

**П. В. Кухтин, А. А. Левов, В. Ю. Морозов,
А. В. Руднев, О. С. Семкина, Н. В. Хованова**

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

2-е издание



Экономика управления земельными ресурсами

**Государственный земельный кадастр как основа
регулирования земельно-имущественных отношений**

Прогнозирование использования земельных ресурсов



**П. В. Кухтин, А. А. Левов, В. Ю. Морозов,
А. В. Руднев, О. С. Семкина, Н. В. Хованова**

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

2-е издание

Допущено Советом Учебно-методического объединения вузов
России по образованию в области менеджмента в качестве
учебного пособия по специальности «Государственное
и муниципальное управление»



Издательская программа

300 лучших учебников для высшей школы

осуществляется при поддержке Министерства образования РФ

 ПИТЕР®

**Москва · Санкт-Петербург · Нижний Новгород · Воронеж
Ростов-на-Дону · Екатеринбург · Самара · Новосибирск
Киев · Харьков · Минск**

2006

**П. В. Кухтин, А. А. Левов, В. Ю. Морозов, А. В. Руднев,
О. С. Семкина, Н. В. Хованова**

**Управление земельными ресурсами
Учебное пособие
2-е издание**

Рецензенты:

*Ю. Н. Царегородцев, д. э. н., профессор кафедры менеджмента
Московского гуманитарного университета*
*И. Ю. Беляева, д. э. н., профессор, зав. кафедрой государственного
и корпоративного управления Финансовой академии при Правительстве РФ*

Заведующий редакцией (Москва)
Ведущий редактор
Литературный редактор
Художник
Корректор
Верстка

*А. Попов
М. Литвякова
А. Каранова
Е. Дьяченко
В. Макосий
Б. Файзуллин*

ББК 67.625 УДК 349.414

**Кухтин П. В., Левов А. А., Морозов В. Ю., Руднев А. В.,
Семкина О. С., Хованова Н. В.**

У66 Управление земельными ресурсами: Учебное пособие. 2-е изд. —
СПб.: Питер, 2006. — 448 с.: ил. — (Серия «Учебное пособие»).

ISBN 5-469-01425-8

В настоящем учебном пособии уделено внимание теоретическим вопросам управления земельными ресурсами, а также приведены практические примеры и возможности их использования при экономической оценке земельных ресурсов. Целью данного издания является помощь в усвоении теоретических знаний, нормативно-правовых аспектов управления земельными ресурсами, а также в изучении различных методик, необходимых для практической оценки эффективного использования земельных ресурсов с учетом их муниципальных и региональных особенностей.

Допущено Советом Учебно-методического объединения вузов России по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия по дисциплине «Государственное и муниципальное управление».

© ЗАО Издательский дом «Питер», 2006

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 5-469-01425-8

ООО «Питер Пресс», 198206, Санкт-Петербург, Петергофское шоссе, д. 73, лит. А29.

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2:

95 3005 — литература учебная.



Подписано в печать 29.05.06. Формат 60×90/16. Усл. п. л. 28.

Тираж 3000. Заказ № 2503.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография Правда 1906».

195299, С.-Петербург, Киришская ул., 2.

Тел.: (812) 531-20-00, (812) 531-25-55

Оглавление

От авторов	5
Глава 1. Земельные ресурсы как объект управления	7
1.1. Понятия управления земельными ресурсами на государственном и муниципальном уровнях	8
1.2. Нормативно-правовые основы управления земельными ресурсами ...	15
1.3. Зарубежный опыт управления земельными ресурсами	24
1.4. Земельный кадастр как система регулирования земельных отношений за рубежом	33
Выводы	88
Контрольные вопросы	89
Глава 2. Экономика управления земельными ресурсами	90
2.1. Общие принципы и приемы оценки земельных ресурсов	90
2.2. Классификация методов оценки и их применение при оценке земельных ресурсов	104
2.3. Результаты экономической оценки земель поселений	127
Выводы	130
Контрольные вопросы	130
Глава 3. Система управления земельными ресурсами	132
3.1. Система органов государственного и муниципального управления земельными ресурсами	132
3.2. Землеустройство как механизм управления земельными ресурсами	166
3.3. Разграничение государственной и муниципальной собственности на земельные участки	183
3.4. Функциональный подход к управлению земельными ресурсами	197
Выводы	201
Контрольные вопросы	201
Глава 4. Государственный земельный кадастр как основа регулирования земельно-имущественных отношений	203
4.1. История развития и общие положения Государственного земельного кадастра РФ (ГЗК РФ)	203
4.2. Система муниципальных земельных участков	222
4.3. Состав и структура документов Государственного земельного кадастра	231
4.4. Автоматизированная система ведения Государственного земельного кадастра (АС ГЗК)	241
4.5. Технология ведения Государственного земельного кадастра в АС ГЗК	250

Выводы	266
Контрольные вопросы	267
Глава 5. Прогнозирование использования земельных ресурсов	269
5.1. Предмет, метод, задачи и функции прогнозирования использования земельных ресурсов	269
5.2. Фактор времени и качество прогнозов	278
5.3. Классификация прогнозов по периодам упреждения	283
5.4. Принципы и этапы разработки прогнозов	285
5.5. Методы прогнозирования использования земельных ресурсов	288
5.6. Верификация прогнозов	300
5.7. Прогнозирование как функция управления земельными ресурсами	301
Выводы	307
Контрольные вопросы	307
Глава 6. Развитие земельного рынка в Российской Федерации	309
6.1. Государственное регулирование оборота земель	309
6.2. Регистрация прав на землю как основа формирования рынка земли в РФ	356
Выводы	384
Контрольные вопросы	385
Глава 7. Направления совершенствования системы государственного управления земельными ресурсами	386
7.1. Развитие системы ипотечного кредитования сделок с землей как одного из направлений совершенствования системы управления земельными ресурсами	386
7.2. Формирования единого объекта недвижимости на базе земельного участка	396
Выводы	403
Контрольные вопросы	403
Глоссарий	405
Список литературы	445

Земельные ресурсы — понятие многоплановое, требующее осмысления, управления, организации и экономики, знания практического опыта и анализа реформирования правоотношения на землю. Принципы и методы управления земельными ресурсами позволяют увеличить налогооблагаемую базу и сбор бюджетных доходов, привлечь инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создать эффективную систему обеспечения прав гарантий для субъектов земельных отношений. Практически во всех цивилизованных странах фундаментальной основой организации управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы и формы подхода к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

В настоящий момент система законодательных и нормативно-правовых актов регламентирует многообразие форм собственности на землю, что требует современных знаний по управлению земельно-имущественным комплексом как муниципального образования, региона (субъекта РФ), так и Российской Федерации в целом. Введение адекватной платности за пользование земельными ресурсами позволит собственникам земельных ресурсов, прежде всего государственным и муниципальным собственникам, создать прочную материальную и налогооблагаемую базу бюджетной системы государственного и муниципального управления. Введение нового законодательства, регулирующего земельные отношения, вызывает необходимость проведения зонирования территорий населенных пунктов и позволит создать цивилизованный рынок земельных ресурсов.

Теория и практика управления земельными ресурсами имеет многолетнюю историю, является основой создания цивилизованной системы управления земельными ресурсами в России.

Данная книга посвящена управлению земельными ресурсами и анализу всего спектра управленческих проблем и вопросов, возникающих у специалистов-управленцев. В настоящее время резко возрастает спрос на специалистов по управлению земельными ресурсами, поэтому в учебнике уделено большое внимание теоретическим вопросам уп-

равления земельными ресурсами, практическим примерам и возможности их использования при экономической оценке земельных ресурсов. Целью данного учебника является помощь специалистам в усвоении теоретических знаний, нормативно-правовых аспектов управления земельными ресурсами, а также в изучении различных методик, необходимых для практической оценки эффективного использования земельных ресурсов с учетом их муниципальных и региональных особенностей.

Авторами рассмотрены широкий круг проблем, возникающих в процессе управления земельными ресурсами в муниципальных образованияах, регионах (субъектах РФ) и Российской Федерации в целом, методические подходы к управлению земельными ресурсами широкого круга землепользователей в условиях многообразия форм собственности на землю.

В книге обобщен современный практический опыт управления земельными ресурсами, теоретические и методические основы государственного регулирования земельно-имущественных отношений. Анализируются концептуальные основы государственного регулирования земельно-имущественных отношений в Российской Федерации, а также основы государственного управления земельными ресурсами.

Методические разработки, опубликованные в данной работе, прошли свою апробацию и нашли практическое применение во многих регионах России.

Авторский коллектив: *Кухтин П. В., Левов А. А., Морозов В. Ю., Руднев А. В., Семкина О. С., Хованова Н. В.*

Глава 1. Земельные ресурсы как объект управления

Цель данной главы — изучение земельных ресурсов как объекта управления в системе государственного управления. В этой главе рассматриваются вопросы построения организационной структуры государственной власти, решаемые данными структурами задачи на основе современных технологий государственного управления и информационного обеспечения управления. Подробно анализируются вопросы правового обеспечения управления земельными ресурсами, применения нового земельного законодательства и проблемы учета земельных участков в системе государственного земельного кадастра. Здесь также освещаются проблемы разграничения государственной и муниципальной собственности на земельные участки, вопросы формирования системы управления земельными участками как на региональном, так и на муниципальном уровне в ракурсе права муниципальной собственности на землю. В числе рассматриваемых в этом разделе вопросов находятся: предмет, методы и задачи прогнозирования с целью выработки возможного решения по достижению оптимальных результатов в управлении земельными ресурсами. Анализируется научно-практическое значение прогнозирования и планирования и взаимосвязь данных процессов в управлении земельными ресурсами. Приводятся классификация прогнозов по периодам упреждения, принципы и этапы прогнозирования, методы прогнозирования использования земельных ресурсов.

Кроме того, представлен анализ методологии, методов, процессов и процедур принятия управленческих решений. Приведена классификация управленческих решений, отражены методы и модели оптимизации принимаемых управленческих решений.

Результатом изучения главы должно быть овладение методами и моделями управления земельными ресурсами, знаниями в области правового обеспечения управления землями различных категорий и форм собственности.

1.1. Понятия управления земельными ресурсами на государственном и муниципальном уровнях

Главная цель земельных преобразований в Российской Федерации состоит в обеспечении рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, создании правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почвы, сохранения сельских, лесных и других земель, улучшения природной среды, развития сельских и городских поселений.

Земельные ресурсы — это не только территориально-пространственно-природный базис исторического месторасположения этноса народа, но сложный социально-эколого-экономический объект управления. Современное развитие мировой экономики показывает, что в современных условиях регулируемая рыночная экономика требует такого государственного управления земельными ресурсами, которое обеспечивает строгое соблюдение системы земельного и гражданского законодательства в сочетании с экономической самостоятельностью субъектов землепользования.

К основным характеристикам земельных ресурсов государства, помимо общей его площади, относятся плотность населения на единицу этой площади и ее освоенность, а также наличие природно-минеральных ресурсов.

В настоящий момент Россия является крупнейшим в мире обладателем земельных ресурсов. Земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2002 г. в административных границах Российской Федерации составлял 1709,8 млн га. На ее территории обнаружены практически все природно-минеральные вещества планеты, а в зоне влияния находится около 45% пресной и около 20% морской воды. Следует отметить, что около 90% территории России находится в сейсмоустойчивых районах.

Классификация земельных ресурсов в России определяет следующие категории земель.

1. Земли сельскохозяйственных предприятий, организаций, а также граждан, т. е. территории, используемые в первую очередь для нужд сельского хозяйства. В последние годы стали также выделять земли в составе фермерских хозяйств и т. п. Под особым вниманием находятся здесь сельскохозяйственные земли, которые включают в себя: пахотные угодья, огороды, сады, виноградники, плантации, луга, пастбища.

2. Земли лесного фонда — территории, покрытые лесной растительностью и не покрытые, но предназначенные для ее восстановления.

3. Земли водного фонда — территории, занятые водоемами, ледниками, болотами (за исключением тундровой и лесотундровой зон), гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделяемые под полосы отвода водоемов, магистральных каналов и коллекторов.

4. Земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций, территории, находящиеся в пределах границы населенных пунктов, а также земля, переданная в ведение администрации.

5. Земли промышленности, транспорта и иного назначения — территории, предоставленные предприятиям, различным объединениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач (промышленного производства, транспорта, связи и т. п.).

6. Земли природоохранного назначения — территории с особо охраняемыми природными объектами и комплексами, которые имеют природоохранное, научное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

7. Земли запаса — земли, не предоставляемые юридическим и физическим лицам в собственность, владение, пользование или аренду, а также земли, право собственности, владения и пользования которыми прекращено в соответствии с действующим законодательством. Использование земель запаса допускается только после перевода их в другую категорию или предоставления в аренду на срок до года (размер этих земель представлен в табл. 1).

Таблица 1

Распределение земельного фонда России по категориям земель

Категория земель	млн га	%
Земли сельскохозяйственного назначения	440,1	25,7
Земли лесного фонда	1059,8	62,0
Земли водного фонда	27,8	1,6
Земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций (земли населенных пунктов)	18,6	1,1
Земли промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения	17,4	1,0
Земли природоохранного назначения (особо охраняемых территорий)	31,7	1,9
Земли запаса	114,4	6,7
Всего земель (без учета внутренних вод и территориального моря)	1709,8	100

Земля как единый фонд является особым объектом управления, который используется самим государством и предоставляется другим лицам в порядке целевого использования с осуществлением при этом функций по внутренней организации земельных участков. Поэтому управление объективно становится не только функцией собственника, но и, наряду с земельным контролем, самостоятельным правомочием Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

Всеми гражданско-правовыми правомочиями по владению, пользованию, распоряжению земельными ресурсами обладают правосубъектные элементы государственной системы. Государство же, как собственник и суверен осуществляет управление своими имущественными актами, выражающими верховенство государства.

Государство (в лице Российской Федерации и субъекта Российской Федерации) и муниципальные образования в отношении земельных ресурсов выступают в двух аспектах:

- властной структуры, устанавливающей нормы и правила взаимодействия хозяйствующих субъектов, обеспечивающей их выполнение и обременяющей всех собственников и хозяйствующих субъектов местными налогами, иными обязательными платежами и требованиями по содержанию земельных ресурсов;
- собственника, действующего на рынке. Хозяйственная деятельность ведется не только в интересах получения дохода и решения социально-экономических проблем, но и регулирования общего хозяйственного оборота.

Содержание права собственности меняется в зависимости от того, осуществляется ли оно властной структурой или на рыночной основе. Точнее, в зависимости, от того, какие отношения имеют доминирующее значение в обществе — властные или рыночные. Наиболее сложной является ситуация, когда в основе права собственности на землю лежит общенациональное начало, но осуществляется это право с использованием рыночного механизма. Именно в этой ситуации появились и получили объективную основу конструкции «оперативного управления», «хозяйственного ведения» и иные. В условиях рыночной экономики вполне естественным является монетарный подход к содержанию права собственности на землю. Есть все основания однозначно определять это содержание через классические правомочия собственника. Но при этом надо различать право собственности и его осуществление. Существуют условия, когда и при рыночной экономике элементы властных отношений могут сохраняться.

Государство и муниципальные образования по действующему российскому законодательству являются самостоятельными, особыми субъектами права, существующими наряду с юридическими и физическими лицами. К их гражданско-правовому статусу применяются нормы, определяющие участие в имущественном обороте юридических лиц, если иное прямо не вытекает из закона или из особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации). Участвуя в имущественных отношениях, государство должно соблюдать установленные им же правила, обусловленные природой регулируемых отношений. Осуществлять управление государственным имуществом в качестве собственника, реализовывать полномочия по распоряжению имуществом может субъект, наделенный соответствующими полномочиями. Муниципальное образование для участия в гражданском обороте может образовать (учредить) юридическое лицо, передав последнему часть своих полномочий.

Государство, субъекты федерации и муниципальные образования, действуя через свои органы (органы государственной власти или местного управления), выполняют своего рода «подготовительную работу», необходимую для организации эффективного использования земли. В качестве инструмента, реализующего такой механизм управления, может и должен использоваться гражданско-правовой подход к управлению землей, при котором набор и уровень норм и способов по управлению землей устанавливается в зависимости от целевого использования земельных участков.

Практически во всех экономически развитых странах основой управления земельными ресурсами городов является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы, формы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

Примером основ управления земельными ресурсами для России могут служить существующие в настоящее время нижеуказанные *субъекты управления и субъекты права*.

1. Субъектами управления являются:

- представительные органы РФ и муниципальных образований;
- государственные исполнительные органы;
- исполнительные органы муниципальных образований.

2. Субъекты права, осуществляющие управление земельными ресурсами:

- хозяйствующие субъекты;

- органы государственной власти и местного самоуправления в соответствии с компетенцией, установленной законодательством;
- физические или юридические лица, уполномоченные органами власти.

В соответствии со сложившейся ситуацией земельные ресурсы рассматриваются как территория в целом, на которой осуществляется жизнедеятельность социума, и как обособленные земельные участки — части территории субъекта РФ, муниципального района, города и т. д., имеющие площадь, границы, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в Государственном земельном кадастре.

Управление направлено на повышение эффективности использования земельных ресурсов, вовлечение земельных участков в гражданский оборот на основе:

- а) возможности оперативной государственной регистрации прав на земельный участок;
- б) формирования объекта недвижимости, определения его правового статуса;
- в) разработки и утверждения системы законодательных и нормативных актов об установлении (определении) сервитутов, ограничений и обременений, целевого назначения земельного участка;
- г) наличия земельно-информационной системы, основанной на данных Государственного земельного кадастра;
- д) создания и развития инфраструктуры рынка оборота земельных участков и/или прав на земельные участки, включающего специализированные кредитные учреждения, риэлтеров, институт оценки и др.;
- е) определения порядка ценообразования на земельные участки (права на них), передаваемые в гражданский оборот;
- ж) определения нормативов землепользования (участков, передаваемых в соответствии с целевым назначением под социальные и другие объекты, а также в рамках реализации городских заказов и программ);
- з) сверхнормативных участков, передаваемых за дополнительную плату и т. п.);
- и) проведения кадастровой оценки земель.

Исходя из этого земельные участки подлежат обязательному межеванию и регистрации прав на них. Действие сервитутов, обременяющих использование земельных участков в городе, предусматривает учет особенностей существования городской среды и возможностей

дополнения перечня сервитутов по установленной процедуре в интересах города по инициативе уполномоченного органа.

Управление земельными ресурсами, в основном, направлено на:

- а) увеличение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет всех уровней за счет вовлечения в гражданский оборот неиспользуемых земельных участков, повышения эффективности их использования;
- б) сокращение потерь финансовых средств от проведения встречных расчетов между пользователями земельными ресурсами и органами власти города;
- в) вовлечение в арендные отношения льготных категорий землепользователей, использующих участки для целей, не соответствующих заявленным при предоставлении льгот;
- г) введение экономически обоснованных нормативов по эксплуатации и содержанию городских земельных ресурсов;
- д) оптимизацию структуры земельных ресурсов;
- е) формирование инфраструктуры управления:
 - ◆ развитие рыночной инфраструктуры и негосударственного сектора экономики;
 - ◆ определение социально-экономических стандартов (нормативов), обеспечиваемых городом для населения;
 - ◆ создание благоприятных экономических и организационных условий для функционирования хозяйствующих субъектов, развития малого и среднего предпринимательства;
 - ◆ совместимость и объединение баз данных различных городских ведомств в единое информационное пространство и обеспечение оперативного доступа к данным;
 - ◆ развитие института управляющих;
- ж) усиление контроля органов власти за выполнением условий закрепления земельных ресурсов на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, передачи в доверительное управление, аренду, лизинг, договоров купли-продажи, в том числе обязательств покупателя в части использования приобретенного земельного участка, за выполнением инвестором взятых на себя обязательств, планов приватизации;
- з) совершенствование нормативно-правовой базы управления земельными ресурсами, формирование организационных и финансовых условий, обеспечивающих эффективное управление землей.

и) организацию информационной системы, базирующейся на следующих основных принципах:

- ◆ единая система идентификации земельных участков, основанная на кадастровом делении;
- ◆ однократность ввода информации;
- ◆ ответственность за полноту и достоверность введенной информации;
- ◆ обеспечение доступа пользователя к информации и блокирование несанкционированного доступа;
- ◆ обеспечение интегрированного перекрестного контроля достоверности информации в системе.

Для эффективного управления земельными ресурсами используется весь спектр способов, методов и механизмов, предоставляемых законодательством и нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Оценка управления земельными ресурсами начинается с определения критериев того, что будет признано эффективным управлением.

Управление всегда субъективно, поэтому критериев эффективности может быть столько же, сколько существует владельцев у земли. Формирование критериев и механизма оценки эффективности управления осуществляется сверху вниз, начиная с самых общих целей, которые должен сформулировать владелец земли.

Наличие четких и однозначно понимаемых всеми заинтересованными сторонами целей позволяет использовать самый простой и самый корректный критерий эффективности управления — достижение поставленных целей.

Типичные цели использования земельной собственности в государственных и муниципальных организациях:

- гарантированное сохранение вложенных средств;
- целевое использование инвестиций;
- выполнение условий, сопровождающих предоставление финансирования.

Дальнейшая разработка планов, нормативных показателей, форм отчетности и других документов, без которых будет невозможно объективно оценить качество управления земельными ресурсами, должна осуществляться только на основе этих формализованных целей.

Таким образом, **п е р в о е** необходимое условие для формирования критериев и механизма оценки эффективности управления — нали-

ние формализованных целей, которых хочет достигнуть владелец земли.

Второе необходимое условие заключается в том, что цели должны быть не только формализованы, но и представлены в измеряемом виде. Это значит, что при определении целей должны использоваться не качественные показатели — лучше, дальше, больше, — а количественные характеристики, которые легко поддаются сравнению и оценке. Таких количественных характеристик не должно быть много, но, являясь ключевыми информативными показателями, они позволяют собственнику сделать вывод о том, насколько эффективно осуществляется управление его земельной собственностью.

Такой подход предполагает введение механизмов оценки полезности земельных ресурсов путем определения бюджетной и иной эффективности, установления нормативов.

Основной критерий оценки — степень реализации поставленных целей, выполнения нормативных требований. Каждый земельный участок проверяется на необходимость его сохранения в собственности субъекта. Устанавливается режим его наиболее эффективного использования в рамках поставленных задач. Дальнейшие управленческие решения учитывают найденный оптимальный режим.

