика%20РБ/strategiya_razvitiya_2030.pdf. Дата доступа: 11.01.2019.
11. Аратский Д.Б. Экономические модели управления земельными ресурсами на региональном уровне. – Н.Новгород, ВВАГС, 1998. – 195 с.
12. Кухтин П.В., Левов А.А., Лобанов В.В., Семкина О.С. Управление земельными ресурсами. – СПб.: Питер, 2012. – 384 с.
13. Варламов А.А. Земельный кадастр: Т.2. Управление земельными ресурсами. Учебники и учебные пособия для студентов высш. Учебных заведений / А.А. Варламов, С.А. Гальченко [Текст]. – М.: Колосс, 2011. – 528 с.
14. Гловацкая Н., Козлов С., Лазаренко С. Развитие земельно-имущественных отношений в городе / Н. Гловацкая, С. Козлов, С. Лазаренко // Вопросы в экономике. – 2011. – № 2. – С. 22-25.
15. Лемин А.В. Управление земельными ресурсами на местном уровне (судебно-правовые аспекты) / А.В. Лемин // Материалы семинара-совещания АСДГ руководителей органов по управлению имуществом архитектуры, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству администрации городов Сибири и Дальнего Востока. 13-14 марта 2003 г.: информ. - метод, сб. АСДГ № 68. – Новосибирск: АСДГ, 2010. – С. 39-44.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation: 12 Dec. 1993 [Electronic resource]: (amended on 30.12.2008) // АТР «Consultant». Prof Version.

2. Land code of the Russian Federation of 25.10.2001 № 136-F3 . [Electronic resource]: (amended on 089.03.2015) // ATP «Consultant».Prof Version.
3. The Federal law from 02.01.2000 № 28-FZ «On state land cadaster»[Electronic resource]: (amended on 30.11.2014) // ATP «Consultant». Prof Version.
4. Federal law of 18.06.2001 № 78-FZ «On land management» [Electronic resource]: (amended on 22.10.2014) // ATP «Consultant». Prof Version.
5. Federal law of 06.10.2003 № 131-FE «On General principles of local self-government in the Russian Federation» [Electronic resource]: (ed.from 30.03.2015) // ATP «ConsultantPlus». Prof Version.
6. About the Charter of the city district of Ufa of the Republic of Bashkortostan (it is registered in GU of the Ministry of justice of the Russian Federation on the Volga Federal district 12.12.2005 No. RU033080002005001) [Electronic resource]: the decision of Council of the city district of Ufa of RB of 15 Dec. 2005 № 3/6: (ed.from 20.03.2013) // ATP «ConsultantPlus». Prof Version.
7. About the statement of Regulations on Management on land resources of Administration of the city district of Ufa of the Republic of Bashkortostan [Electronic resource]: the decision of Council of the city district of Ufa of RB of November 21, 2012 No. 11/23 // SFOR «ConsultantPlus».Prof Version.
8. About the approval of the municipal program "development of the land relations in the territory of the city district the city of Ufa of the Republic of Bashkortostan" for 2014-2016 [Electronic resource]: The resolution of Administration of the city district of Ufa of RB of 16 Dec. 2013 № 6379 // ATP «ConsultantPlus». Prof Version.
9. Decision of the Council of the city district of Ufa RB from 25.12.2008 № 11/20 (ed.from 19.03.2014) «On approval of the Regulations on municipal land control over the use of land in the city district of Ufa of the Republic of Bashkortostan».
10. Strategy of socio-economic development of the urban district of Ufa to 2030 [Electronic resource] / access Mode: file:///D:/Economy %20RB/strategiya_razvitiya_2030.pdf. Date of access: 11.01.2009.

11. Aratskiy D. B. an Economic model of land administration at the regional level. – N. Novgorod, VVAGS, 1998. – 195 p.
12. Kukhtin, P. V., Levov, A. A., Lobanov, V. V., Semkina, O. S. land resources Management. – SPb.: Peter, 2012. – 384 p.
13. Varlamov, A. A., Land registry: vol.2. Land management. Textbooks and manuals for students of higher education. Educational institutions / A. A. Varlamov, S. A. Gal'chenko [Text]. - Moscow: Koloss, 2011. – 528 p.
14. Glovatskaya N., Kozlov S., Lazarenko S. Development of land and property relations in the city / N. Glovatskaya, S. Kozlov, S. Lazarenko // Questions in the economy. – 2011. – № 2. – P. 22-25.
15. Land resources Management at the local level (legal aspects of land resources management) / Proceedings of the seminar-meeting of the heads of the asdh bodies on the management of property of the administration of the Russian Federation and the far East. 13-14 March 2003: inform. - a method, proc. of asdg No. 68. - Novosibirsk: asdg, 2010. – P. 39-44.