

**«ВЫПАДАЮЩИЕ ДОХОДЫ» МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
В ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

Королев С.Н.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального права
Уральского института-филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990,
Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 608, sergey.korolev@uapa.ru

УДК 352
ББК 65.050.23

В статье рассматриваются вопросы передачи земельных участков в рамках договорных отношений через призму бюджета муниципального образования. Особое внимание уделяется контрольно-надзорным функциям органов публичной власти.

Ключевые слова: аренда, земельные отношения, доходы бюджета муниципального образования.

Korolev S.N.

«SHORTFALL» IN MUNICIPALITIES' INCOME IN LAND RELATIONS

The article deals with the questions of transfer of land within the treaty relationship through the lens of the municipal budget. Special attention is given to the oversight functions of public authorities.

Key words: rent, land relations, budget revenues of the municipality.

Условное понятие «выпадающие доходы», широко используемое в управленческой практике, означает то, что в юриспруденции принято именовать «упущенная выгода», т.е. доходы, которые могли бы быть получены при соблюдении участниками правоотношений действующего законодательства. Обычно «выпадающие доходы» возникают в коммунальной сфере с характерными для нее неплатежами за предоставленные услуги, либо задержками платежей.

С введением земельных участков как недвижимости в гражданский оборот, коммерциализации земельных отношений обусловили появление проблемы неплатежей, т.е. «выпадающих доходов» и в системе отношений использования земель, которые служат пространственной основой для хозяйственной и иной экономически привлекательной деятельности (земель населенных пунктов, промышленности, энергетики, транспорт, связи и т.п.). Разработка этой проблемы в юридической науке совершенно логично осуществляется правоведами в контексте имущественной ответственности за нарушение договорных обязательств или за причинение имущественного внедоговорного вреда (реального ущерба и упущенной выгоды) [1].

В системе договорных земельных отношений стороны сами устанавливают пределы возможной имущественной ответственности. Намного сложнее

складывается ситуация во внедоговорных отношениях, которые в практике имеют широкое распространение [2]. Примером таких отношений может быть использование части земель общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, автодороги, набережные, скверы и др.) в целях индивидуального жилого строительства в предпринимательских и коммерческих целях путем их застройки. Во многих городах проводимые переводы жилых помещений в нежилые в многоквартирных жилых домах не только негативно отражаются на их экстерьере, но и порождают изъятие части земель общего пользования, состоящих в муниципальной собственности, правообладателями помещений под размещение лестниц, парковок и т.п. Достаточно пройти по любому городскому поселению, чтобы убедиться, что таким образом «используются» гектары земельных площадей. Такая деятельность в основном порождает проблему «выпадающих доходов», потому что она проводится в нарушение порядка, установленного градостроительным и земельным законодательством.

К этому надо добавить, что юридический режим таких земельных участков, как правило, не определяется договорами аренды, что усугубляет проблему «выпадающих доходов» вследствие неполучения арендных платежей, она не решается длительное вре-

мя, что не только негативно сказывается на местном бюджете, но снижает уровень доверия граждан к органам публичной власти.

В судебной практике известен случай обращения гражданина в суд из-за нарушения его прав на использование земель общего назначения в поселении из-за произвольного использования застройщиками этих земель. Суд, взвесив все материалы дела, принял решение в интересах гражданина, указав органу местного самоуправления, что низкий уровень администрирования муниципального органа создал условия для нарушения прав граждан на равное и беспрепятственное использование земель общего назначения, на благоприятную окружающую среду [3].

Такое администрирование приводит не только к снижению доходов местного бюджета. Оно способствует незаконному, неосновательному обогащению субъектов хозяйственной и иной деятельности, т.е. порождает проблему не только юридико-имущественную, но и политическую, ибо, таким образом разрушаются основы муниципалитета как самоуправляющейся общины.

Такая ситуация может быть разрешена на основе использования 2 средств: 1. Организационно-правовых (управленческих); 2. Правовых (судебных).

В юридической литературе справедливо отмечается, что необходимо повышение эффективности администрирования в условиях, когда развитие земельного рынка требует обеспечения со стороны государства и судебной власти надлежащей защиты прав на земельные участки, правовых гарантий для осуществления сделок с ними, поступления регулярных платежей за земли в бюджеты [4]. Этому может способствовать государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, в рамках которых инспекторы используют средства оперативного воздействия на факты нерационального и незаконного использования земельных участков, уклонения от обязательных земельных платежей.