Бюджетная эффективность уполномоченного органа, управляющего земельными ресурсами, рассчитывается как отношение суммы всех поступлений в бюджет и внебюджетные фонды за анализируемый период (за вычетом льгот) к стоимости земельных ресурсов, принадлежащих субъекту. Критерии и нормативы «социальной эффективности» подлежат разработке.

Они же позволяют уполномоченному органу, осуществляющему доверительное управление землей, иметь четкие критерии того, что ожидает от него собственник и как будет оцениваться его работа.

1.2. Нормативно-правовые основы управления земельными ресурсами

Реализация поставленных задач и функций потребовала основательного пересмотра законодательных основ управления земельными ресурсами. Совершенствование системы экономических отношений предполагает совершенствование системы правового обеспечения управления земельными ресурсами. Результатом этого явилось создание новой нормативно-правовой базы, которая на настоящий момент включает в себя следующие документы (рис. 1).

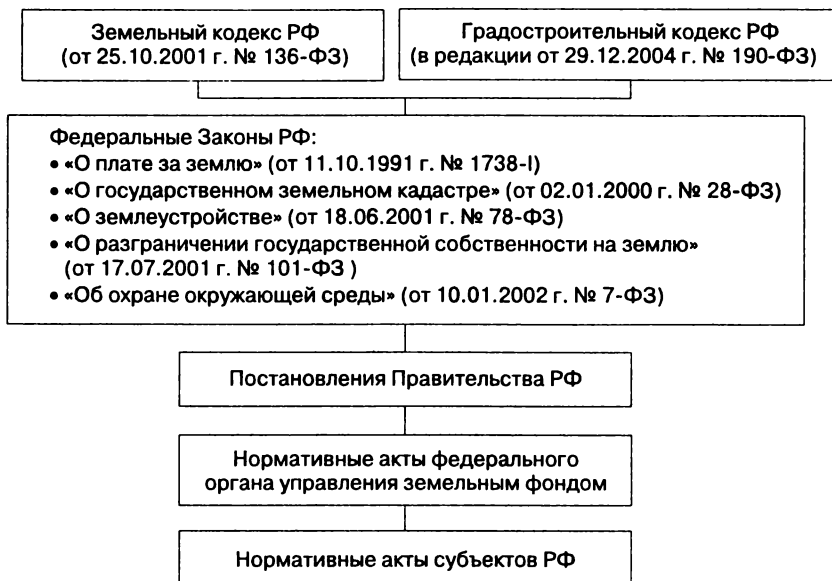


Рис. 1. Нормативно-правовая база управления земельными ресурсами

Проведем анализ наиболее значимых документов, составляющих правовую основу государственного управления земельными ресурсами.

Ныне действующий Земельный кодекс Российской Федерации состоит из 18 глав, 103 статей и имеет следующую структуру.

Глава I «Общие положения» содержит 11 статей и посвящена общим вопросам регулирования земельных отношений в России, здесь раскрываются основные принципы, предмет регулирования земельного законодательства, состав земель Российской Федерации по целевому назначению, полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений.

Согласно «Общим положениям», предметом регулирования земельного законодательства (Земельного кодекса РФ – ЗК РФ) являются отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы природно-территориального базиса жизни и деятельности народов России, проживающих на соответствующей природно-исторической территории. Утверждено деление земель по целевому назначению на 7 категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли поселений;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Глава II ЗК РФ полностью посвящена охране земель, она так и называется «Охрана земель», здесь в ст. 11–14 прописаны цели, содержание и порядок охраны земель и подчеркивается приоритет охраны окружающей среды в регулировании земельных отношений. В частности, в ст. 12 ЗК РФ особо подчеркивается проблема охраны земель от загрязнения, захламления и других негативных воздействий хозяйственной деятельности людей.

В **главе III** ЗК РФ рассматриваются вопросы собственности на землю, само название главы раскрывает это — «Собственность на землю». Здесь в ст. 15–19 описываются виды собственности на землю, гарантированные Конституцией и нашедшие свое отражение в Гражданском кодексе Российской Федерации: собственность на землю граждан и юридических лиц, собственность Российской Федерации (федеральная собственность), собственность субъектов РФ, муниципальная собственность. Здесь также продекларирована возможность обладания иностранными гражданами земель на праве собственности.

В новом ЗК РФ целая **глава IV** посвящена рассмотрению возможности владения землей юридическими и физическими лицами на условиях не собственности. В частности, здесь в ст. 2–24 ЗК РФ на основе ГК РФ прописаны права на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков: постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, аренда земельных участков, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), безвозмездное срочное пользование. Сохранено право работников организаций отдельных отраслей экономики на получение служебных наделов в безвозмездное срочное пользование. Анализируя основные положения данной главы, можно сказать, что современное законодательство сохраняет основные положения старого ЗК РСФСР и дает право существования тем правовым основам регулирования землепользований, какие были заложены ранее.

Однако одной из наиболее значимых глав нового ЗК РФ является **глава V** — «Возникновение прав на землю», в частности здесь в ст. 25–

39 устанавливается, что права на земельные участки, предусмотренные Кодексом, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, другими федеральными законами, и на основании Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», подлежат государственной регистрации в установленном порядке и постановке на учет в земельно-кадастровых палатах субъектов РФ.

Следующей по важности является **глава VI**, где в ст. 40–43 перечисляются основные права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Важность данной главы заключается в том, что здесь достаточно полно прописаны как основные положения различных правоотношений между собственниками и иными пользователями земельных участков, так и реализация возможных плодов хозяйственно-бытовой деятельности на эксплуатируемом земельном участке.

В **главе VII** «Прекращение и ограничение прав на землю» в ст. 44–56 содержатся основные положения обоснований и порядка прекращения и ограничения прав на землю. На основании ГК РФ права на землю могут быть прекращены при добровольном отказе от права, а также — принудительно по решению суда, что нашло свое правовое подтверждение в новом ЗК РФ.

В результате этого сложилась целостная земельно-правовая конструкция, согласно которой земельный участок может быть изъят, в том числе и путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд в связи с выполнением международных обязательств Российской Федерации, размещения объектов государственного и муниципального значения или по иным обстоятельствам, установленным федеральными Законами и Законами субъектов РФ.

Кроме того, в данной главе говорится о том, что права на использование земельного участка могут быть ограничены путем установления особых условий (сервитутов) эксплуатации земельных участков, здесь также описывается режим хозяйственной деятельности в охранных и санитарно-защитных зонах как промышленных предприятий, так и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность людей (например: источники питьевого водоснабжения, поля аэрации станций очистки сточных вод и т. д.), а также установления особых условий охраны окружающей среды, и иных ограничений в случаях, установленных законом и правилами зонирования поселений или муниципальных образований.

Глава VIII (ст. 57–58) посвящена вопросам возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства. При-

чем здесь особо оговариваются вопросы возмещения убытков в результате действия третьих лиц и деятельности других землепользователей по ограничению прав иных землепользований.

Впервые в новом ЗК РФ введена глава о защите прав на землю, это **глава IX** (ст. 59–64) ЗК РФ. В данной главе ЗК РФ достаточно полно рассматриваются вопросы по защите и восстановлению прав собственности на земельные участки, различные варианты нарушения прав с обязательным возмещением понесенных убытков от ограничения прав собственности. Кроме того, в ст. 61 рассматриваются вопросы защиты собственности от несанкционированных действий государственных и муниципальных властей, а также компенсации собственникам имущественных и иных потерь при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

В ЗК РФ в **главе X** (ст. 65–66), **XI** (ст. 67–70) и **XII** (ст. 71–73) определены основы, принципы и порядок государственного управления земельными ресурсами в условиях сформировавшейся рыночной экономики России, здесь рассматривается ряд основополагающих моментов управления:

- платность землепользования — земельный налог, арендная плата;
- оценка земли (рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ», для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земельного участка);
- государственный мониторинг земель, землеустройство и государственный земельный кадастр;
- земельный контроль — государственный, муниципальный и производственный.

Большая часть данных проблем и вопросов подробнее рассматривается в следующих главах учебника.

В **главе XIII** (ст. 74–76) излагаются меры различной ответственности (административной, уголовной и дисциплинарной) за земельные правонарушения. В частности в ст. 76 впервые предполагается возмещение вреда собственнику или арендатору земельного участка в материальном (денежном) выражении, а также возмещение вреда в натуре (восстановление межевых знаков, снос самовольно возведенных строений и т. д.).

В **главах с XIV по XVIII** (ст. 77–103) дается подробное описание характеристик земель по их категориям в последовательности, принятой в гл. I Кодекса.

Здесь впервые применяются новые термины и понятия, в частности термин «земли населенных пунктов» заменен на термин «земли поселений», кроме того, в ст. 85 нового ЗК РФ появляется понятие «зонирование земель поселений».

С другой стороны, в соответствии со ст. 39 Градостроительного кодекса зонирование земель поселений является основной частью правил землепользования и застройки. Правовыми формами зонирования являются схема зонирования — графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны). Согласно Градостроительному кодексу, градостроительный регламент представляет собой совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и других объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при проведении строительных работ в местах осуществления зонирования.

Согласно п. 3 и 4 ст. 39 Градостроительного кодекса, границы территориальных зон определяются с учетом красных линий, естественных границ природных объектов, границ земельных участков и иных границ. Правовой режим, установленный для каждой территориальной зоны градостроительным регламентом, применяется в равной мере ко всем расположенным в ней земельным участкам и объектам недвижимости. Это позволяет сделать зонирование регулятором земельно-имущественных отношений органов местного самоуправления. Поэтому, согласно п. 6 ст. 56 Земельного кодекса, обязательному включению в регистрационный документ, удостоверяющий право на земельный участок в городских и сельских поселениях, подлежат *код территориальной зоны*, установленный правилами застройки, и *функциональное назначение территориальной зоны*, в пределах которой находится земельный участок. Такое зонирование определяется в Градостроительном и Земельном кодексе как правовое зонирование, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

Вследствие этого зонирование земель поселений — это деятельность органов местного самоуправления в сферах планирования использования земель, регулирования создания и эксплуатации объектов недвижимости путем подразделения земель поселений на соответству-

ющие зоны. В результате определения видов зон устанавливаются параметры их использования.

Зонирование земель поселений не является установлением зон с особыми условиями использования земель, санитарно-защитных зон и т. д. и т. п. — это способ определения специфики правового режима отдельных частей соответствующей категории земель, в первую очередь земель поселений. В результате этой процедуры не устанавливаются ограничения прав лиц, использующих земельные участки. При зонировании земель происходит уточнение содержания прав и обязанностей лиц, использующих земельные участки, в зависимости от того, в пределах какой территориальной зоны находится участок земли. Ограничение прав по использованию земельного участка — это неотъемлемый элемент правового режима того или иного земельного участка.

В соответствии со ст. 37 Градостроительного кодекса РФ ограничения на использование территорий (земель) для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в следующих зонах:

- зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон;
- зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной (горно-санитарной) охраны;
- санитарные, защитные и санитарно-защитные зоны;
- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- зоны санитарной охраны источников водоснабжения;
- зоны залегания полезных ископаемых;
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;
- зоны с экстремальными природно-климатическими условиями;
- иные зоны, установленные в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов федерации. С учетом ограничений на использование территорий определяются функциональное назначение территорий и интенсивность их использования. Данные о видах использования территорий установленных зон и об ограничениях на их использование включаются в правила застройки.

Основной задачей в сфере управления земельными ресурсами является государственный учет, осуществляемый на основе ст. 67–69 Земельного кодекса Российской Федерации и в соответствии с За-

коном Российской Федерации «О государственном земельном кадастре».

Критерием учета служит государственный земельный кадастр, представляющий собой формализованный и систематизированный свод документов. В связи с этим государственный кадастровый учет земельных участков — это описание и идентификация в Едином государственном реестре земель (ЕГРЗ) земельных участков, в результате чего каждый такой участок получает определенные характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить соответствующую количественную и экономическую оценку. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку *кадастрового номера* — уникальной характеристики, позволяющей однозначно отождествить любой земельный участок на территории России.

Согласно действующему Российскому законодательству, государственному кадастровому учету подлежат все земельные участки, расположенные на территории Российской Федерации, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков.

Состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами — Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости Российской Федерации (Роснедвижимость).

Финансирование деятельности по ведению государственного земельного кадастра осуществляется за счет:

- 1) средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ (в случае, когда список учитываемых сведений дополняется на основании территориальных особенностей с требованиями субъекта РФ или муниципального образования);
- 2) средств, получаемых в виде платы, взимаемой за предоставление сведений государственного земельного кадастра;
- 3) иных не запрещенных законом источников (рис. 2).

Согласно планам Правительства России, к концу 2007 г. на территории Российской Федерации начинает функционировать единая автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в виде единой компьютерной сети. В состав последней входят 2318 программно-технических комплексов на уровне муниципальных образований, 89 про-

граммно-технических комплексов на уровне субъектов РФ, 7 программно-технических комплексов, обеспечивающих информационное обслуживание федеральных округов.

Суммарная стоимость мероприятий рассматриваемой Программы оценивается в 46,6 млрд руб.



Рис. 2. Источники финансирования программы создания АС ГЗК

При реализации Программы должны быть получены следующие результаты:

- создание единой автоматизированной информационной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, позволяющей в рамках единого государственного информационного ресурса обеспечить формирование сведений об объектах недвижимости как объектах оборота и налогообложения;
- проведение разграничения государственной собственности на землю, регистрация прав собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и ввод информации в автоматизированные базы данных по управлению недвижимостью (в том числе по управлению земельными ресурсами);
- создание системы электронного обмена сведениями между органами (организациями) по формированию управленческих решений, кадастровому учету, технической инвентаризации, оценке объектов недвижимости, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органами по управлению государственным и муниципальным имуществом, органами по управлению фондом недр, лесным фондом, водным фондом, налоговыми органами и др.

1.3. Зарубежный опыт управления земельными ресурсами

Весь опыт функционирования земельного рынка в развитых странах базируется на основополагающих положениях законодательства соответствующих государств.

Рынок земли, включая аренду, наследование и т. д., является не самодостаточной экономической и юридической категорией. Он служит инструментом соответствующей земельной политики по использованию земельных ресурсов. До какой-то степени он отражает и степень землеобеспеченности стран и национальные традиции с большей или меньшей либерализацией экономики.

Существенным фактором в системе землепользования и на рынке земли в целом является государственное регулирование. Изменение самого понятия собственности с неограниченного к ограниченному, со значительной социальной ответственностью и соблюдением целей общегосударственной политики, привело к развитой государственной системе регулирования рынка земли, покупки и продажи, аренде, прав наследования и всех форм передачи земельной собственности. Важной сферой государственного регулирования является оборот земель сельскохозяйственного назначения. Кроме чисто административных мер здесь существенную роль играют и экономические рычаги, в частности налогообложение с дифференциацией поземельного налога в зависимости от использования земли. В целом это создает весьма сложный конгломерат современного земельного рынка с сочетанием действия чисто рыночных сил и многостороннего государственного регулирования.

Покупка и аренда земли являются наиболее распространенными способами передачи прав землевладения и землепользования. Они составляют важнейшие элементы рынка земли и как таковые являются объектом действия гражданского права во многих, если не в большинстве, случаях государственного регулирования, причем последнее определяется как национальной спецификой, так и более общими факторами.

С учетом различий земельного законодательства во многих странах и законоприменительную практику целесообразнее рассматривать по каждой отдельно взятой стране.

Если с этой точки зрения попытаться обобщить опыт развитых стран, то можно представить в схематической форме цели и инструменты проведения земельной политики и те ограничения, которые накладываются на земельный рынок (табл. 2).

Таблица 2

Цели государственной земельной политики

Основные цели государственного регулирования земельного рынка	Страны
Регулирование покупки и аренды земли	Дания, Германия, Япония
Недопущение чрезмерной концентрации земельной собственности	Дания, Германия, Новая Зеландия, Швейцария, Испания, Франция
Недопущение чрезмерного дробления участков земли	Дания, Германия, Ирландия, Италия, Япония, Португалия, Испания, Швейцария, Нидерланды, Норвегия
Удержание населения на местах проживания	Норвегия

Таким образом, большинство западных стран осуществляет в достаточной степени плотный контроль над рынком земли. В то же время есть страны с гораздо более либеральным режимом рынка земли в части торговли и аренды земли, хотя и там существуют ограничения по выводу сельскохозяйственных земель из оборота, налогообложению, праву наследования и другим факторам. Здесь сказываются как национальные традиции, так и наличие земельных ресурсов. К таким странам прежде всего относятся США, Австралия, Канада. Несколько меньше контроль в Великобритании, Бельгии и Греции. Однако и здесь государство резервирует за собой право вмешательства, например, с экологической точки зрения. Так, в Австралии, где большая часть земли является государственной собственностью, выдача разрешений на ее использование или сдачу в аренду обуславливается соблюдением фермерами соответствующих правил использования земли, в частности контроля над эрозией и предотвращения опустынивания.

Особое значение имеет законодательство по аренде. В целом можно констатировать стремление многих государств удлинить сроки аренды и стабилизировать арендные ставки. В общем суммарно эти положения можно представить в табл. 3.

Эта таблица дает общее представление о разнообразии условий аренды со значительным различием от более либеральной (как в США) до более регламентируемой (как в большинстве стран Европы) законодательством и практикой.

В число стран с либеральной практикой рынка аренды, кроме США, можно отнести также Австралию, Канаду и Новую Зеландию.

В Западной Европе в большинстве случаев предусмотрена минимальная длительность аренды. Только в таких странах, как Норвегия, Дания, а из развитых неевропейских — Япония, установлен максимум

срока аренды, а короткий срок — в Ирландии, т. е. в странах, где сама по себе аренда не играет существенной роли. В Дании установлен максимальный срок аренды — 30 лет. Законодательство этой страны не разрешает дальнейшее продление строка аренды и поощряет, чтобы арендатор выкупил бы землю и стал ее собственником. В других же странах срок аренды может быть продлен и сверх установленного срока с созданием системы долговременной аренды.

Таблица 3

Государственное регулирование арендных отношений

Страна	Длительность и регулирование контрактов по аренде
США	Срок зависит от контракта; как правило, преобладают долговременные контракты, ставки арендной платы определяются рынком
Великобритания	Срок зависит от контракта. Имеются и долгосрочные и краткосрочные арендные договоры. Уровень оплаты определяется арбитражем
Исландия	Срок зависит от контракта. Размер арендной платы определяется законом
Ирландия	Срок аренды — минимум 3 года. Размер арендной платы определяется рынком

Различная практика существует и по установлению размеров арендной платы. В Дании, Ирландии, Греции, Люксембурге и Норвегии землевладелец и арендатор самостоятельно договариваются об уровне арендных платежей. В других государствах, где аренда играет значительно большую роль, существует законодательство по регулированию арендной платы.

В Великобритании обе стороны могут самостоятельно определить размер арендной платы, но затем она идет на рассмотрение и утверждение местных властей, которые руководствуются соответствующими стандартами, регулирующими размер такой оплаты.

Закон предусматривает также регулирование или административное утверждение в Ирландии и во Франции. Власти могут контролировать арендную плату путем установления максимальных или стандартных ее размеров. На этой основе готовятся фактически контракты по аренде. Такая практика существует в Нидерландах, Испании, Бельгии, Португалии и Японии. Арендная плата исчисляется при этом в денежной форме исходя из потенциального урожая и цен за прошедшие годы.

Таким образом, практика регулирования арендной платы определяется исходя из специфики каждой страны и здесь трудно найти об-

щую закономерность, хотя видно различие между более либеральной заокеанской и более регламентируемой европейской и японской.

Наследование — одна из форм смены владельцев земли, и как таковая является одним из элементов земельного рынка.

Сама по себе юридическая процедура наследования насчитывает несколько тысячелетий. Наследование — один из наиболее распространенных правовых актов, и поэтому на принципы наследования наложили свой отпечаток и традиции отдельных стран, правовые школы, хозяйственная целесообразность, обычаи и, в значительной мере, государственная политика. При этом сами по себе эти принципы претерпевают изменения в соответствии с реалиями сегодняшнего дня. В общем не существует единой теоретической правовой базы для института наследования, единой юридической, экономической и административной практики, и саму систему наследования можно подразделять на несколько групп, в зависимости от происхождения той или иной юридической системы. Они имеют разное теоретическое и историческое обоснование, разное практическое применение и, в то же время, испытывают на себе воздействие государственной политики, в основном ориентированной на борьбу с фрагментацией земельных владений, способствование концентрации сельскохозяйственного производства и поддержание жизнеспособных хозяйств. Можно сделать вполне определенный вывод о том, что и юридические теории, и правовая практика испытывают серьезное воздействие со стороны государства, ориентированное прежде всего на конкретные экономические цели. В общем, юридические принципы и системы наследственного права, в рамках общего гражданского права, можно разделить на три основные группы.

1. Группа стран с германским гражданским правом, ориентированных на германский гражданский кодекс и на немецкую юридическую практику.

К числу этих стран можно отнести саму Германию, Австрию, Швейцарию и Грецию. Близки к ним как теоретически, так и практически правовые системы скандинавских стран (Швеции, Норвегии, Дании и Финляндии).

2. Ко второй группе стран можно отнести те государства, где на основе римского права было сформировано гражданское право, которое нашло свое выражение в Гражданском кодексе Наполеона. Несомненно, принятие в 1804 г. этого кодекса оказало большое влияние как на юридическую теорию, так и на практику, в первую очередь в странах романской культуры, которые исторически всегда отождествляли себя

с римской культурой, в том числе и с римским правом. В эту группу стран входит прежде всего сама Франция, а также Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Италия, Испания и Португалия. Еще раз хочется подчеркнуть, что основой их правовой системы в области гражданского права, в том числе и права наследования, является Гражданский кодекс Наполеона, но, как будет показано ниже, в эти правовые принципы, и в особенности в их правоприменение, пришлось внести существенные коррективы, чтобы они отвечали и духу, и потребностям времени.

3. В третью группу стран входят прежде всего государства англосаксонской юридической культуры, во многом отличной от континентальной Европы. Англосаксонская правовая теория и практика прежде всего базируется на обычном праве, отдельных законах, на праве прецедента, она исходит из конкретных фактов, не стараясь облечь их в законченную форму кодексов. В то же время, эта юридическая система ориентирована в большей мере на свободу отдельного индивидуума, его неотъемлемого права и отличается значительно меньшим вмешательством государства в область гражданско-правовых, в частности семейно-правовых, отношений, в том числе и в сфере наследования. К этой группе стран можно отнести прежде всего саму Великобританию, США, Ирландию, Канаду, Австралию, Новую Зеландию.

Несколько особняком стоит Япония, которая во многом скопировала в своем Гражданском кодексе многие положения стран континентальной Европы. В то же время, здесь в гражданском праве и в юридической практике сказался и японский национальный характер — стремиться все делать путем нахождения единого мнения в решении дела о наследстве на семейном совете без обращения к властям. В этом проявились различия между японским подходом к юридическим вопросам и американским, где все стремятся решить в судебном порядке. Поэтому сейчас более половины всех юристов в мире живет в США, а в Японии, в расчете на соответствующие группы населения, наименьшее количество адвокатов среди остальных развитых стран.

Анализируя современные теоретические установки и реальную правовую практику этих трех основных юридических систем, можно указать на их основные принципы и различия.

В первой группе стран (германского права) в наследственном земельном праве широко распространен принцип: завещатель не в праве произвольно завещать свое земельное имущество, и оно, как правило, должно переходить лишь к одному из наследников, а все остальные должны получать соответствующие денежные или имущественные компенсации.

В особенности четко этот принцип прослеживается в законодательстве северных, протестантских земель ФРГ. Здесь после установленного факта смерти завещателя земля, а также вся недвижимость, поступает лишь к одному из наследников, обычно либо старшему в семье, либо в наибольшей степени связанному с ведением хозяйства. В случае споров такой наследник определяется судом. По закону требуется, чтобы этот человек имел бы соответствующую квалификацию, опыт работы и возможность эффективно вести хозяйство.

В других же землях Германии, на католическом юге, где господствуют иные традиции, Гражданский кодекс разрешает проводить раздел земли между всеми наследниками. Однако этот же кодекс разрешает оставлять землю только одному наследнику, с условием выплаты компенсации остальным сонаследникам. Вообще, даже исходя из общих принципов германского права, в каждой из стран этой группы осуществляется специфическая политика и применяются особые правовые нормы, чтобы отразить как местные реалии, так и аграрную, да и в целом экономическую политику.

В Швеции, с ее традиционно высоким уровнем государственного регулирования, при получении наследства требуется разрешение властей на введение в хозяйство, с целью сохранения его целостности. Если возникает проблема с выделением одного из участков, то на это также требуется разрешение. Основная идея при этом — желание избежать дробления хозяйства и сохранить жизнеспособный размер предприятий, который обеспечивал бы разумный уровень рентабельности и позволял бы иметь подобающий доход. Если же власти не дают согласия на раздел хозяйств, то наследник обязан его продать целиком либо сдать в аренду. Последнее является довольно частым решением проблемы, что и объясняет высокую долю арендных земель в Швеции.

В группе стран с господством римского права исходным является Гражданский кодекс Наполеона. Он отражает как принципы римского права, так и ту историческую эпоху, когда он был создан. Главное в нем — это равенство прав, которое распространяется и на наследование. Это означает, что все наследники имеют равные права на получение наследства. Принятие этого принципа имело серьезные последствия в виде последовательного дробления земельных наделов. Такое дробление хозяйств находилось в явном противоречии с необходимостью консолидации земельных участков и концентрации хозяйства при переходе к современному механизированному производству.

Поэтому каждая из стран этой группы государств должна была внести поправки в Гражданский кодекс или принимать специальные за-

коны, чтобы хотя бы как-то смягчить эту проблему. Во Франции был принят принцип «преференциального наследника». Исходя из этого принципа, из числа наследников местным судом избирается наиболее квалифицированный кандидат. Ему передается все хозяйство, а он должен возместить в течение 10 лет остальным сонаследникам их долю в наследстве.

В третьей группе стран, где господствует англосаксонское право, вопрос о наследовании стоит принципиально по-иному. В соответствии с принципами этого права завещатель не связан никаким обязательством по передаче своей земли. Он может ее оставить кому угодно, чаще всего лишь одному из наследников (что и стало исторической традицией в Англии). Этот принцип имеет как свои положительные, так и отрицательные последствия. Положительные — это, как правило, сохранение целостности землевладения, а отрицательные — произвольность завещателя и неопределенность прав других сонаследников.

В Японии, как уже говорилось, сложилась своя правовая культура, хотя и основанная на континентально-европейской, но имеющей свои специфические черты. Наследование земли определяется совместным решением всех наследников, свободных в выборе метода деления наследства, но, как правило, не ставится под сомнение целостность сельскохозяйственного предприятия, в особенности с учетом крайне мелких земельных наделов в стране.

В общем, если подытожить вопросы, связанные с теориями и практикой перехода земли по наследству, то можно сказать, что нет единых принципов, единой теории и единого правоприменения.

Исторически сложились разные подходы к наследственному праву, и они сохраняются, но необходимость концентрации или, во всяком случае, недопущения раздробления хозяйств требует применения такого законодательства и исполнительской практики, которая бы позволила сохранять относительно жизнеспособные и рентабельные хозяйства, даже после смены поколений собственников.

В области прав собственности на землю для иностранцев существуют две тенденции — с одной стороны, желание оградить право собственности на землю от возможной ее скупки иностранными гражданами или нерезидентами, с другой стороны, создание правовых систем, в первую очередь в Европейском Союзе, где на правах взаимности нерезиденты, но граждане стран Европейского Союза, приравниваются в правах к гражданам данного государства, основываясь на общем принципе свободного движения капитала и рабочей силы.

Реальное же положение определяется степенью экономического развития государства, системой его финансовых реалий. Можно суммировать в табл. 4 такие ограничительные подходы в различных странах.

Таблица 4

Подходы к ограничению приобретения земли иностранцами

Уровень проведения ограничения на покупку земли иностранцами	Страны
На общегосударственном уровне	Ирландия, Япония, Мексика, Новая Зеландия
На региональном уровне	Австралия, Канада, США

В ряде других стран также практикуется ограничение на возможность иностранцев по покупке земли. Так, такие ограничения действуют в Австрии, в Чешской Республике, Исландии и Турции. В Европейском Союзе льготы на покупку земли иностранцами распространяются лишь на граждан стран этой международной организации, по отношению ко всем остальным устанавливаются ограничения.

Сам характер таких ограничений и формы решения проблем различны в разных странах. Так, в Новой Зеландии право на покупку или аренду более 2 га земли решается трибуналом по охране земли, и решение зависит от каждого конкретного случая, принимая во внимание возможности внедрения новых технологий, крупных инвестиций, деловой компетенции, а также наличие свободных земель.

В Австралии эти ограничения применяются в основном в Западной части континента, чтобы обеспечить за австралийцами контроль за большей частью еще слабо используемых земель.

В Канаде это регулирование носит более жесткий характер, с целью ограничения либо недопущения иностранной собственности на землю. Законодательство по этой проблеме осуществляется на уровне провинций, причем в ряде случаев это касается не только иностранцев, но и нерезидентов данной провинции. Только в Ньюфаундленде и Нью-Брансуике, где сельского хозяйства почти нет, существует свободная покупка сельхозугодий.

В странах Европейского Союза существует льготный внутренний режим для всех граждан стран Союза и приняты на уровне Союза общие правила для внешних капиталовложений для граждан прочих стран.

Однако и внутри Союза в некоторых странах сохранены ограничения даже для граждан других государств — членов этой международной организации. Так, в Ирландии, где сильны местные традиции

борьбы за землю с английскими лендлордами, создан режим, по которому сильно ограничивается возможность иностранцев по покупке земли.

Во Франции требуется особое разрешение в двух случаях — если сделка превышает 3,750 млн евро (данные на ноябрь 1999 г.) либо если речь идет о покупке виноградников, которые по традиции считаются в стране важной частью национального богатства.

В Японии в сельском хозяйстве, так же как и во многих других отраслях экономики, традиционно проводится политика по ограничению зарубежных капиталовложений. В сельское же хозяйство запрещены иностранные капиталовложения не только в землю, но в целом в сельскохозяйственное производство. Это же касается лесного и рыбного хозяйства.

Можно особо рассмотреть положение в этом плане в США, где имеется весьма разнообразный опыт по предоставлению прав на покупку земли либо ограничению этих прав для иностранцев.

В 1978 г. был принят Акт о зарубежных капиталовложениях в сельское хозяйство. По этому федеральному акту не запрещается иностранцам приобретать сельхозугодья в США, но в каждом отдельном случае они должны сообщать об этом на имя министра сельского хозяйства США. То же касается и лесных угодий. В основном иностранцы-собственники — это канадцы и европейцы.

Фактическое же ограничение прав иностранцев на покупку земли осуществляется на уровне штатов. Сейчас в 28 штатах существуют законы по ограничению прав иностранцев на покупку земель сельскохозяйственного назначения. Это же касается и иной земельной собственности (в частности, существуют ограничения на приобретение городских, лесных земель и земель, занятых пресными водоисточниками). В ряде штатов ограничивается площадь земли, которая может быть продана иностранцам. Еще в некоторых штатах даже гражданам дружественных стран не разрешается покупать сельскохозяйственные земли, но делается исключение при покупке земли для горнорудных или научно-исследовательских работ. Во многих штатах существуют ограничения для граждан враждебных стран или при продаже государственных земель, или при переводе земель из сельскохозяйственного на другие виды использования. В общем же, в целом 17 штатов, в основном сельскохозяйственного направления, практикуют ограничения по продаже сельскохозяйственных земель иностранцам.

В общем, эти ограничения прежде всего существуют в основных сельскохозяйственных штатах, не давая или затрудняя иностранцам приобретать сельскохозяйственные земли.

1.4. Земельный кадастр как система регулирования земельных отношений за рубежом

1.4.1. Опыт зарубежных стран в области создания и ведения земельного кадастра

Земельный кадастр, который в настоящее время ведется практически во всех странах мира, неразрывно связан с понятиями учета, оценки состояния и использования земельных ресурсов и предполагает выделение и определение однородных по своим свойствам объектов с описанием их территориальных границ с последующим картографированием и представлением количественных и качественных характеристик.

Под земельным участком понимается некоторая часть поверхности земли, отделенная от других границами, внутри которых действует официально признанный пакет прав, обязательств и ограничений. Причем, это понятие включает как естественные, так и искусственные объекты или сооружения, размещенные внутри этих границ.

Для рассмотрения опыта зарубежных стран необходимо также уточнить значения терминов, применяемых в практике управления недвижимостью: *фискальный кадастр*, *юридический кадастр*, *многоцелевой кадастр*.

Фискальный кадастр (*fiscal cadastre*) — это кадастр, направленный на обслуживание целей налогообложения недвижимости.

Юридический кадастр (*jurdical cadastre*) — это кадастр, направленный на регистрацию и защиту прав собственности относительно недвижимости.

Многоцелевой кадастр (*multipurpose cadastre*) — кадастр, который используется для управления земельными ресурсами (как средством производства и пространственным базисом), применяемыми в практике управления недвижимостью.

Наиболее распространенное определение кадастровой системы в общем понимании дано FIG (Международной федерацией геодезистов) — «Кадастр — это официальный реестр недвижимости, который базируется на основе земельного участка (парцела)».

Разность между юридическим кадастром и земельной регистрационной системой только терминологическая (в англоязычных странах более распространен термин система регистрации титулов).

Наиболее распространенными в мире системами регистрации являются те, которые базируются на «регистрации документов», и те, где основой является «регистрация прав или титулов».

В системах, которые базируются на «регистрации документов», в реестр вносится запись о передаче (договор передачи) прав на недвижимость как любого частного соглашения (например, нотариусом). При этом государство не несет никакой ответственности за настоящие соглашения. Такая система характерная для аграрных стран.

В системах, где основой является «регистрация прав или титулов», регистрируется факт самого соглашения, оформленный соответствующим образом, права и ограничения, которые составляли предмет соглашения, а также недвижимость отображается на специальных крупномасштабных картах. Все действия происходят в соответствии с установленной законодательством процедурой, где государство гарантирует корректность соглашений и несет ответственность в случаях возникновения нарушений прав собственников.

Эта довольно сложная система, в которой задействован ряд организаций с четким распределением функций. При этом органы, которые регистрируют права собственности (титулы), не имеют абсолютно никаких распорядительных функций в отношении к недвижимости.

В абсолютном большинстве стран регистрационная система состоит из двух частей:

- 1) картографической — планы масштаба 1:500 — 1:5000, на которых отображена информация про границы собственности, административные границы, математическую основу планов (система координат, геодезические пункты), кадастровый номер (идентификатор) участка, основные элементы местности (сооружения, пути соединений, гидрография, леса и т. п.).
- 2) документальной информации, к которой относятся: кадастровый идентификатор, регистрационный номер в реестре собственности, адрес, муниципальный код собственника, когда и как создана собственность, права и ограничения относительно собственности, и т. п.

Информация в системе группируется на основе земельного участка или имени собственника или их комбинации.

В таких системах регистрации чрезвычайно важная роль отведена государству, которое устанавливает:

- кто (какие организации) ответственны за определенную информацию и за определенные базы данных (распределение и взаимоконтроль, а не концентрация и бесконтрольность), четкое распределение правовых и технических функций; как должен быть организован обмен информацией между разными организациями;
- каким образом и какая информация доступна для пользователя;

- как установить стандарты, процедуры, терминологию и т. п.

Европейские страны мира насчитывают более двух столетий истории развития кадастровых и регистрационных систем.

Условно можно выделить четыре основных блока стран:

- 1) страны с так называемой **наполеоновской административной системой** (страны юга Европы, включая Францию, Испанию, Италию, Грецию);
- 2) страны с **немецкой системой** (Германия, Австрия, Швейцария);
- 3) блок **скандинавских стран** (Норвегия, Финляндия, Швеция);
- 4) группа **англоязычных стран**, куда входит как сама Великобритания, так и другие страны мира, которые в той или другой мере испытали влияние английского «общего права», включая США и Канаду.

Специальный опрос, проведенный в разных странах для анализа кадастровых и регистрационных систем, выявил у 55 респондентов, включая 12 стран Западной Европы, 6 провинций Австралии, 5 провинций Канады, 4 штата США, а также страны Азии, Африки и Латинской Америки следующее положение дел:

- у 41 респондента, включая 11 стран Европы, действуют системы регистрации прав на недвижимость, а у 13 респондентов действуют как системы регистрации документов, так и системы регистрации прав;
- у всех респондентов в реестровые записи вносятся права относительно недвижимости, в 89% регистрируются закладные, а их стоимость указывается в 75% случаев;
- у 62% опрошенных в реестры вносится реальная цена собственности, которая была оплачена во время транзакции;
- у 85% опрошенных реестры являются полностью открытыми для общественности, а полностью закрытыми только в Саудовской Аравии и на Кипре;
- во всех странах регистрация базируется на соответствующем законодательстве;
- у 62% опрошенных управление реестром осуществляется на национальном уровне (за исключением США, Канады, Австралии);
- реестры в 38% случаев подчинены министерствам юстиции, в 23% — министерствам окружающей среды и земель, в 11% — министерствам финансов и остаток — другим министерствам; у 68% респондентов правовой титул собственности гарантируется государством.

Количество зарегистрированных объектов собственности в реестрах зависит от размеров стран и количества населения. В Англии зарегистрировано 15,7 млн объектов собственности, в Франции — 97 млн земельных участков, которые принадлежат 34 млн собственников, в Японии — около 200 млн земельных участков, в Швеции — около 4,5 млн единиц объектов собственности, в Испании около 67 млн единиц объектов собственности.

Наибольшее количество транзакций (продаж) недвижимости осуществляется в Японии — около 3 млн на год; в Швеции — 0,3 млн транзакций; в Португалии — 0,5 млн; в Англии и Уэльсе — около 1,1 млн; во Франции — около 2 млн.

В целом, можно отметить основные особенности кадастровых систем и систем регистрации:

1. Система действует на основе тщательно разработанного законодательства.
2. Существуют детально отработанные и законодательно закрепленные процедуры регистрации.
3. Система является государственной и централизованной с делегированием некоторых полномочий на места.
4. Система состоит из картографической и документальной (текстовой) частей.
5. Реестры базируются на основе официальных крупномасштабных карт.
6. В большинстве систем поддерживаются единые стандарты обмена данными.
7. Рутинные работы выполняют за счет самофинансирования, модернизация — при поддержке государства.
8. Кадастровые системы постоянно изменяются с учетом изменения экономической ситуации.
9. С начала 1980-х гг. в Европе проходит «кадастровая» реформа, связанная с применением новых технологий и компьютеризацией реестров.
10. Реестры являются открытыми для публичного доступа (хотя в некоторых странах недоступна информация о стоимости и залоге).

Преимущества от внедрения кадастровой системы и системы регистрации прав на недвижимость экспертами ООН формулируются следующим образом:

- Эффективное управление общественными и частными землями;
- Уверенность собственников;
- Защита прав собственников;
- Уменьшение количества земельных споров;
- Усовершенствование системы передачи прав собственности;
- Стимулирование рынка земли;
- Безопасность кредитов и инвестиций;

- Ускорение земельной реформы;
- Эффективность налоговой политики;
- Поддержка земельного планирования и управления;
- Мониторинг рынка земли.

Как показывает практика, кадастровые и регистрационные системы путем информационного взаимодействия с иными базами данных трансформируются, в частности в европейских странах в земельно-информационные или, используя международную терминологию, в многоцелевые кадастры. Однако такая трансформация наблюдается только в странах, проводящих жесткую социальную политику и способных тратить на ее реализацию солидные средства (Швеция, Финляндия, Норвегия, Германия и т. д.).

В то же время, Англия, США, Франция не считают необходимым расходование средств на столь дорогостоящие системы.

1.4.2. Страны «наполеоновской административной системы»

В странах с наполеоновской системой главная цель кадастра — налогообложение собственности (фискальный кадастр), что не имеет функций юридического кадастра (или системы, направленной на защиту прав собственности). В этих странах развитие кадастра началось в XIX столетии.

Император Наполеон при создании системы кадастра предусматривал, что система будет служить для обеспечения юридической защиты собственности и было несколько попыток предоставить кадастру юридические функции, однако эта идея так и не была реализована за всю историю существования системы вследствие того, что такую сложную систему невозможно было выстроить. В связи с переходом к цивилизованному рыночному отношению в этих странах возникает острая необходимость создания, кроме кадастрового реестра, специального реестра прав собственности относительно недвижимости. Такие реестры были созданы и действуют во всех странах с наполеоновской системой. Данные этого реестра имеют юридическую силу, но лишь как первое, не основное, доказательство в спорах. Фактически реализована не система регистрации прав, а система их публикации перед третьими лицами (в отличие от Германии, Великобритании и т. п., где регистрация служит основой для признания прав и гарантируется государством).

Кадастр и реестр в этих странах подчиняются Министерству национальной экономики и финансов.

· В кадастровых системах поддерживается только та информация, которая необходима для целей управления налогообложением. Информация про грунты, естественные ресурсы и т. п. собирается в информационных системах Минсельхоза или Минэкономики.

В этих странах национальный реестр является централизованной системой, которая управляется исключительно государством на основе законодательных актов страны, но функции практического выполнения работ переданы на уровень муниципалитетов, где находятся соответствующие подразделения службы.

Система состоит из двух частей — *картографической* и *документальной* (текстовой). Вся информация в системе сгруппирована на основе земельного участка.

В реестре недвижимости, который в этих странах является отдельным органом, но тесно связанным с кадастровым реестром, регистрируются:

- реальные права собственника относительно недвижимости;
- юридические акты (купли-продажи, решения о транзакциях, цензы, права на поверхность и недра, сервитуты);
- интересы третьих лиц;
- ограничения;
- ипотека, кредиты и т. д.

Система оценки недвижимости в этой группе стран базируется на основе рентной, а не рыночной стоимости. Согласно выводам специалистов этих стран, такой подход изживает себя, так как требует громоздкой неэффективной системы оценок.

1.4.2.1. Ведение земельного кадастра во Франции

Кадастр Франции начинает свою историю в 1790 г., когда Национальное собрание издало закон о налоге на недвижимое имущество, который основывался на чистом доходе от земли и построек.

При оценке земли под доходом понималась арендная плата, определяемая в зависимости от урожайности и издержек производства сельскохозяйственной продукции. Для разработки кадастра все земли были разделены на отдельные участки — *парцеллы* (*parcelles*), отличающиеся видом выращиваемой культуры или правом собственности. При описании каждого участка, в ходе которого необходимо было точно измерить и зафиксировать его размеры и местоположение, специальная комиссия приступала к оценке. Сущность оценки заключалась в том, что определялся чистый доход участка с последующей проверкой

полученного результата данными о величинах существующих арендных плат и продаж, а непосредственными исполнителями являлись общественные комиссии, состоящие из представителей общин, владеющих разными типами недвижимости.

Вследствие большого количества необходимой информации, отсутствия достаточного количества специалистов по проведению подобных работ создание кадастра во Франции продолжалось почти 50 лет. За это время потеряли свою актуальность и потребовали пересмотра результаты, полученные в начале работы. Поэтому в 1850 г. был принят закон о пересмотре результатов, полученных более 30 лет назад. Полностью эта работа была окончена в 1854 г., который считается годом окончания всех оценочных работ.

К одной из главных причин столь долгого создания кадастра следует отнести отсутствие правительственного финансирования оценочных работ и отсутствие четкой идеологии, плана реализации, системы оценки для налогообложения недвижимости. Если первоначально предполагалось определять средние урожайности участков в данной местности, то затем верх получило мнение о необходимости оценки земли каждого индивидуального владельца и даже его отдельных парцелл. Именно это привело к неоправданному возрастанию объема работы и породило злоупотребления и неравномерность обложения налогом.

Для городской недвижимости были выполнены оценочные работы только в нескольких городах разных департаментов. Полученную величину дохода делили на число жителей и получали среднюю величину доходности на одного жителя. Для оценки в остальных городах полученные среднестатистические величины доходности умножали на количество жителей и получали доходность всего городского недвижимого имущества. Прибавляя доходность городской недвижимости к доходности земли, получали общую доходность всей недвижимости департамента.

Современный кадастр во Франции базируется на Законе от 18.07.1974 г.