Основной задачей земельного надзора и контроля является предупреждение нарушений земельного законодательства. Для этого применяются такие властные средства реагирования, как требование и предписание. Эти акты порождают императивные отношения между представителем органа публичной власти и землепользователем, но было бы ошибочно считать, что они непременно должны проводить к юридической ответственности последнего. Принуждение, выраженное в этих актах по отношению к землепользователю, ориентирует его на совершение определенных действий. И только в том случае, если в действиях (бездействии) усматриваются признаки правонарушения, встает вопрос о применении мер юридической ответственности. В юридической ли-

тературе проблема квалификации деяний получила детальную разработку [5]. Знания и навыки их применения в практике позволяют инспекторам не допускать случаев «объективного вменения вины» и тем самым утверждать законность при осуществлении контроля (надзора), способствовать нормальному функционированию земельно-имущественных отношений.

В новейшей юридической литературе правоведы обращают внимание на более широкое применение в практике ст. 56 Земельного кодекса РФ «Ограничение прав на землю» [6], которые могут рассматриваться в качестве эффективной организационно-правовых мер по устранению «выпадающих доходов» в отношениях по использованию муниципальных и неограниченных земель. Разделяем мнение авторов с оговоркой о том, что ограничения прав, как и сервитуты, могут вводиться в публично-правовую сферу весьма осмотрительно с тем, чтобы не ограничивать свободу хозяйственной или иной деятельности до степени утраты к ней интереса субъектов.

Применение организационно-правовых мер предполагает и использование мер судебной защиты в связи с неосновательным обогащением при использовании земельного участка.

Вопросы взыскания платы в таких случаях решаются непросто, особенно, если они усугубляются требованиями о взыскании процентов за пользование чужими денежными средствами по ст. 395 Гражданского кодекса РФ.

Судебная практика по делам подобного рода разноречивая, что, как представляется, обусловлено невыполнением истцами требований ст. 607 Гражданского кодекса РФ о необходимости **установления признаков** определенного имущества при заключении договоров аренды [7].

Юридическая характеристика сдаваемого в аренду имущества (земельного участка) должна быть детально определена, имея в виду указание всех его признаков по кадастровому паспорту, особенно возможных ограничений и обременений, а также правильный расчет арендной платы и указание на порядок ее перечисления арендодателю. На последнее существенное условие необходимо обратить особое внимание, т.к. в субъектах РФ методика расчета арендной платы, порядок ее перечисления может отличаться. Это вполне законно, ибо по ст. 1 Земельного кодекса РФ при установлении правового режима земель публичные и иные субъекты, уполномоченные решать вопросы, связанные с правовым режимом, должны учитывать природные, социальные, экономические и иные факторы, которые могут влиять на принимаемые решения [8].

Литература:

1. Институты экологического права / С.А. Богомолов и др. М., 2010.
2. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 5 февраля 2013 г. по делу № 57 // Областная газета. 2013. 13 февраля.
3. Гребенщиков А.И., Волкова Т.В. Применение арбитражными судами норм законодательства о земельном контроле. – Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола». 9 апреля 2008 г., Москва / М. ИЗиСП-М.: ИД «Юриспруденция», 2008.
4. Уклова Е.В. Контроль за установлением ограничений прав граждан на землю. – Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола». 9 апреля 2008 г., Москва / М. ИЗиСП-М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 236-239; Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000.
5. Например, Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 января 2007 г. по делу № А58-1239/06-102-7249-06-С2, Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 января 2007 г. по делу № А29-4718/2006а [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
6. При анализе правовой природы земельных отношений рекомендуется руководствоваться также Постановлением Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» [электронный ресурс].

Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

References:

1. Environmental Law Institute / S.A. Bogomolov M. et al , 2010 .
2. Resolution of the Statutory Court of Sverdlovsk region of February 5, 2013 in case N 57 // Oblastnaya gazeta. 2013. February 13.
3. Grebenshikov A.I., Volkova T.V. Application of legal regulations on land control by arbitration courts. – Legal problems of the public, municipal and other forms of environmental control in Russia: materials of the «round table». April 9, 2008 , Moscow / M. IZiSP-M.: PH «Jurisprudence», 2008.
4. Ukhlova E.V. Control of limitations on the citizens' land title. – Legal problems of public, municipal and other forms of environmental control in Russia: materials of the «round table». April 9, 2008 , Moscow / M. IZiSP -M.: PH «Jurisprudence», 2008. P. 236-239; Kamyschanskii V.P. Ownership: limits and restrictions. M., 2000.
5. E.g. Resolution of the Federal Arbitration Court of the East – Siberian region of 19 January 2007 in case N A58-1239/06-102-7249-06-S2, Resolution of the Federal Arbitration Court of the East – Siberian region of 19 January 2007 in case N A29-4718/2006a [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus».
6. While analyzing the legal nature of land relations it is also recommended to be guided by the Resolution of the RF SAC Plenary meeting of March 24, 2005 № 11 «On some issues related to the use of land legislation» [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».