Вся земля Франции (а это более пятисот тысяч квадратных километров) разбита на сто составляющих, шестьдесят из которых являются землями сельскохозяйственного назначения. За последние годы акценты налогообложения сместились в пользу муниципалитетов. Они и играют решающую роль в их начислении. Территория Франции поделена на 37 тыс. муниципалитетов, 100 департаментов и 26 регионов. Права регионов, департаментов и муниципалитетов ограниче-

ны исполнительными функциями. Из-за большого числа нормативно-правовых актов трудно понять и полномочия регионов, и полномочия департаментов, и полномочия муниципалитетов. По закону, принятому в 1982 г., вопросы экономического развития, налогообложения и образования переданы в ведение местных администраций, но не во всех регионах, а только в 22, а также в 96 департаментах. Сумма земельного налога рассчитывается на основе земельного кадастра.

Что касается налогообложения строений, то во Франции по отношению к ним действуют как минимум два вида налогов:

- 1) налог на собственность, который не зависит от того, использует она для извлечения прибыли или нет;
- 2) налог на коммерческое (не для себя) использование строений.

Помимо налогов на пользователя (арендатора) и на переход прав собственности, со всех собственников взимается земельный налог, а физические лица, обладающие состоянием более 750 тыс. евро по данным на ноябрь 1999 г. (состояние учитывает все активы, в какой бы стране они не находились), подлежат обложению имущественным налогом.

Система регистрации Франции фактически состоит из 353 реестров, сгруппированных в 6 групп. Реестры базируются на основе компьютерных технологий, которые позволяют легко оперировать 40 млн записей о собственниках и 94 млн записей о земельных участках и в автоматизированном режиме получать всю необходимую информацию и распечатывать необходимые документы. Реестр предусматривает наличие Главного регистратора, который несет личную ответственность за правильность данных в реестре. Это государственный служащий соответствующего ранга, единственный среди государственных служащих имеющий такой статус и, кроме должностного оклада, получающий специальную доплату.

Во Франции можно выделить два основных реестра, связанных между собой.

Первый, занимающий главенствующие позиции, кадастр, т. е. графические планы (не отличающиеся детальностью), описывающие налогооблагаемые единицы — земельные участки.

Главная цель кадастра, с точки зрения регистрации прав — присвоение земельным участкам идентификационных номеров, которые указываются во втором регистре, ведущемся канцелярией залогов и документов (*bureau des hypothèques*). Этот регистр довольно проблематично назвать реестром прав, более корректным обозначением будет архив, ибо он содержит различные уведомления, заявления, правоудостоверяющие и иные документы относительно земельных участков

и строений на них и служит для свидетельства существования права, но не подтверждает само право.

Здесь скорее регистрационная система (публичный архив) обслуживает кадастр, нежели наоборот.

Особый статус земель сельскохозяйственного назначения как средств труда проявляется во Франции более ярко, чем в других европейских странах.

Строения на таких землях являются принадлежностью земли, тогда как в населенных пунктах земельный участок является принадлежностью строения и следует его судьбе.

Какого-либо государственного реестра прав во Франции нет. Но имеется ориентированная на налогообложение кадастровая система. Если вы покупаете участок, то оплату геосъемки придется оплатить вам, так как актуализация кадастровых сведений в плановом порядке не производится. Объектом учета в кадастре всегда был и остается земельный участок, однако единство объекта недвижимости во Франции определяется дифференцировано:

- если назначение земельного участка сельскохозяйственное, то расположенные на таких участках объекты недвижимости (многолетние зеленые насаждения, коровники, свинофермы и др.) являются принадлежностью участка. Стоимость построек как таковых не определяется, а определяется доходность участка как единого целого со строениями;
- если земельный участок назначен служить строению (т. е. является принадлежностью строения), то объектом налогообложения является строение (доходность строения).

1.4.2.2. Ведение земельного кадастра в Испании

Такой же подход к ведению кадастрового учета, как и во Франции, базирующийся на «кадастровой ренте» и допускающий новые формы пользования без их обязательной регистрации в реестре, применяется в Испании. Так, в Испании не регистрируются лизинг, мультисобственность (таймшер) и другие новые виды прав. Но в Испании регистрируется как самостоятельный объект прав — строительство. Это уже само по себе говорит о том, что земельный участок, предоставленный для строительства, имеет особый правовой статус. Вновь построенный объект регистрируется в органах архитектуры, а права на него регистрируются в реестре собственности. При регистрации присваивается регистрационный номер, тождественный кадастровому, который присваивается финорганами. В Испании идет дискуссия об объединении

физического кадастра и реестра собственности. В Европе это разные кадастры, и об их объединении речи не идет.

Официально испанский кадастр был основан в 1845 г., но только в 1906 г. Закон о кадастре установил правила выполнения работ. Главная цель закона была в создании земельного реестра. С начала и до 1964 г. это был только сельский кадастр. Много раз делались попытки установить кадастровую систему европейского типа, но в условиях авторитаризма они наталкивались на сопротивление больших землевладельцев и властных структур.

В 1978 г., в ходе реформы системы налогообложения, было установлено, что налоги на недвижимость должны собираться местными властями. Налоги на недвижимость составляют основной годовой доход для местных властей, а система налогообложения основана на кадастровых данных. Эта причина, вместе с важностью кадастровых данных для многих применений, стала для правительства Испании поводом начать в 1982 г. комплексное обновление кадастра с целью достижения высокого качества кадастровых данных, базирующихся на точной и постоянно обновляемой картографической основе.

Внедрение современной системы европейского типа началось в 1987 г., почти через 9 лет после принятия Конституции 1978 г., с принятием которой в стране развернулись глубокие экономические реформы. Со временем начались работы по городскому кадастру и сегодня городской кадастр стал важнейшим вследствие высокой прибыли от налогообложения.

Испанские недра находятся в государственной собственности. Земельный участок, предоставленный для строительства и обслуживания строения, в таких условиях является нематериальным объектом (площадь, двумерное пространство). В этом случае один участок отличается от другого только назначением. Этого нельзя сказать про земли сельскохозяйственного назначения, так как это материальный объект, представляющий собой слой почвы, который может находиться в собственности не только государства, но и частных лиц. Соответственно в реестре прав земельный участок сельскохозяйственного назначения является самостоятельным объектом права, а земельный участок при строении не является самостоятельным объектом права и отражается только в описании объекта как одна из принадлежностей. Во Франции нет регистрации прав, но детальное описание всех принадлежностей строения, в том числе участка, присутствует во всех договорах купли-продажи. Если этого не сделать, то француз (продавец) все, что можно разобрать, увезет с собой, а часть участка может переуступить

соседу за отдельную плату. Это законное право продавца: все, что не указано в договоре, остается собственностью продавца. Поэтому во Франции и в Испании детально описываются объект сделки и все его принадлежности. Ответственным за описание чувствует себя покупатель. Какой-либо специальной службы, типа БТИ, которая дает описание и планы объекта, в Испании нет.

В Испании земельный участок сельскохозяйственного назначения имеется в земельном кадастре (физический кадастр) и является самостоятельным объектом сделки и самостоятельным объектом права. Если же объектом сделки является строение, то оно и вносится в реестр собственности как объект недвижимости и объект права, а не как участок со строением. При этом одним из документов, требуемых для регистрации прав на новостройку, является справка архитектора об окончании строительства и соответствии построек проекту.

1.4.2.3. Ведение земельного кадастра в Италии

Италия — прародительница законодательства европейских стран. Особенно это заметно в части недвижимости. И особенно в части ведения земельного кадастра и регистрации прав.

Особый статус земель сельскохозяйственного назначения, характерный для Европы, впервые зародился в Римской империи. Городские земли как принадлежности строений и сооружений в земельном кадастре занимают очень мало места, а зачастую и вообще отсутствуют, так как строительство находится в ведении органов архитектуры, а регистрация прав подведомственна органам юстиции.

Постепенное развитие земельного кадастра с выделением в самостоятельный реестр из его состава правовой части повлекло выделение в самостоятельный объект регистрации вначале строения с земельным участком, а затем обособленных помещений строения (без земельного участка).

Детальнейшая проработка в римском праве вопросов долевой собственности исключила отождествление недвижимости с земельным участком. Порядок пользования городским земельным участком при строении как главной вещи рассматривался практически всеми выдающимися римскими юристами.

Завершая краткий обзор принципов обеспечения единства объекта недвижимости в странах Европы, можно отметить, что в тех европейских странах, где значительная часть земель находится в государственной собственности и предоставляется гражданам для застройки только в пользование или аренду, вопрос об единстве объекта недвижимости

решается на законодательных принципах, при которых он (участок) не имеет своей юридической судьбы и может быть только принадлежностью строения.

Современный кадастр Италии базируется на Декрете № 650 от 1972 г.

1.4.3. Немецкая система ведения кадастрового учета

Немецкая система ведения кадастрового учета, исходя из юридических традиций стран, которые относятся к этой группе, отличается от вышерассмотренных систем регистрации, прежде всего, детально обработанными процедурами, высокой точностью определения границ землевладений, гарантиями положения границ, гарантиями зарегистрированных прав и т. п.

В общем контексте, с точки зрения институциональной структуры, система состоит из трех основных элементов (рис. 3). Эти три независимых элемента взаимосвязаны и действуют совместно, контролируя друг друга, что дает возможность получать высокое качество данных в системе.

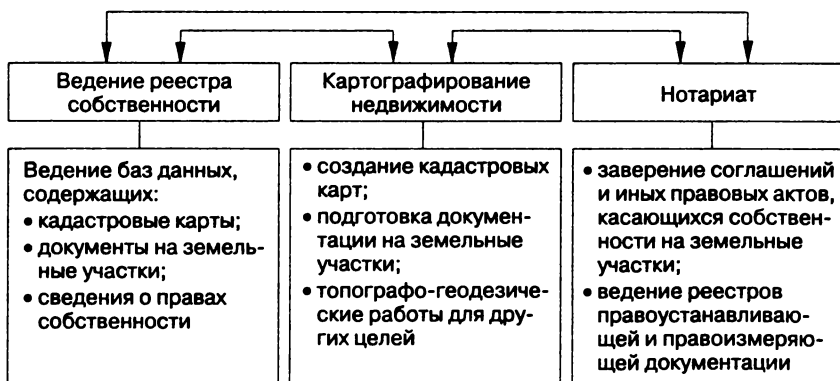


Рис. 3. Система ведения кадастрового учета в Германии

Несмотря на то, что основой для системы была поддержка налогообложения, эта функция сейчас становится менее важной, а больше внимания отводится обеспечению прав собственности и упрощению процедуры транзакций собственности.

Реестр недвижимости отличается от наполеоновской системы. Вопреки ряду технических отличий (например, за основу регистрации принята единица собственности, а не собственник), главным является то, что любая транзакция считается незавершенной, пока она не зарегистрирована в реестре. Реестр построен на принципе легитимности

записей, которые, в свою очередь, предусматривают высокие требования относительно отсутствия ошибок в записях. Записи в реестре вместе с картами собственности служат основой для доказательств в судебных инстанциях при решении споров относительно недвижимости. Почти все аналоговые кадастровые данные трансформированы в цифровую форму. На протяжении следующего десятилетия эта работа будет осуществлена со всеми крупномасштабными кадастровыми и мелкомасштабными топографическими картами.

Система достигла значительно лучшего развития в сравнении с системами стран наполеоновского кадастра с точки зрения надежности данных — реестр собственности поддерживается картографическими данными, которые являются частью реестра и имеют, в связи с этим, юридическую силу, предусмотренную законом.

Картографирование собственности может вестись только государственными учреждениями или под их контролем и специалистами, которые имеют специальные лицензии. Регистрация является исключительной прерогативой государства.

Несмотря на то, что реестр недвижимости и картографирование недвижимости ведется двумя разными организациями, все данные отлично согласовываются между собой, а независимость этих организаций в значительной мере оказывает содействие достоверности данных, потому что каждая сторона несет ответственность за свою часть. Реестры собственности в основном компьютеризированы (или находятся в процессе компьютеризации) и базируются на цифровых крупномасштабных картах.

Кроме того, кадастровые службы обеспечивают города и муниципалитеты данными и документами для муниципального планирования и проектирования. В ближайшем будущем основным направлением будет разработка и внедрение официальной геоинформационной системы (ГИС).

В отличие от реестров Англии и Франции немецкий реестр прав прочно увязан с топографическими картами и планами, отображающими размеры и границы участков (в международной практике именуемыми кадастровыми), и налоговым регистром.

Сочетая в себе элементы и английской и французской моделей, немецкая регистрационная система равным образом удовлетворяет и фискальным и правовым нуждам. С одной стороны, обязательность прав на недвижимость создает государственные гарантии собственникам. С другой стороны, тщательные и подробные планы (включая топографические) описывают земельные участки как объекты налого-

обложения. Однако картографическая основа и данные для налогообложения не составляют частей реестра прав — эти базы данных имеют свободный обмен информацией.

1.4.3.1. Ведение земельного кадастра в Германии

Кадастровая система основана в Германии в прошлом столетии и до 1876 г. составлялась как числовой кадастр в Пруссии. В Баварии имелся графический кадастр на базе карт 1:5000. Функция кадастра состояла изначально в том, чтобы сделать возможным справедливое налогообложение земли. Это был налоговый кадастр.

Кадастровая, геодезическая и картографическая системы были созданы в Германии в начале XIX в. в связи с изменениями в налогообложении недвижимости. Последнее требовало определить границы и зарегистрировать частную и общественную собственность, что и стало задачей Кадастровой службы.

Очень важным для регистрации земель и кадастра было принятие в 1900 г. Германией Гражданского кодекса *«Bürgerliches Gesetzbuch»*, который составляет основу для транзакций и регистрации прав на недвижимое имущество.

В то же время, в самой Германии организационно единой системы на уровне государства нет, в силу федеративного устройства страны. Но во всех землях работы выполняются по общим правилам и в единых стандартах. Основное отличие состоит в решении организационных вопросов. Так, в разных землях организации, которые ведут кадастровые системы, подчинены разным министерствам: Министерству финансов, Министерству юстиции, Министерству внутренних дел.

Нужно отметить, что слово «кадастр» только условно возможно применить в случае Германии, несмотря на то, что в начале создания эта система испытала значительное влияние французского опыта.

В Германии регистрация прав является единственным легитимным источником права на землю, за исключением редких случаев (например, наследование). В первый раздел вносятся характеристики собственника, во второй — различные виды частных ограничений (узуфрукт, право преимущественной покупки, сервитуты и т. д.), и в третий — экономические обременения (залог, обязательства по выплате коммунальных платежей и прочее). Функция по ведению реестра прав возложена на департаменты районных земельных судов. Отдельную часть реестра земель составляет регистр кондоминиумов, так же как и реестр прав, он ведется районными земельными судами.

В Германии также существует земельный налог, но, вместе с тем, немецкое законодательство следует английским традициям и рассматривает все строения и сооружения как часть земельного участка (хотя существует исключение — наследуемое право строительства предполагает наличие прав на здание у иного собственника, нежели ленд-лорд).

В Основном Законе ФРГ кодифицированы (закреплены) основные права, гражданские права, свободы и права человека.

Эти права не только защищают граждан от государственной власти, но и обязывают государство выполнять регулятивную функцию в интересах отдельного гражданина и на благо общества. Основной Закон воедино связывает законодательную власть, исполнительную власть и судебную власть.

Гражданское уложение юридически различает:

- приобретение недвижимости в собственность (земли);
- приобретение движимого имущества в собственность.

Существует шесть случаев приобретения земли в собственность:

- 1) посредством правового действия (правовая сделка, юридическое соглашение). Заключается договор купли-продажи, который заверяется нотариусом. Договор купли-продажи регистрируется в управлении поземельной книги, архивируется там, а закрепленные в договоре права заносятся в поземельную книгу (§ 873, 925 ГУ);
- 2) на основе 30-летнего владения земельным участком (например, реальное пользование) возможно занесение в поземельную книгу в качестве собственника (§ 900 ГУ);
- 3) посредством решения об отчуждении (взятие государством собственности для определенной цели ради блага общества на основе определенного закона);
- 4) на основании ст. 14 Основного Закона:

«Собственность и право наследования гарантируются. Их содержание и пределы устанавливаются законами;

Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу;

Отчуждение собственности допускается только в целях общего блага. Оно может производиться только по закону или на основании закона, регулирующего характер и размеры возмещения. Возмещение определяется со справедливым учетом интересов общества и затронутых лиц. В случае споров о размерах возмещения можно обращаться в суды общей компетенции».

Для транспортных, водных путей для упорядочения городского строительства;

5) на основе юридического факта (последствия). Например, наследование (§ 922 ГУ), объединение хозяйств (§ 1416 ГУ);

6) на основе взятия во владение (присвоение, пользование, эксплуатация) земли, которая никому не принадлежит (§ 928 ГУ).

Собственность может утрачиваться таким же образом, как она и приобретается.

Практические правовые отношения (приобретение и утрата собственности) регулируются Гражданским уложением и другими законодательными актами, которые регулируют наследственное право застройки, право собственности на квартиру, право длительного проживания (материальное право) и т. п.

Порядок регистрации прав на землю (формальное право) регулируется:

- Положением о поземельной книге (это государственный реестр прав на земельные участки и он заводится на каждого собственника или на каждый земельный участок);
- Законом о засвидетельствовании;
- Положением о федеральном нотариате;
- Постановлением о введении кадастра рейха (имперского кадастра) как административного табеля земельных участков в смысле § 2, абзац 2 Положения о поземельной книге.

Поземельная книга существует для всей Германии с 01.01.1900 г.

Поземельная книга служит свидетельством собственности и других прав на земельные участки. Изменения являются только тогда действительными, когда они отмечены в поземельной книге.

Каждый гражданин может доверять данным поземельной книги. На основе этого доверия к правильности данных поземельной книги могут приниматься юридические и экономические решения. Каждый гражданин, который может обосновать свой интерес, может получить доступ к поземельной книге.

Поземельная книга ведется судами начальной ступени (окружные суды), т. е. судами, ответственными за тот округ, где расположены соответствующие земельные участки.

Административный орган называется «Управление поземельной книги при окружном суде». Здесь поддерживается актуальное состояние реестра, а также принимаются решения о совершении той или иной записи и о ее правовой допустимости. Чиновник Управления

поземельной книги принимает решение самостоятельно (§ 9). Записи и изменения в поземельной книге подписываются двумя чиновниками. Государство (Федеральное министерство юстиции) ответственно за соблюдение правовых норм Положения о поземельной книге. Оно определяет конкретную компетенцию, организацию и ведение поземельных книг. Порядок деятельности, в соответствии с которым работают Управления поземельной книги, устанавливается министерствами юстиции федеральных земель.

Регистрация всех прав собственности в поземельной книге служит укреплению правовой надежности в правовых, экономических отношениях и в области управления (например, планирование, налоги). Все записи в поземельной книге воспринимаются как юридически верные вплоть до доказательства противного. В ней зарегистрированы конкретные права на землю и изменение их статуса (временные, качественные).

Регистрируются только необходимые к занесению права, и те — лишь на основе заявления, а не по инициативе Управления поземельной книги. Изменение права обретает силу с момента его занесения в поземельную книгу. Поземельная книга является перманентно актуальным документом. В нее заносится содержание договора о купле-продаже и данные измерений земельного участка (данные кадастра, обозначение, площадь в га, реальное пользование).

Имеется примерно 13 прав на земельный участок, необходимых к занесению, 2 права на земельный участок и ряд возможностей, примечаний и противоречий в поземельной книге, а также регистрация прав согласно законодательству федеральных земель:

- горнопромышленное право;
- права рыболовства;
- права пользования.

Самыми основными правами на земельный участок являются:

- 1) собственность;
- 2) совместная собственность;
- 3) наследственное право на застройку;
- 4) услуга (например, право путей (прохода), право коммуникаций);
- 5) пользование (право извлекать пользу из земельного участка, не являясь его собственником);
- 6) ипотека (право залога земельного участка, получатель кредита ручается земельным участком перед кредитором за выплату денег);
- 7) преимущественное право покупки;

- 8) право продажи;
- 9) квартирная собственность (состоит из двух связанных прав, собственность на квартиру и совместная собственность на общий земельный участок).

На каждый земельный участок, который имеет определенного собственника, в поземельной книге заводится так называемый «лист поземельной книги», имеющий определенный номер. При делении земельного участка этот лист делится на несколько листов поземельной книги.

Форма и содержание поземельной книги и ее отдельных листов определяются Федеральным законом (так называемое «Положение о ведении земельных книг»). Создание новой земельной книги и ведение земельных книг находится в ведении ведущих эти книги учреждений, которые создаются федеральными землями при судах нижней инстанции.

Внесение записей и изменений в поземельную книгу осуществляется сегодня в Германии уже не судьями, как это было раньше, а так называемыми работниками правосудия. Работники правосудия — это государственные служащие, прошедшие специальное обучение в области земельного права и правил ведения земельных книг и по уровню профессиональной квалификации стоящие ниже уровня судьи.

Каждый лист поземельной книги состоит из четырех частей.

1. *Ведомость учета наличия, включающая сведения из кадастра недвижимости:*

- в каком месте муниципальной территории находится соответствующий земельный участок;
- номера отдельных участков, составляющих данный земельный участок;
- в каком разделе кадастра недвижимости находится данный земельный участок;
- местонахождение (например, название улицы) и вид хозяйственной деятельности (плодовый сад, стройплощадка и т. п.);
- форма и точное указание площади участка (количество квадратных метров или гектаров);
- в каких разделах более старых земельных книг можно найти сведения об этом земельном участке, чтобы доказать преемственность и последовательность ведения документации.

2. *Сведения о собственнике или собственниках с указанием, на каком юридическом основании произошло приобретение права собственности, вносятся в первый раздел.*

3. *Регистрация сервитутов*, которые имеются в пользу других лиц (узуфрукты, права пользования чужим имуществом) или других земельных участков (право на проход или проезд для владельцев другого земельного участка), производится во втором разделе. Пользоваться льготами могут и предприятия, например предприятия электроснабжения, которые получают разрешение на протягивание линий электропередачи над земельным участком или на установку опор этих линий.

4. *Регистрация ипотек*, которыми обременяется земельный участок для обеспечения долгового обязательства, т. е. долг, обеспеченный залогом недвижимого имущества, осуществляется в третьем разделе:

Изменения, которые вносятся в различные разделы поземельной книги, должны быть четко и однозначно выделены (например, подчеркивание красным цветом). Но при этом прежние записи должны оставаться читаемыми.

Двусторонние договоры (договоры обязательственного права), например аренда, не могут быть зарегистрированы в поземельной книге, т. е. они не имеют юридической силы по отношению к лицу, приобретающему этот земельный участок, если иное не оговорено в Гражданском кодексе (например, в арендном праве определено, что продажа дома не затрагивает уже существующие отношения аренды).

Так же, как и кадастр недвижимости, поземельная книга имеет публичный характер. Поэтому каждое лицо, которое имеет обоснованную заинтересованность, получает право ознакомления с поземельной книгой. Это относится как к лицам, заинтересованным в покупке, так и к банкам, которые должны проверить имеющиеся на земельном участке заемщика возможности для обеспечения кредита.

За соответствующую плату ведомства по ведению поземельных книг делают из них копии и выписки.

Содержание поземельной книги считается верным в пользу того лица, которое приобретает право на земельный участок. Ограничения возможности распоряжаться каким-либо правом, зарегистрированным в земельной книге, в первую очередь правом собственности, действуют в отношении третьих лиц только в том случае, если они с очевидностью следуют из записей в поземельной книге или же, как можно доказать, известны третьему лицу.

Кроме сведений, касающихся собственности, особое значение имеет отражение в поземельной книге прав ипотечного залога. Качество обеспечения долгового обязательства в решающей степени зависит от последовательности регистрации прав ипотечного залога в третьем разделе соответствующей поземельной книги или листа поземельной книги.

Если должник не оплачивает или не может оплатить подлежащие исполнению долговые обязательства, то тогда право ипотечного залога, предоставленное в пользу кредиторов, позволяет им начать принудительную продажу земельного участка на торгах и получить удовлетворение (если правовой статус участка достаточно надежен) из суммы, вырученной от продажи этого земельного участка.

Принудительная продажа с торгов является формализованным публичным способом продажи, открывающимся после соответствующего объявления и проходящим в соответствии с правилами торгов, которые детально регулируются законом.

Выручка от принудительной продажи с торгов идет на удовлетворение кредиторов только после выплаты долгов по заработной плате и удовлетворения претензий государства в отношении уплаты земельного налога. При этом выплата причитающихся кредиторам долгов, обеспеченных залогом земельного участка, происходит в порядке занесения записей в третий раздел поземельной книги. Право ипотечного залога, зарегистрированное в поземельной книге позднее другого такого же права, имеет меньше шансов на удовлетворение.

Как правило, банки настаивают на том, чтобы при предоставлении ими под залог земельного участка кредитов права ипотечного залога регистрировались бы по возможности как права первого или, как исключение, второго ранга. Кроме того, банки в большинстве случаев не предоставляют кредиты, которые превышали бы примерно 60% рыночной стоимости земельного участка, и не принимают гарантий, которые превышают этот процент.

Если кредитор, имеющий право ипотечного залога, не может быть удовлетворен из средств, вырученных от принудительной продажи с торгов земельного участка, то его требование к должнику сохраняет свою силу. В то же время, после торгов и приобретения участка победившим покупателем он утрачивает свое право ипотечного залога. Лицо, купившее данный земельный участок, получает его свободным от прав ипотечного залога.

Если при принудительной продаже земельного участка с торгов получена выручка, превышающая совокупность требований по правам ипотечного залога, то сумма, остающаяся после уплаты всех долгов, причитается прежнему собственнику.

Последовательность, в которой в поземельной книге зарегистрированы принадлежащие кредиторам права ипотечного залога, имеет в случае банкротства должника такое же значение, как и при принудительной продаже с торгов.

Права ипотечного залога регистрируются в поземельной книге только в том случае, если предоставление этих прав было согласовано между собственником земельного участка и лицом, выдающим кредит под залог, и представлено в форме нотариально заверенного договора в ведомство, ведущее поземельные книги.

Государство достаточно активно принимает участие в земельных отношениях. Это соответствует значению земли для экономики страны.

Двойная ступенчатость немецкой системы приобретения собственности на недвижимость, т. е. волеизъявление (соглашение) в присутствии нотариуса и порядок занесения в поземельную книгу предполагает высокую экономическую и юридическую надежность для всех участвующих сторон.

Данные о земельных участках, на которые распространяются права, вытекают из публичного реестра земельных участков, кадастра недвижимости (земельной информационной системы). Законом предусмотрено, что Управление поземельной книги и органы управления кадастром должны взаимно обмениваться информацией. Поземельная книга и кадастр всегда совпадают в данных о земельном участке. (§ 2, 3 Положения о поземельной книге).

Кадастровая система является государственным табелем земельных участков. Эта базисная система развита в Германии в так называемую земельную информационную систему (*Land Information System* — LIS). Ее следует отличать от географической информационной системы (GIS).

Сегодня кадастр недвижимости образует базисную информационную систему для всех данных, связанных с земельным участком, и включает в себя такие составляющие и функции.

1. Общественный реестр земельных участков для юридических отношений (поземельная книга).
2. Свидетельство результатов качества землепользования для сельскохозяйственных площадей (плодородность земли, качество пашни и т. д.) и данные о реальном землепользовании застроенных территорий (городские территории, территории общин, площади жилой застройки, транспортные площади, зеленые насаждения и т. д.).
3. Содействует при определении тригонометрических и высотных пунктов.
4. Поставляет данные финансовому управлению для налогообложения.
5. Поставляет и обрабатывает карты для строительства (планирование), экологии, защиты природы.

6. Выдает гражданину справки и документы о его землевладении, например планы расположения, данные о границах.

Кадастр недвижимости должен:

- 1) образовывать основу земельной информационной системы;
- 2) отвечать требованиям права, управления и экономики;
- 3) учитывать требования строительного планирования, землеустройства, оценки земельных участков, защиты окружающей среды и природы.

Кадастр недвижимости состоит из:

- книжного реестра;
- числового реестра;
- реестра карт.

Реестры не должны содержать противоречий и должны быть всегда актуальны. Они актуализируются при каждом изменении прав и каждом измерении земельной собственности.

Книжный реестр полностью автоматизирован в банк данных по кадастровым районам. Из числового реестра в банк данных автоматизированы преимущественно координаты пограничных пунктов земельных участков по кадастровым районам.

Кадастр недвижимости состоит из *кадастровой картотеки* и *кадастровых книг*. В кадастровой картотеке на карточках отражены земельные участки, включая здания, в едином масштабе. Земельные участки и здания кратко описаны в кадастровых книгах.

В кадастр недвижимости включены данные об использовании земельного участка, его доходности и отграничении его от земель, используемых в сельскохозяйственных целях и в качестве садово-огородных участков, включая результаты оценки состояния почвы. Он в обязательном порядке содержит сведения о форме, размерах и местоположении земельного участка.

Изменения, касающиеся размера земельного участка, вида его использования, а также зданий, расположенных на земельном участке, вносятся в кадастр недвижимости. Владелец земельного участка обязан ставить в известность о таких изменениях компетентные землемерные ведомства и при необходимости не препятствовать проведению землемерных работ на своем земельном участке.

В кадастре недвижимости отдельным частям земельных участков присваиваются номера. Один земельный участок может состоять из нескольких участков, каждый из которых имеет свой номер. Такие участки маркируются с помощью межевых камней, которые должны

быть достаточно большими, чтобы их было трудно сдвинуть с места. Размещение межевых камней отражается в кадастровой картотеке.

Землемерные работы должны регулярно проводиться государственным землемерным (кадастровым) управлением. В отдельных конкретных случаях к землемерным работам могут привлекаться самостоятельные землемерные бюро. Правовую основу для решения всех вопросов, связанных с измерением земельных участков и ведением кадастра, составляют законы и указы соответствующих федеральных земель.

Кадастр недвижимости является публичным реестром, в который занесены все земельные участки и здания. Он имеет юридическую обязательную силу в отношении размеров и формы каждого отдельного земельного участка. Эта юридическая обязательная сила кадастра недвижимости не действительна в отношении сведений, которые переносятся в кадастр недвижимости из других реестров, в частности из земельной книги (например, перенесенные из земельной книги сведения о собственнике), а также недействительна в отношении результатов оценки состояния почвы, названий улиц и номеров домов.

В соответствии с характером публичного реестра каждому лицу, которое имеет достоверно обоснованную заинтересованность, предоставляется возможность ознакомления с картами и книгами кадастра недвижимости и выдается справка, если это не противоречит интересам общественного благополучия. За определенную плату по заявке заинтересованного лица делаются выписки и копии, и организацией, ведущей кадастр, производится нотариальное заверение соответствия их оригинальному реестру.

В Германии высказываются пожелания в будущем вносить в кадастр также проложенные под поверхностью земли коммуникации (водоснабжение, канализация, газ, электричество, телефонные линии и т. д.) на принадлежащих государству землях (например, участках, занятых под транспортные пути), что должно способствовать лучшей координации необходимых ремонтных работ и облегчать ремонт коммуникаций. Однако для осуществления этой идеи потребуется значительное время.

Кадастровые карты (в масштабе от 1:500 до 1:5000; преимущественно от 1:500 до 1:250 для городских территорий) будут в ближайшие годы во всей Германии вестись автоматизировано по кадастровым районам, т. е. как цифровая карта — (Автоматизированная карта недвижимости, ALK (AKN)).

В содержание кадастровой книги входят следующие разделы.

1. Данные о владельце (фамилия, имя, дата рождения, адрес, часть собственности).

2. Расположение (улица, номер дома).
3. Община (город), местность (район), угодье, делянка.
4. Площадь, сельскохозяйственное качество пользования.
5. Реальное пользование (дом на одну семью, улица, игровая площадка и т. д.).
6. Внутренние отметки кадастра: когда возник, номер межевой карты (кадастровой карты), номер числового реестра (полевая книга, чертеж измерений).
7. Связь с поземельной книгой, знак поземельной книги.
8. Связь с финансовым управлением, знак (номер) документа общей стоимости.
9. Общественно-юридические установления, отметка о перестройке, отметка санации, строительные отягощения (например, мусор).
10. Опорные пункты межевых координат.

Каждый гражданин может получить доступ к кадастровым книгам. Они, как и поземельные книги, являются общественными книгами. Однако гражданин должен обосновать свой оправданный интерес. Пользование регулируется постановлениями министерства.

Критерием поиска может быть:

- имя владельца;
- обозначение межи;
- полигон поиска через координаты.

При каждом измерении земельного участка результаты измерения регистрируются геометрически на месте (измерительный чертеж (план)) и заверяются инженером-чиновником в протоколе о границах. Эти документы сохраняются в архиве кадастра недвижимости и находятся в распоряжении для длительного пользования. Таким образом, этот архив является архивом постоянного наличия документов. Чтобы сэкономить место и в целях безопасности, архивные материалы микрофильмируются.

Кадастровая карта, или также межевая карта, является рамочной картой форматом 50 × 100 см, в масштабе 1:1000 для территорий открытой застройки, для закрытых городских территорий 1:250, а также 1:500. Кадастровая карта содержит только границы межей, номера межей, деление межей, границы местности (района), сетку полигонометрии, здания с номерами домов, обозначения улиц, немного сигнатур для зеленых насаждений, луга, сада, леса, забора. Содержание карты определяется министерской инструкцией.

Карты, в особенности тематические карты, играют особую роль для городского планирования, для развития пространственной структуры, для защиты окружающей среды и сельскохозяйственного планирования. Поэтому топографическая служба расширяет содержание карт кадастра другими тематически интересными изображениями (дополнениями). Эта топография регистрируется современными топографическими и фотограмметрическими методами измерения и вводится в текущий, актуальный банк данных.

Правовое содержание карт, т. е. границы собственности и топография накапливаются на различных логических уровнях. Благодаря этому, при необходимости, категории пользования позволяют их сортировать и объединять по тематическим содержаниям.

Особенно важными картами являются экологическая карта масштабом 1:20 000, городской план, карты административных округов, избирательных округов, план использования площадей (спланированное использование городских площадей: промышленность, промыслы (мелкая промышленная деятельность), жилье, территория для отдыха, транспорт и т. д.), структурные планы застройки.

Карта на микрофильме или графический экран образуют систему информации для гражданина, для осуществления управления, экономики, для налогов и оценки владений. Микрофильмирование является в настоящий момент самой экономичной и надежной формой информации. Земельная информационная система служит не только для того, чтобы электронным способом накапливать всю информацию о землепользовании, размерах площадей, отношениях собственности и т. д. Информационная система является также могучим инструментом для управления городской территорией, территорией региона, федеральной земли. Ее можно использовать для динамичного анализа данных, для уплотнения и расширения важных параметров при принятии решений. Например, для городского совета, правительства, предприятий снабжения, для обществ строительства жилья, для частных инвесторов и предпринимателей. Эта система способна стать базисной системой для географической информационной системы, на основе которой другие пользователи могут создавать иные последующие системы (субсистемы).

Все границы собственности устанавливаются измерением на местности. Имеющиеся границы перепроверяются по кадастровым материалам. Самый важный контроль — контроль измерительных элементов и сравнение с административно предписанными границами точности. Измерения земельного участка проводятся только на основе заявле-

ния. Заявителем является собственник или будущий собственник. Государственные инстанции приравнены к частным лицам и соответственно должны подавать заявления на измерение. Измерение на местности производится управлением кадастра или публично лицензированным геодезистом. Вся государственная территория триангулирована.

Все городские территории и территории застройки снабжены пунктами полигонометрии. Измерения земельных участков геометрически безошибочно просчитываются относительно площади. Межи как кадастровые объекты и земельные участки как объекты поземельной книги позволяют без сомнений и противоречий точно обозначить себя как на карте, так и в поземельной книге. Доказательная сила кадастра недвижимости настолько велика, что я в моей практике знаю лишь очень немногие случаи, когда судом были подняты документы о границах. Как правило, при пограничных спорах, управление кадастра или публично лицензированный инженер заслушиваются судами в качестве консультантов.

Самой тяжелой задачей является не создание кадастра, его начальной организации и оснащения. Самая тяжелая задача состоит в актуализации кадастра. Постоянная актуализация данных требует значительного увеличения кадрового состава, финансовых средств и высокий уровень знаний менеджмента.

Экономическая польза кадастра и земельной информационной системы вытекает из их надежности, актуальности, точности, правовой надежности и проверяемости судами, даже через долгие промежутки времени. Кадастр в Германии выдержал эту историческую проверку с 1820 г. До настоящего времени материалы управлений кадастра и государственных архивов охватывают собственность на землю, еще сегодня они могут быть использованы преимущественно без пробелов в информации.

Ведение поземельной книги, ведение кадастра недвижимости и функции финансового управления являются общественными функциями государства, земель, городов и общин и финансируются из соответствующих общественных бюджетов.

Только части расходов управлений поземельной книги и управлений кадастра покрываются за счет сборов от пошлин.

Расходы лицензированных государством инженеров по измерениям полностью покрываются на основе принципов «хозрасчета». Это распространяется также и на действия нотариусов. Обе стороны взимают с заказчиков покрывающую расходы оплату.

Пошлины управлений кадастра и поземельной книги преимущественно не являются полностью покрывающими расходы. В качестве критериев размера пошлин обычно используют следующее.

1. Определенное (пропорциональное) соотношение между административными расходами и административной пошлиной.
2. Величина площади измерения, число измеряемых частей (межей).
3. Ценность (стоимость) измеренной площади.
4. Стоимость здания.
5. Особые расходы (дорожные и т. д.).
6. Расходы на проверку измерительных материалов.
7. Число пограничных пунктов.
8. Степень сложности измерения.
9. Деловая стоимость регистрации договора купли-продажи (в Управлении поземельной книги).

Согласно Закону об оценке 1985 г., в Германии оцениваются следующие виды владений:

- сельскохозяйственное владение;
- землевладение;
- промышленное владение;
- иное владение.

Оценка для налогов проводится финансовыми учреждениями. Поэтому они, при изменениях в состоянии кадастра, получают сообщение об этом изменении, чтобы перепроверить, изменяется ли соответственно и налоговая оценка, например, если используемая для сельского хозяйства площадь становится территорией жилищной застройки или если землевладение переходит в форму промышленного владения.

Для ясности: результаты этой налоговой оценки, общая стоимость не свидетельствуются в кадастре, но, конечно, регистрируются результаты урожайности для пахотных земель, угодий, садов, предприятий сельского и лесного хозяйства. На этой основе высчитываются показатели дохода, которые образуют, вместе с другими хозяйственными показателями, общую стоимость сельскохозяйственного предприятия. Поземельный налог принадлежит городу или общине. Поземельный налог определяется Законом о поземельном налоге 1973 г.

Существенными факторами размера поземельного налога являются площадь земельного участка, его положение и вид пользования. Все стороны, участвующие в поземельном налоге и налоге на владение (имущество), т. е. собственники, города и государство (финансовые

управления), зависят от юридической надежности и постоянной актуальности в работе кадастра.

Сотрудники земельной информационной системы должны быть основательно образованы и мотивированы, должны выполнять свои функции хорошо, надежно и неподкупно. Соответственно, работники должны достаточно оплачиваться, быть обученными их службе, функциям оказания сервиса гражданам. Это существенно больше, нежели выполнять только чисто административную (государственную) функцию. Эту «переоценку ценностей» произвели управления кадастра в Германии, и особенно при городских администрациях. Гражданин был раньше просителем, сегодня он — партнер и более чем равноправен по отношению к администрации. Гражданин платит налоги и за это он требует от администрации (управления) соответствующие результаты. Городские администрации в Германии соответственно нацелены на сервисное управление и обслуживание.

Для выполнения своих функциональных обязанностей сотрудники администраций должны обладать установленным уровнем знаний и специализации в следующих областях: *поземельная книга, кадастр недвижимости, финансовое управление*, а также быть *публично лицензированным инженером-измерителем*.

Первая область (поземельная книга) предполагает:

- 1) изучение юриспруденции в университете, получение образования для деятельности в судебных органах; функция окружного судьи в окружном суде (или судьи поземельной книги, чиновника повышенной службы);
- 2) изучение права в специальной высшей школе, среднее юридическое образование; функция аттестованного чиновника в Управлении поземельной книги, юрист-делопроизводитель;
- 3) образование в средней службе юстиции;
- 4) образование в простой службе юстиции.

Вторая — кадастр недвижимости, предполагает:

- 1) образование в университете или высшей технической школе, факультет геодезии (землемерное дело, ведение дел по недвижимости, оценка недвижимости, землепланирование, землеустройство, городское строительство, картография, фотограмметрия, мелиорация). Обучение высшей технической административной службе (государственное право, административное право, право планирования, организация). Функции менеджмента, профессиональные задачи, задачи развития и обучения, законопроекты, постановления;

- 2) учеба в специальной высшей школе. Направление: измерительное дело, обучение в высшей измерительной службе, как чиновник — функция главного делопроизводителя под руководством начальника отдела;
- 3) обучение профессии техника-измерителя, теоретическое и практическое образование, трехгодичная учеба;
- 4) обучение профессии помощник измерителя для помощи инженеру-измерителю во внешней работе (полевик).

Третья — финансовое управление, предполагает:

- обучение в университете (юрист, экономист, предприниматель);
- обучение в финансовой профессиональной школе (дипломированный финансист);
- обучение в финансовом управлении для средней финансовой карьеры.

Публично лицензированные инженеры-измерители должны иметь такое же образование, как и для кадастра недвижимости.

1.4.3.2. Ведение земельного кадастра в Австрии

Германия и Австрия являются конституционными государствами с федеративным устройством. У данных государств много общего в законодательстве, а правовые нормы, касающиеся недвижимости, практически тождественны.

Земельные отношения наиболее ярко проявляются при регистрации прав на землю и недвижимость. Исторически сложилось так, что в Германии и Австрии право собственности на недвижимость возникает в момент регистрации или, как говорят регистраторы, возникает «книжно». Книжное возникновение прав на недвижимость начало зарождаться со времен развала Римской империи. Однако объекты регистрации меняются в зависимости от развития имущественных отношений. Так, до строительства многоквартирных жилых домов не возникал вопрос о праве собственности на квартиры. В Австрии этот вопрос рассматривался особо в связи с внедрением компьютерных технологий и созданием информационной системы по регистрации прав, которая начала создаваться там более 25 лет назад. Изолированные помещения (а в отдельных случаях и этажи зданий) стали вносить в реестр как отдельные объекты права, но не связанные с правом на земельный участок, если на строение не возникало общей долевой собственности. Аналогичные нормы существовали и существуют в Германии, что хорошо видно из приводимых ниже извлечений из Гражданского кодекса и Закона о праве собственности на жилье.

В отличие от парцеллярного французского кадастр Австрии по типу относился к реальному, потому что в его основе лежала продажная цена. Разница между ними была в удареии — во французском кадастре определялась доходность одной парцеллы и полученный результат проверялся данными о ценах продажи, а в австрийском кадастре находилась цена продажи, но при этом учитывалась и доходность земли, определяемая путем оценки специальными комиссиями.

Начало работ по созданию кадастра относится к 1817 г., когда был издан закон о «постоянном кадастре», предполагающий подробную триангуляционную съемку и оценку всех видов недвижимого имущества. Руководство всеми работами возложили на комиссию при Министерстве финансов. В 1825 г. была издана инструкция, определявшая порядок действий вертикальной структуры представителей комиссии на местах. Нижним звеном структуры являлись комиссары, в задачу которых входил сбор сведений о способах ведения хозяйства, поголовье скота и площадях, занятых различными культурами, и т. д.

Совместно с представителями общин комиссары проводили классификацию земли по урожайности на основании обычных приемов ведения сельского хозяйства. Далее рассчитывались издержки производства и определялся чистый доход для единицы площади разных земель. Полученные данные собирались инспекторами, проверялись и отправлялись в Центральную комиссию. В 1836 г. эта работа была закончена, а в 1849 г. принят закон о налогообложении земли в размере 16% чистого дохода.

Однако резкие изменения цен на продукцию сельского хозяйства в разных местностях привели к несоответствию арендных платежей результатам оценки и соответственно к неравномерности налогообложения. Комиссия при Министерстве финансов начала рассматривать вариант использования в качестве базы для налогообложения ценность имущества.

При этом комиссия под ценностью определяла капитализированную доходность, которая может отличаться от продажной цены. Применяя капитализированную доходность можно было несколько снизить неравномерность налогообложения. После долгого обсуждения комиссия доложила императору о том, что она не смогла прийти к единому мнению относительно базы для налогообложения.

Новый закон об оценке 1869 г. оживил работы по регулированию неравномерности налогообложения. В качестве стабилизирующего фактора было принято положение о том, что доходность определяетс на основе цен на продукцию не за последний год перед оценкой,

а за последние 15 лет. Только к 1883 г. работы по созданию кадастра были завершены, а их общая продолжительность составила 65 лет.

Западно-европейские страны развивали свое земельное законодательство постепенно и поступательно. В частности, своеобразным «образцом» в этой области может считаться австрийская система регистрации, которая, наряду с немецкой, повлияла на регистрационные системы большинства европейских стран.

В сегодняшней базе данных австрийской недвижимости, помимо кадастровых сведений и информации о землях, содержатся координаты всех пограничных пунктов Австрии, а также данные о качестве почвы. Пополняют базу Министерство юстиции (со своими областными судами и офисами земельного регистра) и Федеральное агентство метрологии и межевания. Так называемым «провайдером» услуг является Федеральный вычислительный центр. Несмотря на то, что права на недвижимость по-прежнему регистрируются в Австрии в поземельной книге (от самой книги сохранилось историческое название), это полностью компьютеризированная система.

Все пользователи системы «поделены» на две группы: *государственный* и *частный* сектора.

Государственные учреждения «скачивают» информацию через государственную же сеть, частные пользователи вынуждены прибегать к посредническим услугам интернет-провайдеров. Ко всем данным открыт прямой доступ, ограничения касаются лишь запросов об индивидуальных земельных владениях конкретного человека.

Регистрация прав регулируется в Австрии тремя законами.

1. Общим законом о поземельной книге.
2. Общим законом о составлении поземельной книги.
3. Законом о составлении железнодорожной книги.

За ведение поземельных книг в Австрии отвечают суды, а решения о регистрации прав самостоятельно (или по указанию судьи) принимаются специальным служащим суда. В отличие от Германии, где подобными проблемами занимаются сами судьи, австрийские служащие закона очень редко пользуются своим правом рассматривать какие-то отдельные вопросы регистрации прав. Любые решения, принятые как самим судьей, так и уполномоченным служащим, могут быть обжалованы.

Наряду с общей поземельной книгой, в Австрии ведутся еще и специальные книги:

- железнодорожная;
- горная.

«Железнодорожная книга» предназначена для регистрации железных дорог, для которых требуется принудительное отчуждение земли. Предметом регистрации является железная дорога в целом (и земельные участки, на которых она стоит и используется, и сами рельсы и т. п.).

В «Горной книге» регистрируются разрешения, выдаваемые на разработку полезных ископаемых — хотя в Австрии набор полезных ископаемых довольно разнообразен, но среди них крайне мало таких, значение которых выходило бы за рамки страны.

Для того чтобы зарегистрировать свое законное право на ту или иную недвижимость, владелец должен подать заявку в суд о внесении соответствующей записи в поземельную книгу — все равно в письменном виде или устном (в последнем случае суд сам его протоколирует). Это заявление регистрируется судом как Дело о записи в поземельной книге, причем для определения очередности на заявлении ставится не только дата его приема, но даже и точное время поступления (с точностью до минуты). И заявление начинает проходить все положенные по закону этапы (их всего девять). Каждый этап четко расписан и занимает немного времени. Поземельная книга имеет четкую структуру.

Ее основная часть — главные книги, где фиксируются все объекты недвижимости в каждой конкретной кадастровой общине. При этом каждому недвижимому объекту соответствует вкладной документ с индивидуальным номером. Надо сказать, что до того как система регистрации прав в Австрии была автоматизирована, в главных книгах (большая часть которых была составлена до 1942 г.) содержалось более 2 млн таких вкладных документов. Оформление выписки или копии из главной книги делалось «дедовским способом» — служащий суда просто переписывал от руки всю необходимую информацию — такая процедура занимала в среднем час. Хотя смотреть главные книги без судебных чиновников в принципе не разрешалось, на деле это правило повсеместно нарушалось — у служащих элементарно не хватало времени, чтобы контролировать всех желающих ознакомиться с записями.

В начале 70-х гг. прошлого века в Австрии перешли на автоматизированную систему регистрации. Были созданы специальные рабочие станции (проще говоря, компьютер плюс принтер), которые позволили судьям одновременно делать несколько дел:

- проверять ходатайства о внесении записи в поземельную книгу;
- вносить их в базу данных.

Австрийское федеральное агентство (АФА) метрологии и межевания отвечает за создание и поддержку всех кадастровых карт Австрии.

В результате обеспечения каждого из 68 региональных отделений сервером для облегчения работы ГИС-приложений, а также текущими версиями программных продуктов ESRI, АФА получит полностью интегрированную систему, которая обеспечит идеальную технологию создания цифровых карт и пространственного анализа.

На сегодняшний день запланировано три картографических проекта:

- 1) развернутая кадастровая карта Австрии;
- 2) карта сельскохозяйственных угодий страны;
- 3) приложение на основе ArcView GIS, позволяющее клиентам выбирать земельные участки.

Эталонная 3D-карта Австрии представлена на сайте федерального агентства метрологии и межевания Федерального министерства экономики и труда. Помимо контроля за соответствием национальных эталонов и единиц измерения международным стандартам, это ведомство отвечает за ведение земельного кадастра и за соответствие картографических данных, что выражается в составлении для всей Австрии единых планов, карт, данных аэрофотосъемки. Все сведения об объектах, координаты, кадастровая карта, рельефная 3D-модель пейзажа и другие топографические и картографические модели включены в национальную базу данных.

На сегодняшний день австрийская система содержит надежную и общедоступную информацию о существующих правах на все объекты недвижимости. Средства, выручаемые от продажи такой информации (а предоставляется она на платной основе за весьма умеренную плату), полностью покрывают все расходы на ведение поземельной книги и кадастра.

1.4.4. Кадастровая система скандинавских стран (шведская система)

Особенностью кадастровой системы скандинавских стран является централизация реестра собственности, а также значительное влияние западно-европейских (немецких) традиций регистрации. Эти страны имеют точные крупномасштабные карты недвижимостей, созданные в единой системе координат, которые покрывают всю страну и на которых базируется система регистрации прав собственности. Реестры собственности, в основном компьютеризированные, содержатся центральными государственными офисами, тогда как картографирование участков недвижимости ведется на уровне провинций.

Наибольших успехов в создании реестра собственности достигла Швеция, в которой создан единый банк данных о недвижимости.

Шведская система регистрации прав и кадастрового учета представляет собой одну из наиболее совершенных систем, созданную в рамках системы романо-германского права. Системы регистрации прав на недвижимость и кадастрового учета в Швеции были совмещены в процессе интеграции кадастра с регистром прав. Центральный совет по данным о недвижимости отвечает за выдачу сертификатов и за связи с другими органами, использующими данные о недвижимости. В регионах действуют региональные бюро кадастровой и правовой регистрации, которые отвечают за первичный сбор информации. Также они имеют право вносить изменения в записи, хранящиеся в автоматизированной форме в центральном банке данных, в случаях разделения собственности, передачи прав и совершения иных действий с собственностью.

Но она не уникальна. Подобные системы земельной регистрации существуют во многих странах, где компьютеризация более или менее закончена или значительно продвинулась. Базой для таких систем в основном является кадастр — налоговый реестр на основе карт, впервые введенный в 1807 г. во Франции Наполеоном I. Кадастровые записи создавались для обеспечения справедливого налогообложения и должны были показывать номера участков, площадь, характер землепользования и стоимость земли каждого владельца. Они должны базироваться на кадастровых работах по съемке (межеванию), которые проводились систематически, раз за разом.

Входные данные представляют в основном информацию о кадастровых единицах и информацию о правовых титулах. Правильность обоих видов информации гарантируется государством.

Система работает в режиме онлайн, что позволяет осуществлять любые действия по перерегистрации прав и получению подтверждающих документов в течение двух дней.

Еще одна принципиальная особенность шведской системы состоит в том, что совершение всех кадастровых действий Законом о формировании недвижимости возложено на единую систему государственных и муниципальных государственных кадастровых органов, которые осуществляют все необходимые действия для кадастрового учета объекта недвижимости.

Также большим преимуществом шведской системы регистрации прав на недвижимость является отсутствие процедуры технической инвентаризации в рамках проведения учета объектов недвижимости, так как сведения, получаемые в процессе технической инвентаризации, имеют значение лишь для налоговых органов, соответственно,

именно эти органы раз в несколько лет проводят анкетирование субъектов собственности и в соответствии с полученными данными начисляют налоги.

1.4.4.1. Ведение земельного кадастра в Швеции

Шведская система информации о недвижимости создавалась постепенно в течение длительного времени. Уже в шестнадцатом веке были введены записи для налогообложения, что включало регистрацию всех ферм в каждой деревне с указанием налогооблагаемой стоимости и имени владельцев. На этом этапе не было никаких кадастровых карт. В начале двадцатого века эти записи были использованы для создания официальных реестров недвижимости, показывающих существующие единицы недвижимости в каждом приходе с их уникальным обозначением, общей площадью и, часто, районами различного землепользования, их историй, включая объединения и разделения земель, а также дополнительные ссылки на соответствующие акты и карты. Следовательно, реестры недвижимости обеспечивали идентификацию и описание юридического статуса участка земли (единицы недвижимости) и находились в ведении землемерной организации. С 1875 г. и позднее существовал другой тип реестра — земельный реестр, — показывающий права собственности, передачи, залоги и другие юридические права на землю. В нем имелся специальный лист для каждого земельного участка, в котором местными судами регистрировались последовательные изменения прав.

Вся земля в Швеции разделена на объекты недвижимости. В стране сейчас существует приблизительно 4,5 млн таких объектов. Все они зарегистрированы в нескольких базовых реестрах недвижимого имущества (реестр недвижимого имущества, земельный реестр, реестр зданий, реестр координат, адресный реестр и прочие). Реестр недвижимого имущества и земельный реестр составляют ядро банка данных. Кроме того, он содержит копию реестра налоговых органов относительно недвижимости.

Реестр недвижимого имущества формирует базис для многих элементов деятельности общества, таких как:

- регистрация земли;
- кредитование под залог недвижимости;
- обложение недвижимости налогами;
- сельскохозяйственная статистика;
- земельные съемки;
- регистрация населения;

- планирование территорий населенных пунктов;
- региональное планирование.

Этот реестр ведется большим количеством органов по всей стране. Его ведение в основном является задачей центральных правительственных органов, но есть также большое количество местных правительственных структур, на которые возложена ответственность за ведение реестра в границах их юрисдикции. Национальная геодезическая служба (*Lantmäteriverket*) имеет руководящую роль.

Земельный реестр ведется 93 органами земельной регистрации. Эти органы являются частью правовых судов и административно подчиненные Национальной судебной администрации.

Эти реестры частично подкреплялись картами, составляемыми главным образом в связи с объединениями земель и (с начала двадцатого столетия) юридическими разделами земель. Всеохватывающая идентификация карт всех сельских земельных участков была обеспечена так называемой экономической картой масштаба 1:10 000, составленной на основе аэрофотоснимков и существующих карт в сочетании с сетью опорных точек на местности. В городских районах карты существующих объектов недвижимости обычно создавались в связи с подготовкой городских и строительных планов. Эти карты, вместе со старыми картографическими материалами, позволяют идентифицировать недвижимость с высокой точностью и, следовательно, повысить ценность и юридическую силу реестра недвижимости. Процесс земельной регистрации (регистрации прав на недвижимое имущество) последовательно улучшался. Этому способствовал и новый Земельный кодекс от 1979 г., согласно которому государство гарантирует правовые титулы, записанные в реестрах.

Ранее, как реестр участков недвижимости, так и реестр прав велись вручную в книгах, открытых для проверки общественностью. Однако с начала 1970-х гг. началась компьютеризация реестров недвижимости, за которой вскоре последовала компьютеризация земельных реестров. Сейчас бумажные реестры по всей стране заменены централизованной базой данных в городе Евле под управлением Национального землемерного управления Швеции (*National Land Survey*). Используя уникальную идентификацию недвижимостей, можно далее координировать использование этих баз данных в сочетании с другими: по налогообложению, населению, официальным планам, зданиям, ценам продаж и т. д. Таким образом создается широкая система банков земельных данных, основанная на недвижимости. Она оказалась очень полезной не только для властей, непосредственно занимающихся этим

делом, но также для административного управления, планирования и коммерческой деятельности в целом.

Главной задачей регистрации земли является обеспечение гарантий прав собственности и свободного доступа к информации о них. Система регистрации земли, которая упорядочена и хорошо функционирует, является предпосылкой для гарантированной безопасности и оказывает содействие осуществлению транзакций.

Сегодня к системе возможен доступ с десятков тысяч терминалов в тысячах офисов местных властей, банков, офисов землемерной службы, строительных обществ, страховых компаний, брокеров и других основных пользователей земельной информации. Таким образом банк, брокер, чиновник, предприятие или частное лицо, подключенное к системе, может немедленно получить информацию о недвижимости, включая сведения о площади, налогооблагаемой стоимости, владельце, залогах и т. д. Реестры работают непрерывно. Например, когда требуется регистрация, поскольку изменилось право собственности, регистратор обращается к банку данных о недвижимой собственности со своего терминала и получает актуальные данные для рассматриваемого земельного участка. Затем он производит необходимые изменения и получает контрольную форму, распечатанную на принтере. После проверки он посылает в банк данных подтверждение, банк распечатывает официальные документы — сертификат на право собственности и так далее — и передает изменения в другие соответствующие органы управления и регистрации.

Центральный банк данных состоит из различных баз данных:

- 1) для первичных идентификаторов (обозначения объектов собственности, адреса и названия кадастровых кварталов);
- 2) кадастровых и земельно-правовых данных и координат;
- 3) планов территориального развития и положений по землепользованию.

Таким путем заявитель может запросить регистрацию в один день и получить эти документы через два дня.

Дальнейшее улучшение шведской регистрационной системы состояло в том, что в течение немногих лет все границы недвижимости, а также самые важные элементы ландшафта, были оцифрованы различными методами и занесены в базы данных. Это создало общую возможность автоматизированного составления карт разного содержания и масштаба, адаптированных к нуждам пользователей.

В Швеции концепция недвижимости ориентирована на то, что земельный участок включает в себя строения, коммуникации, забор и

иные сооружения под или над поверхностью земли, предназначенные для постоянного использования, деревья и иную растительность, натуральные удобрения. Также частью земельного участка являются здание, строение или сооружение, воздвигнутые за пределами участка для постоянного использования и имеющие сервитут на другом земельном участке (ч. 2, ст. 1, SFS 1970:994 Шведский земельный кодекс). Здания имеют прикрепления, к которым относятся встроенные шкафы, стиральные машины, кондиционеры, лифты и т. п. Одновременно, законодательство Швеции следует континентальным юридическим системам, различающим понятия движимость/недвижимость (персональная/реальная собственность).

В Швеции создана земельно-информационная система, включающая в себя три основные базы данных:

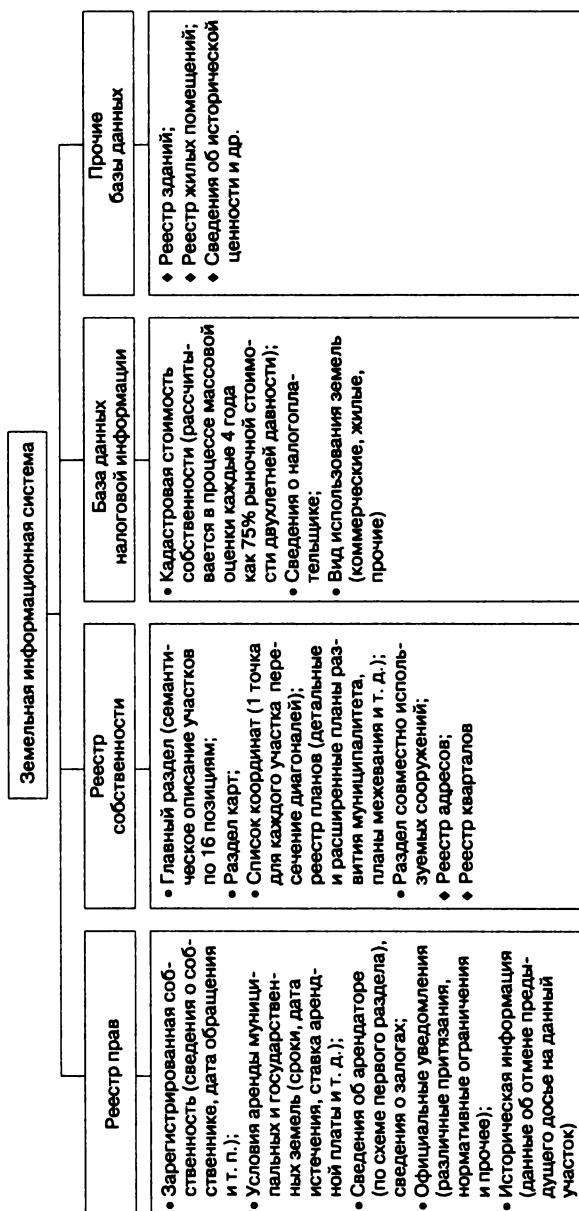
- 1) реестр прав (земель) — ведется районными земельными судами;
- 2) реестр собственности (недвижимости);
- 3) налоговую информацию, извлекаемую из базы данных соответствующей службы (рис. 4).

Попытки дополнить информационную систему сведениями геологического, почвенного и т. п. характера прекратились в середине 90-х гг. вследствие высоких затрат на такие исследования.

Некоторые разделы ведутся муниципалитетами по их желанию. Функция по ведению реестра осуществляется либо национальным кадастровым органом (являющимся территориальным органом Национальной земельной службы (NLS), в свою очередь, входящей в состав Министерства природных ресурсов), либо муниципальным кадастровым бюро. В то же время, администрирование кадастровой карты — эксклюзивная прерогатива NLS, хотя муниципальное кадастровое бюро может обращаться с заявлением в Национальную службу о передаче ему функций по ведению карты.

Общее администрирование функционирования всей земельно-информационной системы поручено Национальной земельной службе. Однако, фактически, она занимается лишь техническим обеспечением, саму информацию поставляют муниципалитеты, районные административные органы, дорожные службы и иные национальные и муниципальные органы. Таким образом, к трем основным базам добавляются по необходимости прочие, в частности реестр зданий, реестр жилых помещений (квартир), сведения об исторической ценности и т. д.

Пользователи имеют прямой доступ к системе для регистрационных целей и получения информации. По всей стране есть около 4000 офисов, присоединенных к системе с общим количеством терминалов



- — Общие подсистемы
- ◆ — Ведутся муниципалитетами по их желанию

Рис. 4. Земельная информационная система Швеции

и персональных компьютеров более 25 000. Только незначительное их количество принадлежит органам регистрации, тогда как основная часть принадлежит банкам, кредитным учреждениям, страховым компаниям, муниципалитетам, агентствам по продаже недвижимости и другим организациям, которые часто требуют информацию о недвижимом имуществе.

1.4.4.2. Ведение земельного кадастра в Норвегии

В Норвегии ответственность за кадастровые карты возложена на Норвежскую картографическую службу (*Norwegian Mapping Authority*) и местные службы. Причем существует довольно четкое распределение обязанностей между этими органами. В частности, Норвежская картографическая служба создает кадастровые карты в масштабах 1:5000 и 1:10 000, которые охватывают всю страну, включая северные и малонаселенные регионы. Местные службы отвечают за кадастровые карты в густонаселенных областях.

Правительство несет ответственность за общее построение кадастрового реестра. В Норвегии созданы два типа таких реестров. Национальный реестр недвижимой собственности, адресов и сооружений содержит информацию относительно физического статуса недвижимости. Этот реестр поддерживается Норвежской картографической службой и охватывает всю страну. Основная электронная база данных содержит информацию об экономическом и правовом статусе недвижимости. Этот реестр также поддерживается Министерством юстиции и местными судами.

Регулирование кадастра в Норвегии осуществляется с использованием трех законов: Закона об отчуждении и регистрации земли (*Land Subdivision and Registration Act*), Закона о правовой регистрации (*Juridical Registration Act*) и Закона о консолидации земель (*Land Consolidation Act*).

1.4.4.3. Ведение земельного кадастра в Финляндии

В Финляндии основную кадастровую деятельность по учету земель осуществляет Национальная земельная служба (НЗС) Финляндии, насчитывающая уже более 300 лет со дня своего создания в 1683 г. В 1750 г. в стране была произведена широкомасштабная земельная реформа, в результате которой были установлены постоянные границы землевладений. Фактически с этого года в стране начала действовать система управления землей и недвижимостью. НЗС Финляндии в качестве государственной службы входит в состав Министерства сельского и лесного хозяйства.

Данная служба располагает по всей стране 21 региональным офисом по землеустройству и картографическим кадастровым бюро, в его состав также входят 7 общегосударственных производственных и административных подразделений. Картографические кадастровые бюро работают достаточно самостоятельно и ежегодно Генеральная дирекция НЗС Финляндии заключает с ними договор о сотрудничестве. Система финансирования деятельности кадастровых бюро является смешанной, национальный бюджет выделяет лишь часть средств необходимых для деятельности службы (примерно 50%), а остальная часть средств поступает за счет выполнения работ, продажи картографической продукции, оказания платных услуг.

Кроме того, для ведения всего комплекса земельно-кадастровых работ на муниципальных землях в муниципалитетах действуют свои местные (муниципальные) кадастровые службы. Полномочия государства и муниципалитетов строго разделены: НЗС занимается сельскохозяйственными землями (земли вне населенных пунктов), а муниципальные службы управляют земельными ресурсами на территории своих муниципалитетов. В НЗС имеется информация обо всей территории Финляндии, и с учетом развитости в стране телекоммуникаций, в любом месте страны можно получить любую информацию по любому земельному участку.

1.4.5. Земельный кадастр англоязычных стран

1.4.5.1. Ведение земельного кадастра в Великобритании

Среди европейских стран особо выделяется Великобритания, где, в понимании французской системы, кадастра не существует вообще. Он противоположен французскому кадастру. Это связано с особенностями «общего права». Кадастр англоязычных стран отличается отсутствием единой системы регистрации в масштабах страны. В отличие от «континентальных» кадастровых систем исторический английский кадастр не требовал обязательной государственной регистрации земель и сделок с ними. В английском кадастре как бы отсутствует «сообщение» о том, что каждый землевладелец (от лендлорда до арендатора) контролируется государством, что государство является верховным арбитром и контролером в вопросах земельной собственности.

В практике англо-саксонских землепользователей выработалось понятие условной единицы земли, площадь которой не рассматривается как постоянная; размер ее зависит от производительности земли. Весьма плодородные земли по статистике оценивались меньшим количеством условных единиц, а болотистые непроизводительные площади

могли учитываться большим их количеством. Налогообложение было стандартным и ориентировалось на вышеупомянутую условную единицу, связанную с плодородием, а не с размерами земельных владений. Идея проста и эффективна.

Тот же принцип сегодня осуществляется в налогообложении коммерческих и промышленных доходов: лишь условная единица здесь связана не с плодородием земли (*hides*), а ориентируется на размер (стоимость) национальной ренты в качестве основы для оценки определяемой рентабельности.

В английской налоговой системе большая часть информации поступает в неполном или искаженном виде. Информация разбросана по разным учреждениям. Например, в районных советах есть учет выдачи разрешений на землевладение, но нет информации о законном использовании недвижимости. Может присутствовать информация об условиях договоров. Нет полноценного источника о владельцах (пользователе). Это же касается ренты, оборота или прав владельца. В Министерстве сельского хозяйства немало разнообразной информации по площадям, почвам, агрокультурам, но нет данных о владельцах и т. д. Большинство европейских государств пришло к пониманию необходимости сбора и хранения информации в удобной и доступной форме.

Нужно принять во внимание, что основным налогом, связанным с собственностью, является так называемый «бизнес-налог», который платит лицо, которое реально использует собственность, а не то, которое ею владеет. Регистрация гарантирует права собственности, но не гарантирует границ этой собственности (так называемые «общие границы»), что есть, в определенной мере, уникальным явлением с точки зрения континентальной Европы.

В законодательстве Англии (и США) есть термин «титул», который рассматривается как пакет прав и имеет смысл не только по отношению к недвижимому, но и к любому имуществу, однако в связке с правомочностью физического владения (*possession*).

Таким образом, в Соединенном Королевстве понятие «недвижимость» связано с единством земельного участка. Объект недвижимости и как объект налогообложения, и как объект права един, но это не земельный участок, а либо строение некоммерческого назначения с участком, либо участок со строением (условные единицы земли коммерческого использования, в том числе сельскохозяйственного).

Своеобразие имущественных отношений в сфере недвижимости в Соединенном Королевстве проявляется еще и в том, что отношения

не могут перейти от простого и понятного соответствия между единым собственником и единым земельным участком к долевой собственности. Стереотип британца таков, что собственник физически един, и принадлежащее ему имущество физически едино. Это верно до появления сособственников. Появление сособственников, т. е. такое положение, когда имущество едино (например, стандартный двухквартирный дом английского типа), а собственников двое, смущало британцев до 80-х гг. XX в.

В соответствии с английским законодательством вся земля принадлежит Короне и может находиться формально лишь в арендном пользовании, поэтому основой оценки являлись арендные договоры, которые могли корректироваться в любое время. Следует отметить, что сроки договоров аренды могли быть сотни лет и договоры могли быть многоступенчатые, вложенные друг в друга по срокам пользования и цепочкам арендаторов и субарендаторов. Именно из-за простоты применяемого подхода, основанного на удобстве расчетов, в Англии была возможность проводить оценку земли ежегодно.

Анализ английской практики земельного кадастра показывает, что особенности политического устройства и баланс сил, обладающих реальным весом и влиянием, тщательно отображается в кадастровой практике.

Политическая система Англии XVIII–XIX вв. была предельно децентрализована. Полномочия центральной власти были строго очерчены и весьма ограничены. Земельный кадастр центральной и южной части государства отражает децентрализацию общественной и политической жизни.

Английское землеустройство проходило внутри прихода, по инициативе общины и осуществлялось выборными комиссионерами из числа членов общины.

Документы и карты здешнего земельного кадастра — это сообщение, направленное от общины (прихода) в целом каждому жителю данного прихода и каждому держателю прав на землю. Эти документы идентифицируют адресата, прежде всего, как члена прихода, местности, как члена общины, имеющего общие интересы с другими ее членами. Другое «сообщение», заложенное в процедуре и в документах английского кадастра, — признание равенства членов общины в том, что касается их имущественных прав. Согласование интересов членов общины при земельных переделах продолжалось до тех пор, пока оставались возражающие. Существует и аспект «моральной экономики», зафиксированный в XVIII в. законодательно. Так, закон запрещал ли-

шать единственного жилища члена общины, даже если оно стоит на арендованной земле и срок аренды закончился. Наконец, *Enclosure Comissioner* осуществляет свою деятельность публично, вынося свои данные и проекты реорганизации землепользования на суд общины в целом, широко декларируя проект землеустройства.

Английский кадастр рисует и взаимоотношения с центральной властью — королем и парламентом, — которая только санкционирует решения местного самоуправления по мере того, как последнее выносит на утверждение Лондона те акты, которые, по мнению общины, обладают особой важностью и поэтому нуждаются в этом. Иными словами, объектом, подлежащим центральной власти, является как бы община в целом, а не каждый англичанин по отдельности. Причем субъектом весьма независимым, самостоятельно решающим, когда ему необходимо прибегнуть к ее суду.

На современном этапе главную роль в системе земельного кадастра играют Геодезическая служба Великобритании (*Ordnance Survey*) и так называемый «Земельный реестр Ее Величества», или Королевский реестр. Реестр базируется на «официальных» крупномасштабных планах масштаба 1:1250, которые выдаются только Геодезической службой Великобритании, которая является национальным агентством, ответственным за проведение государственной политики в области геодезии и картографии.

Основой системы управления земельными ресурсами является «Земельный реестр Ее Величества» (*Her Majesty Land Register*), который, по сути, является реестром прав собственности на недвижимость (или реестром титулов («пакетов прав»)). Реестр был основан в 1862 г. Современная система базируется на законе 1925 г. Королевский реестр распространяет свою юрисдикцию на территорию Англии и Уэльса. В реестр занесены более 15 млн собственников. Реестр открыт и доступен для всех. В режиме онлайн можно получить информацию из компьютеризированного реестра по всей территории Англии и Уэльса, через запросы по уникальному идентификатору или по адресу. Реестр содержит юридические записи о всех продажах недвижимости и договоры аренды более чем за 25 предшествующих лет. После регистрации недвижимости реестр становится единым законным свидетельством прав собственности.

Королевский реестр подчинен министру юстиции (*Lord Chancellor*). Региональные офисы реестра действуют самостоятельно на основе закона, но юридически они подчинены главному регистратору и не зависят от местных администраций. Система состоит из трех официаль-

ных реестров — Реестра недвижимости (*Land Register*), Реестра собственников, Реестра ограничений.

Главная функция реестра — обеспечение простой и надежной процедуры подтверждения прав собственности, в меньшей мере выражена фискальная функция. Теория английского права предусматривает, что вся земля есть собственностью короны и может находиться только в владении или пользовании частных лиц, при этом рассматриваются права «полное владение» или фрихолд (*Freehold*) и аренды на период до 999 лет или лизхолд (*Leasehold*). Первичная регистрация собственности осуществляется при транзакциях, и потому ряд недвижимостей, которые никогда не продавались, вообще не зарегистрированы в системе.

На основании поданного в ведомство по регистрации земельных правоотношений заявления собственник земельного участка может разделить собственность на земельный участок на общую долевую собственность таким образом, что с каждой долей связывается индивидуальное право собственности на определенное жилое или нежилое помещение в здании, которое возведено или должно быть возведено на этом земельном участке.

Для каждой доли общей собственности чиновником регистрационного ведомства составляется отдельный лист поземельной книги (поземельной книги регистрации собственности на жилое помещение, поземельной книги регистрации собственности на нежилое помещение). На нем должно регистрироваться индивидуальное право собственности, принадлежащее к доле в общей собственности, и как ограничение общей собственности предоставление индивидуальных прав собственности, принадлежащих к другим долям общей собственности. Поземельная книга регистрации земельного участка закрывается в силу должностной обязанности.

Отдельные листы поземельной книги могут не составляться, если это не приведет к запутанности отношений. В этом случае лист поземельной книги обозначается как поземельная книга регистрации общей собственности на жилое помещение (поземельная книга регистрации общей собственности на нежилое помещение).

К поземельным книгам регистрации собственности на нежилое помещение соответственно применяются правила, действующие в отношении поземельных книг регистрации собственности на жилое помещение.

В Англии и Уэльсе числится около 20 млн объектов недвижимости, из которых около 15,7 млн зарегистрированы в системе за весь период

ее существования. В стране реализуется долгосрочная программа компьютеризации реестра (PRISMA), и по состоянию на 1994 г. в компьютеризированный реестр внесено около 13,5 млн зарегистрированных объектов собственности.

Регистрация не имеет обязательного характера. Единица регистрации недвижимости формируется по признаку земельного участка, т. е. на одном земельном участке не может быть двух объектов учета, и наоборот, для каждого объекта учета подразумевается наличие единого земельного участка.

Система земельной регистрации была создана в Англии и Уэльсе, чтобы облегчить решение вопросов по земле и имуществу и упростить формальности, оставшиеся в наследство от средневековья. Большинство стран Европейского содружества давно выработало систему земельной регистрации, которая адаптирована к системе налогообложения. Земля рассматривается европейцами как основной жизненный источник, и они считают, что ее нужно правильно использовать, а правительствам следует применять разумные системы налогообложения землепользователей на уровне местного самоуправления.

Английская система управления земельными ресурсами включает разветвленную сеть различных служб, ориентированных на выполнение узко специфических управленческих функций.

По существу земельный кадастр в Великобритании формируется на основе сведений, предоставляемых следующими организациями.

1. Национальной службой картографии, решающей вопросы создания плановой основы кадастрового учета земель.
2. Службой земельной регистрации, ведущей реестр прав и правообладателей земли и недвижимости.
3. Национальным бюро оценки, выполняющим систематическую государственную оценку земель в целях налогообложения.

Как и в Финляндии, эти правительственные организации находятся на частичном бюджетном финансировании, получая необходимые средства для осуществления своей деятельности за счет оказания услуг на земельном рынке и межведомственного информационного обмена, а процесс формирования кадастровых данных практически полностью автоматизирован.

В Англии заполняются три раздела земельного кадастра:

- 1) первый раздел — реестр собственности (*property register*), куда записываются виды права собственности;
- 2) второй раздел (*proprietaryship register*) описывает собственника и степень подтвержденности его права собственности (абсо-

лютное), качественный лизгольд, удостоверенное и владельческое;

- 3) третий раздел (*charges register* — обременения против права) содержит сведения об экономических обязательствах, наложенных на земельный участок.

В этой стране нет специальной картографической базы. Регистрационные органы используют планы только для целей идентификации физического объекта (земельного участка) с его портфолио в реестре прав, т. е. планы не обозначают границы, площади и иные характеристики земельных участков.

Органом, осуществляющим регистрацию, является «Канцелярия Ее Величества по регистрации прав», в чью обязанность также вменяется администрирование департамента земельных обременений (платежей). Местные власти ответственны за реестр локальных экономических обременений.

В традициях английского общего права (*common law*) земельный участок рассматривается как объект недвижимости, а все на нем находящееся, созданное руками человека или природой — как улучшения (прикрепления) к нему. Именно отсюда проистекает важность владения земельной собственностью в странах *common law*, — лендлорд находится в доминирующем экономическом положении, ибо все иные пользователи строений, зданий, водоемов, и иных интересов (включая право на охоту, рыбную ловлю и т. д.) напрямую зависят от собственника земли.

Вместе с тем, в Англии не существует налогов на недвижимость (вернее прямого налога на собственника недвижимости), кроме налога на дарение недвижимости и наследство по смерти собственника. Налогообложению подлежат пользователи (*occupiers*) зданий и, в случае их отсутствия, собственник; также налог взимается со сделки с недвижимостью (*tax on land transfer*). Налог с пользователей собирается центральным правительством и передается муниципалитетам, т. е. это эквивалент муниципальным сборам за использование инженерных сооружений на континенте. Акцент регистрационной системы сделан на гарантию прав со стороны государства.

Если земельный участок предоставлен для обслуживания жилого дома или иного объекта, не являющегося коммерческим, то единым объектом налогообложения является строение, а земельный участок при строении входит в оценку домовладения как составляющая часть. Использовать такой участок для коммерческих целей (в том числе для производства сельхозпродукции даже для собственных нужд) нельзя.

Следует вначале получить квоту на производство сельхозпродукции, после чего участок становится объектом коммерческого налогообложения, а строение входит в оценку такого коммерческого предприятия как составляющая часть.

Если же жилой дом на участке начать использовать по коммерческому назначению (например, как гостиницу), то единство объекта недвижимости сохраняется, а объектом налогообложения становится условная единица земли, ориентированная на величину национальной ренты. Следует отметить, что условная единица земли характерна только для Соединенного Королевства, так как в Центральной Европе такого понятия нет.

Что касается земельных участков, предоставляемых для строительства, то они выделяются для строительства объектов конкретного назначения. Так, в Лондоне категорически запрещено использовать не по назначению не только земельные участки, но и помещения в строениях. Квартиру нельзя использовать в качестве офиса, помещение магазина нельзя использовать как склад и т. д. Для изменения назначения требуется согласование плановой комиссии, а если разрешение получено, то меняется режим налогообложения. Территории населенных пунктов зонированы по назначению.

Между тем, сделки с земельными участками, находящимися в собственности королевы (королевского двора), производятся путем отчуждения не права собственности, а некоего «фригольда», т. е. хорошо понятного бессрочного (постоянного) права пользования. Одним словом, в Соединенном Королевстве продают право пользования.

Ведение официальных записей об операциях с землей в Шотландии началось с 1617 г. Регистрация наследственных прав собственности была частью законодательной системы Шотландии с тех пор, как возникла система регистрации прав в Генеральном реестре (*General Register of Sassiness*), недавно превращенная в Систему регистрации земель (*Land Registration system*) (1979 г.). Согласно Закону Шотландии о регистрации земли, эта система постепенно заменяет Генеральный реестр.

В Генеральном реестре, который был исторически обусловлен территориальным делением Шотландии и велся местными органами власти графств, помещаются записи о правах собственности по всей Шотландии. Он содержит записи о теперешних и прошлых собственниках более чем 1 500 000 частных собственности в Шотландии. Реестр не базируется на картах.

Реестр земель (*Land Register*) является системой регистрации титулов и ограничений на собственность. Система базируется на картах

и действует в семи графствах старой Шотландии. Сейчас в реестр занесено более 250 000 регистрационных записей. Распространение его действия на всю Шотландию предусмотрено с 2003 г.

Реестр Шотландии широко использует крупномасштабные карты Топографической службы. Недвижимость в городах регистрируется на картах масштаба 1:250, в сельских районах — на картах масштаба 1:2500, в горных районах и на других нетронутых землях — в масштабе 1:10 000. Базы данных для реестров создаются на полностью компьютеризированных технологиях, в том числе предполагается работа с цифровыми картами. Топографическая служба и Земельный реестр работают в тесном содружестве над усовершенствованием карт артиллерийской съемки, которая является составной частью процесса регистрации.

1.4.5.2. Ведение земельного кадастра в Канаде

Канада тоже отличается отсутствием единой системы регистрации в масштабах страны, которая связана с процессами колонизации земель европейцами.

Регистрация прав собственности на недвижимость в Канаде является компетенцией провинции. Каждая провинция имеет свою систему на базе местных органов власти, которая отображает исторические условия данной провинции. Например, в старейшей части страны (Восточная Канада) системы регистрации базируются на регистрации документов и похожи на систему Великобритании. Система провинции Квебек отображает ее французское наследство и французское гражданское право, выполняя регистрацию права собственности способом, похожим на принятый во Франции.

В провинции Онтарио на восточной половине территории функционирует система регистрации документов, а на западном — система регистрации прав. Западная Канада, освоенная в последнюю очередь, в основном использует систему регистрации прав.

Поскольку регистрация земли является компетенцией провинции, существует 10 разных провинциальных систем регистрации прав собственности и федеральная система для земель, которые являются собственностью федерации и управляются на федеральном уровне (две территории). Сейчас было бы очень тяжело собрать информацию из всех этих систем вместе и создать «национальную» систему регистрации прав собственности. Однако, и граждане, и юридические лица получают одинаковые преимущества от разных систем регистрации прав собственности. Общими чертами этих систем являются:

- земля и здания (улучшения) считаются одним целым, если не указано другое;
- собственность является абсолютной, если не указано другое. Таким образом, ограничение на использование и сервитуты могут быть зарегистрированы в реестре прав собственности;
- право собственности сопровождается формальным описанием границ и земельного участка;
- правительство обеспечивает гарантии права собственности и компенсацию в случае совершения ошибки, которая привела к потерям;
- правительство взимает плату за использование регистрационной системы, которая является составляющей частью гарантий;
- деловые круги и общественность имеют доступ к информации регистрационной системы;
- в основном, регистрационные системы сфокусированы только на информации и деятельности, которая необходима для регистрации.

Провинция Альберта имеет две системы регистрации прав собственности на землю: *систему регистрации права собственности* и *государственный земельный реестр*.

Система регистрации права собственности фиксирует право собственности и сервитуты для земли, которая находится в частной собственности.

В Государственном земельном реестре сохраняются все записи относительно аренды государственных земель и государственных полезных ископаемых (под поверхностью земли).

Наличие двух систем является результатом исторического развития. Однако после оптимизации обеих систем, появится возможность создать объединенный земельный реестр.

Система регистрации прав собственности на землю официально фиксирует право собственности. Регистрация является необязательной, но большинство юридических и физических лиц используют систему для регистрации своих прав и интересов, так как система обеспечивает их защиту.

Систему регистрации прав собственности возглавляет регистратор, который имеет юридическое образование. В его обязанности входит проверка всех материалов, представленных для регистрации, их точности и приемлемости, а также регистрация изменений в системе.

Система регистрации прав собственности на землю обеспечивает подтверждение прав собственности и интересов как для заинтересо-

ванных лиц, так и для других лиц, которые требуют информации о недвижимом имуществе.

Правительство также разрешает юридическим лицам иметь доступ к избранной информации с помощью компьютерной сети.

Что касается восточных провинций, то только в 1970-х гг. в них начался переход от системы регистрации документов к системе регистрации прав как более передовой системе. Приморские провинции Восточной Канады начали долгосрочные проекты по созданию земельно-информационных систем, в которых основным объектом есть парцелла, а информация будет базироваться на крупномасштабных планах территории.

Канадская система представляет собой систему, которая в том или ином виде используется во многих странах общей системы права (Австралия, Новая Зеландия, Канада). Она происходит из регулирования в рамках системы общего права, однако в последнее время в ней произошли реформы, сделавшие ее более современной.

Канадскую систему регистрации прав на недвижимость можно рассмотреть на примере системы, действующей в канадской провинции Британская Колумбия.

Регистрация прав на недвижимость осуществляется в соответствии с системой Торренса, которая базируется на нескольких принципах:

- неоспоримости,
- регистрации прав и обременений,
- отмены конструктивного уведомления;
- гарантий.

Принцип неоспоримости означает, что возникновение, изменение или прекращение вещных прав основывается только на записях в поземельной книге, которые не могут быть оспорены по основаниям материально-правового характера.

Принцип регистрации заключается в том, что создается единственное место для хранения титулов на землю, а передача титула может быть осуществлена только путем регистрации титула.

Отмена принципа конструктивного уведомления означает, что лицо больше не обязано проверять всю историю титула. Факт регистрации является единственным доказательством существования права. Тогда как раньше лицу, приобретающему титул, приходилось исследовать законность всех сделок, совершенных предыдущими владельцами титула.

Принцип гарантии заключается в том, что лицу, понесшему ущерб в связи с совершенными ошибками при функционировании системы

регистрации, возмещаются все убытки из гарантийного фонда, управляемого государством.

В настоящее время в Британской Колумбии действует Закон «О титулах собственности на недвижимость». Он определяет, что вся территория провинции разделена на шесть регистрационных округов, в каждом из округов существуют бюро регистрации прав, которые являются частью Министерства юстиции.

Большинство прав на недвижимость должны быть зарегистрированы, хотя существуют и права, которые не регистрируются — это права, предусмотренные общим правом (например, право удержания имущества за долги, основанное на праве справедливости). Одновременно существуют и земли, на которые не распространяется система регистрации земельных титулов (земли индейцев, Национального порта, отдельные участки железной дороги).

Регистрация прав осуществляется следующим образом: лицо, осуществляющее передачу недвижимого имущества, должно предоставить лицу, принимающему это имущество, подлежащий регистрации документ, удостоверяющий передачу прав. Далее этот документ вместе с соответствующим заявлением и подтверждением уплаты необходимых сборов передается в регистрирующий орган. После этого начинается процесс собственно регистрации. В зависимости от того, какие права передаются, различаются и процедуры регистрации.

В случае передачи права собственности, если заявление принято, то началом действия права собственности будет считаться момент принятия регистрационным отделом заявления о регистрации, а не момент выдачи регистратором свидетельства. Оригинал свидетельства будет храниться в отделе по регистрации земельных титулов, а собственнику может быть выдан дубликат.

Если регистрация производится впервые, то регистратор обязан зарегистрировать правовой титул при условии соблюдения следующих требований:

- 1) описание или план участка, хранящиеся в отделе регистрации или доставленные заявителем, должны достаточно точно отражать границы участка;
- 2) заявитель должен предъявить надлежащим образом оформленные документы, свидетельствующие о наличии у него безусловного права собственности на имущество, разрешенное к обороту.

Особое значение в системе регистрации прав уделяется принципу неоспоримости регистрации права собственности. Понятие неоспори-

мости не является абсолютным, оно ограничивается законодательно определенными случаями.

Правовой титул считается переданным только после того, как все необходимые документы зарегистрированы в отделе по регистрации земельных титулов. Однако из текста ст. 20 Закона следует, что для лиц, подписавших договор о передаче недвижимости, он будет считаться действительным, тогда как для третьих лиц эта сделка не будет считаться действительной до тех пор, пока она не будет зарегистрирована.

Обременения регистрируются только на основании свидетельства о безусловном праве собственности, это означает, что обременение считается зарегистрированным сразу после того, как регистратор утвердил заявление на его регистрацию, после чего на правовом титуле свидетельства делается отметка о наложенном на объект недвижимости обременении. При этом понятие неоспоримого права не распространяется на зарегистрированные обременения, т. е. порядок обжалования обременений существует.

В Канаде существуют различные виды обременений: права залога, аренды, преимущественной покупки, прохода, сервитуты и ограничения, установленные законом, опционы на покупку, заявленные иски, судебные решения и официальные предостережения третьих лиц об их заинтересованности в деле.

Регистрация земельных титулов с 1983 г. начала частично осуществляться с использованием автоматизированной системы, а к 1992 г. процесс перехода был практически завершен. В настоящее время практически все функции по подготовке к регистрации и собственно регистрации совершаются с использованием автоматизированной системы.

Так, агент, проводящий регистрацию титула на недвижимость, обязан провести проверку титула, получив данные из автоматизированной системы. Затем он приступает к оформлению соответствующих документов, порядок оформления которых определяется Законом о правилах оформления документов по передаче земельных титулов. Правила удостоверения документов определены в Законе о земельных титулах и предусматривают подпись любых документов в присутствии регистратора. Закончив оформление документов, агент передает их в отдел по регистрации земельных титулов и осуществляет предрегистрационную проверку данных. К документам в обязательном порядке прилагается копия отчета о первоначальной проверке правового титула, для того чтобы агент мог сравнить ее с результатами предрегистрационной проверки. Это делается для того, чтобы удостовериться в том,

что с момента проведения первоначальной проверки правового титула не произошло никаких изменений в его данных.

Если проверки не выявили никаких расхождений, то агент предъявляет документы в отделе по регистрации титулов кассиру и на них ставится штамп, свидетельствующий о сдаче документов, а также присваивается «условный» регистрационный номер. После этого проводится «постпроверка», цель которой заключается в том, чтобы удостовериться в отсутствии новых обременений или заявлений, зарегистрированных уже после проведения предварительной проверки.

Только после этого начинается работа с оригиналами документов. Эксперт удостоверяется в том, что эти документы готовы к регистрации, и тогда аннулируется старый правовой титул и выдается новое свидетельство о правовом титуле, в котором указываются все вновь зарегистрированные обременения.

1.4.5.3. Ведение земельного кадастра в США

В США ведение земельного кадастра первоначально было нацелено на обеспечении быстрого и эффективного заселения больших территорий пустующих земель, а затем уже для решения задач, связанных с налогообложением.

Чрезвычайно тяжело дать короткое описание систем регистрации в этой стране, учитывая, что фактически каждый штат имеет свою систему, которая базируется на законодательстве этой территории. В большинства штатов созданы официальные реестры документов, главной мотивацией для создания которых было улучшение поддержки рынка земли. В 15 штатах для улучшения безопасности транзакций и снижения затрат, связанных с исследованиями документов для установления прав собственности, были осуществлены попытки установления системы регистрации прав, но учитывая, что регистрация является добровольной, а плата за исследование документов для подтверждения прав довольно высокой, эти попытки оказались малоэффективными.

В большинстве штатов созданы простые текстовые реестры, куда вносятся записи о соглашениях с недвижимостью в порядке их осуществления. При таких записях правильность соглашения не проверяется, а его действительность не гарантируется. Для осуществления транзакций при использовании такой системы покупатель может самостоятельно провести поиск всех необходимых документов, которые подтверждают право собственности продавца на данную недвижимость. Учитывая, что с недвижимостью за много лет существования такой системы осуществлялись десятки транзакций, такая работа по

силам только профессиональным юристам, которые специализируются на операциях с недвижимостью, но и в этом случае, при значительной стоимости таких действий, остается значительный риск.

Для уменьшения риска, вместо регистрации прав, распространенным явлением является создание частных страховых компаний, которые довольно оперативно ведут собственные реестры документов и на их основе проводят страхования операций с недвижимостью. Основой такой системы являются исторические традиции свободного рынка США, а одним из преимуществ можно считать то, что такая система обеспечивает работой целую армию брокеров, юристов, персонала страховых компаний и т. п., что является совершенной противоположностью положению вещей в европейских странах, где за реестры недвижимости ответственность несет государство.

Способ оценки земли в США аналогичен английскому, с той лишь разницей, что вследствие неразвитости рынка аренды в качестве основы для оценки использовались цены покупки земли. Несмотря на то, что цены покупок зависят от многих факторов, часто не имеющих непосредственного отношения к земле, этому способу оценки отдавали предпочтение по сравнению со сложными расчетными по определению доходности земли.

Главным достоинством системы, практикуемой в Англии и США, являлась ее подвижность, позволяющая оперативно реагировать на изменения ценности и доходности земли.

В связи со значительным ростом деловой активности в США с 70-х гг. осуществляются попытки повысить эффективность системы. В 1980 г. специальной группой было проведено изучение ситуации и подготовлены рекомендации относительно улучшения системы регистрации. Это была фактически первая попытка установить единые для страны стандарты и процедуры регистрации и приблизить эти реестры к европейским стандартам через их создание на единой для страны координатной и картографической основе. Однако, учитывая достаточно серьезные нормативно-правовые различия в законодательстве всех штатов в этих вопросах и, не в последнюю очередь, большую доходность бизнеса, который функционирует благодаря несовершенству современной системы, успехи в этом вопросе были достигнуты лишь в некоторых штатах.

Изменившаяся экономическая и общественно-политическая ситуация в США привела к необходимости создания многоцелевого кадастра. Современная североамериканская кадастровая система при сборе, хранении и поиске информации в качестве исходного объекта ис-

пользует участок, носящий название «парцелла». Парцеллы могут быть объединены в совокупности по сегментам улиц. Выборка участков их совокупности производится по адресам, номерам знаков (столбов) землепользований и номерам парцелл. В США основой для многоцелевого кадастра служат точная геодезическая сеть, точные кадастровые карты, юридические записи о границах землепользований и данные земельного учета.

В базу данных информационной системы многоцелевого кадастра включены следующие файлы:

- правового описания (в графическом виде с необходимыми текстовыми дополнениями);
- учета земельной собственности (информация о каждой парцелле и любом здании внутри парцеллы);
- рыночные сведения (цена земли и расходы на ее использование, дата приобретения и аренды);
- землепользований (данные о налогоплательщиках, величине налога, коде налоговой ставки).

Связь между всеми файлами осуществляется с помощью кода парцеллы.

Выводы

Система управления государственными (муниципальными) земельными ресурсами предусматривает достижение нескольких целей:

- 1) эффективное использование государственных (муниципальных) земель;
- 2) оптимизация структуры доходов регионального (местного) бюджета за счет доходов от земельной собственности;
- 3) создание цивилизованного рынка недвижимости на территории субъекта РФ и муниципального образования;
- 4) обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости.

Для достижения указанных целей, в том числе при разработке и реализации программ социально-экономического и градостроительного развития территории, субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно определяют наиболее эффективное направление и форму использования земельных участков.

Использование опыта ведения земельного кадастра в странах с развитой рыночной экономикой может оказать существенную помощь в развитии и становлении земельно-имущественных отношений в Российской Федерации при осуществлении экономических реформ.

Контрольные вопросы

1. Что представляют собой земельные ресурсы как объект управления?
2. Какие существуют в РФ категории земель?
3. Основные задачи государственной системы управления земельными ресурсами.
4. Основные законодательные акты, регулирующие управление земельными ресурсами в РФ.
5. Общая структура и содержание Земельного кодекса РФ.
6. Особенности правового зонирования по новому ЗК РФ.
7. Правовые особенности разграничения прав собственности на землю.
8. Принципы отнесения земельных участков к определенному виду права собственности.
9. Для чего создавалась система ГЗК в Европе?
10. Дайте объяснение этапам формирования и ведения ГЗК.
11. Какие задачи осуществляет система ГЗК?
12. Как в настоящий момент отражается концепция ГЗК в основных европейских государствах?
13. Дайте характеристику структуры ГЗК.
14. Дайте характеристику информационных потоков ГЗК.
15. Перечислите учитываемые характеристики объектов ГЗК.
16. Условия продажи земель за границей.
17. Система требований к новым собственникам земельных участков.
18. Система платности землепользования за рубежом.
19. В каких системах учета происходит регистрация сделок с землей и прав собственности на земельные участки в разных странах?

Глава 2. Экономика управления земельными ресурсами

Цель главы — изучение методов, моделей и принципов экономической оценки земель городов (населенных пунктов). В главе рассматриваются практические вопросы оценки земель, построения и совершенствования методов массовой экономической оценки земель всех категорий земель России.

Результатом изучения главы должно быть овладение методами и моделями массовой, экономической оценки земель различных категорий, а также методами проведения индивидуальной и массовой оценки земель.

2.1. Общие принципы и приемы оценки земельных ресурсов

В настоящий момент в мировой экономике существует один из самых закрытых и специфических рынков — рынок земельных участков, которые сильно различаются по регионам и сегментам рынка и имеют достаточно разнообразные варианты реализации на внутренних региональных рынках своих государств.

2.1.1. Специфика формирования стоимости земли в России

Современный российский рынок земельных участков разделен на строго определенные сегменты по видам землепользователей. Лидером сейчас является рынок сельскохозяйственных земель, который стал лидером в 2004 г., что в процентном отношении составило 83,5% всех сделок, рынок земель занятых жилищной застройкой составил около 14% всех сделок, остальные 3% занимают сделки, связанные с другими видами застройки.

Кроме того, существует достаточно сильное разнообразие видов землепользований и видов разрешенного использования земельных участков, что диктует соответствующее разнообразие вариантов использования земельных участков. Такое разнообразие связано с тем,

что существует достаточно большое природно-биологическое разнообразие земельных участков даже в пределах одной таксономической единицы землепользования и большое количество других качественных характеристик (наличие инженерных коммуникаций, инженерно-строительных условий строительства, структуры подстилающих пород, несущих грунтов и т. д.)

Согласно общим экономическим законам, самым уникальным и специфическим товаром являются земельные участки, так как два граничащих земельных участка могут различаться друг от друга очень сильно, как по своим физическим характеристикам, так и по природным характеристикам. Кроме того, достаточно сильный дефицит земельных участков порождает достаточно высокий стабильный спрос, при достаточно ограниченном предложении на куплю-продажу земельных участков, что позволяет данному рынку развиваться по своим правилам. Земельные участки являются очень дорогим товаром, и спрос всегда варьирует, поэтому потери и покупателя, и продавца могут быть очень большие. Также формирование стоимости земли осуществляется достаточно большим количеством ценообразующих факторов и специфических условий, предъявляемых покупателем, и имеющимся ресурсом в данном регионе, что не делает стабильным количество таких факторов по регионам, и они достаточно разнообразны во времени.

Современные условия развития и функционирования земельного рынка показывают, что необходимы оценка земельных участков для операций по купле-продаже и налогообложение земельных участков при осуществлении различных операций с земельными участками. Поэтому в целях урегулирования процессов гражданско-правового оборота земельных участков и избежания спекуляции необходима методика экономической оценки земельных участков различного целевого назначения, с помощью которой можно определить до проведения операций с земельным участком его примерную стоимость, которая может быть использована в качестве примерного ориентира при продаже участка или продаже его с аукциона. Поэтому в России в конце XIX в., а в других странах в начале XX в. (США, Великобритания, Дания, Нидерланды, Швеция, Италия) возник специальный институт оценщиков. Притом существует две системы оценки недвижимости: коммерческой и государственной (фискальной) оценки объектов недвижимости (земли и сооружений). В тех местах, где земельный оборот более интенсивный и совершается большое количество операций с землей (купля-продажа, аренда, залог), там рынок земли адаптирован с другими товарными рынками, там потребность в оценках возни-

кает только у фискальных (налоговых управлений) органов, так как цена складывается непосредственно на рынке. Вместе с тем риэлтерские фирмы проводят предварительную оценку земли (в рамках разрешенного использования и перспектив ее использования для инвесторов).

Процесс формирования цены земли в Российской Федерации происходит в достаточно быстроразвивающихся условиях переходной экономики, что позволяет сделать вывод, что такой процесс формирования земельного рынка будет происходить еще не один год. Поэтому в современных условиях развития экономики страны необходимо определение цены земли для следующих целей:

- операции по купле-продаже;
- операции по дарению;
- наследование;
- залоговые операции с земельными участками;
- учет стоимости земель для оценки рентабельности производства и выбора эффективных производств;
- выкуп земельных участков при отчуждении землевладений и землепользований для общественных нужд;
- определение стартовой цены лотов при аукционной продаже;
- оценка для налогообложения при осуществлении различных операций с земельными участками;
- определение цены земельных участков для целей их перевода из одной категории в другую (например, перевод сельскохозяйственных земель в земли поселений и лесные или перевод лесных земель в сельскохозяйственные или в земли поселений).

Поэтому развитие современных экономических отношений вызывает потребность в разработке действующей методологии по оценке стоимости земельных участков, особенно в населенных пунктах.

В качестве основных методов оценки стоимости земельных участков выступают: *доходный метод, затратный метод, метод сравнительных продаж.*

Доходный метод. Данный метод базируется на определении рентного дохода, приносимого земельным участком при существующей процентной ставке, и нормы кредитования (кратковременный и долгосрочный срок кредитования), и прогнозе стоимости земельного участка через определенное время, период капитализации.

Применение данного метода наиболее перспективно для оценки земельных участков, выставляемых на продажу и приносящих постоян-

ную прибыль. Такие земельные участки могут быть заняты под объектами гражданского назначения — жилые дома (индивидуальные и многоэтажные), офисные здания и здания коммерческого назначения (кафе, магазины, рынки, банки, торговые павильоны и палатки). Применение данной методики целесообразно для оценки таких специфических землепользований, как крупные промышленные предприятия, которые являются структурами крупных производств, а потому редко арендуется. Особая сложность также заключается в том, что бывает трудно определить рентный доход и соответствующий коэффициент приведения будущих доходов к современному уровню, складывающемуся из ставки ссудного процента на аналогичные виды инвестиций и информационной премии.

Затратный метод. Этот метод основан на теории, в которой рыночная стоимость земельного участка складывается из базовой стоимости земли (затраты на контурные обмеры, выдачу документа и т. д.) и амортизационной стоимости улучшений, вложенных в данный земельный участок.

Наилучшие результаты затратный метод обычно дает при оценке земельных участков, на которых выполнен весь комплекс инженерно-строительных работ (без нулевого цикла строительства), а все коммуникации, находятся в зоне экономической досягаемости. Затратным применение данного метода дает достаточно хорошие результаты при оценке земельных участков, занятых промышленными и узкоспециализированными объектами, когда информация о доходности или продажах таких объектов отсутствует или строго конфиденциальна.

Однако данная методика мало пригодна для оценки следующих объектов:

- земельных участков с уникальными ландшафтными свойствами
- территорий, занятых историко-архитектурными памятниками.

Метод сравнительных продаж. В основу данного метода положен принцип сопоставления продаж аналогичных объектов, фактически имевших место. Основным условием является то, что оцениваемый объект не сильно отличается от проданных за последние несколько дней и ситуация на рынке изменилась незначительно, его цена будет приблизительно такой же.

Применение данного метода возможно практически для оценки любых типов земельных участков, находящихся в гражданском обороте, по которым имеется достоверная и достаточная (по объему аналогичных сделок) информация, и зона применения данного метода может быть расширена за счет аналогии применения с другими объек-

тами оценки. Наиболее эффективно применение данного метода для оценки земельных участков, занятых жилой и коммерческой застройкой.

Метод сравнительных продаж исходит из действительных продаж, при этом цены приводятся на конкретную дату, когда пересекаются кривые спроса и предложения.

2.1.2. Основные цели, задачи и принципы массовой оценки земель

Под определением «массовая оценка земельных участков» предусматривается систематическая оценка групп земельных участков на определенную дату, используя современные методы, принципы и приемы оценки. Данное определение массовой оценки земель и основные положения экономической оценки земель позволяют проводить оценку не единичных земельных участков, а групп земельных участков, сходных по основным функциональным и типовым характеристикам (сходному целевому назначению и сходному разрешенному использованию).

Применяя методику массовой оценки земельных участков, можно получить представление о стоимости схожих земельных участков и получить достоверную информацию о стоимости единичного земельного участка.

Согласно общей теории оценки недвижимости, массовая оценка земельных участков, как и оценка единичных объектов недвижимости (земельных участков), представляет собой систематические методы расчета стоимости на определенную дату, различие состоит в масштабе проведения оценочных работ. Это связано с тем, что в моделях массовой оценки присутствует большое число условий и принципов (большое число оценочных факторов), поскольку они пытаются воспроизвести в себе рынок для одного или более вариантов землепользований на обширной географической территории. Тогда как модель оценки единичных объектов собственности (недвижимости — *авторы*) отражает рынок одного варианта землепользования на ограниченной территории.

Необходимо отметить, что критерии качества оценки при этом различны. В частности, в модели оценки единичных объектов ее качество определяется небольшим числом сравниваемых объектов недвижимости, которые были проданы на местном региональном рынке.

В то же время качество массовой оценки земельных участков измеряется статистическими методами, разработанными на основе выбор-

ки данных о продаже и сдаче в аренду земельных участков на всей оцениваемой модели массовой оценки территории.

В процессе функционирования региональных рынков недвижимости, во время проведения массовой оценки земельных участков, были разработаны унифицированные оценочные принципы, которые необходимо учитывать при проведении оценочных работ (рис. 5).

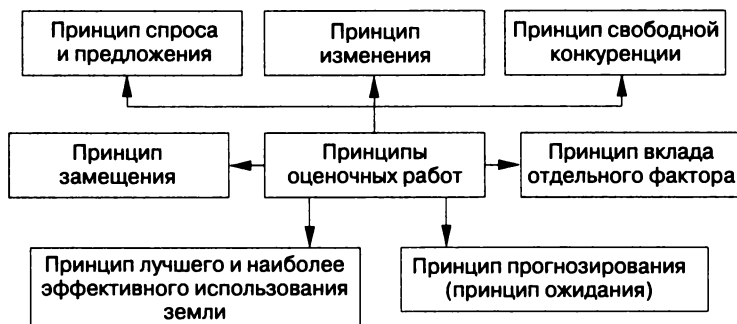


Рис. 5. Принципы проведения оценочных работ

Рассмотрим подробнее каждый из выделенных принципов.

Принцип спроса и предложения. Земельные участки обладают стоимостью, поскольку они имеют определенную полезность для конкретного пользователя и вместе с тем являются дефицитом. Спрос на земельные участки создается объективными условиями полезности — способности отвечать предъявляемым требованиям и доступности, но существенно ограничивается возможностями приобретения их физическими и юридическими лицами. Закон спроса и предложения диктует цену земельных участков: чем больше предложений на земельном рынке, тем ниже определяется цена земельных участков, поэтому существует точка равновесия, где спрос и предложение находятся в равновесии. Здесь рыночная стоимость отражает издержки производства и равна себестоимости плюс средняя норма прибыли строительства (берется с учетом того, что любые улучшения производятся строителями). Цена земельных участков начинает падать по мере роста предложения (затоваривание рынка) или уменьшения спроса (на рынке требуются земельные участки с подведенными инженерными коммуникациями). Также цена земельных участков начинает расти, когда предложений на рынке мало (земельные участки не отвечают требованиям потенциального клиента) или высок спрос на определенные участки.

Формирование спроса и предложения обусловлено несколькими факторами, присущими только рынку земельных участков. Так, спрос на земельные участки под промышленное производство определяют следующие факторы:

- наличие действующего инженерного оборудования и благоустройство территории;
- состояние инженерно-геологических условий строительства;
- транспортная доступность населенного пункта.

Необходимо учитывать, что земельный рынок находится в стадии формирования, поэтому принцип спроса и предложения не всегда диктует цену, по которой может произойти сделка. В данном случае могут сыграть роль следующие факторы:

- умение торговаться;
- финансовые возможности участников торгов;
- способы оплаты сделки;
- политическая ситуация в стране и регионах.

В стране со стабильной экономикой и маленькой инфляцией спрос и предложение являются достаточно прогнозируемыми факторами, но вместе с тем закон спроса и предложения может не всегда сработать в течение года или в конкретном регионе и привести к завышению цен на земельные участки. Такие искажения характерны для монопольного контроля на земельном рынке различных структур (местная администрация), в частности это может быть выражено в непомерно высокой плате за землепользование (земельный налог и арендная плата).

Вывод. Предложение — это количество земельных участков, имеющих на земельном рынке для продажи по фиксированной цене. Спрос — это количество земельных участков, которое хотят приобрести потенциальные покупатели по конкретной, их интересующей цене. Взаимодействие спроса и предложения определяет рыночные цены на конкретные земельные участки.

Принцип изменения. Земельные участки, окружающая среда, природная и социальная среда подвергаются изменениям. Земельные участки в процессе их эксплуатации подвергаются различным изменениям. Это могут быть процессы как их улучшения — проведение коммуникаций, мелиорация, внесение удобрений, — так и их ухудшения — заболачивание, загрязнение пестицидами. Однако изменения могут быть связаны и с изменением вида деятельности человека, и, как следствие этого, с изменением целевого назначения конкретного землепользования. Экономические условия, изменяясь, создают предпосылки для откры-

тия одних предприятий и закрытия других. Появление новых технологий и дефицит жилой застройки создают спрос на земельные участки данного целевого назначения. Сочетание данных факторов и политической стабильности в регионе изменяют ценность земельных участков: повышают ценность одних и понижают других.

Процесс оценки земельных участков и других объектов недвижимости имеет циклический четырехфазовый периода развития (рис. 6).

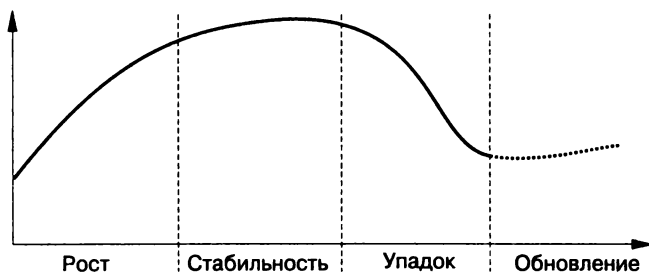


Рис. 6. Цикл развития рынка недвижимости

Использованные на приведенном рисунке понятия имеют следующие значения.

Рост — период увеличения доходов населения и модернизация недвижимости (земельных участков — *авторы*).

Стабильность — период равновесия без видимого изменения уровня доходов (или убытков) населения и использование ранее созданных объектов недвижимости.

Упадок — период уменьшения спроса на ранее созданные объекты недвижимости.

Обновление — период возрождения рыночного спроса на недвижимость и ее модернизация.

Данный цикл изменений носит периодический характер и повторяется. Однако его характерной особенностью является расплывчатость и его изменения очень трудно уловить не специалисту.

Поэтому эксперт должен уметь определять наступление каждого периода развития, прогнозировать дальнейшее развитие ситуации, что весьма важно при оценке земельных участков. Эксперт должен чувствовать и отслеживать изменения земельного рынка в оцениваемом регионе.

Вывод. Эксперт должен уметь отслеживать ситуацию на земельном рынке во времени, т. е. прогнозировать будущее состояние рынка.

Принцип свободной конкуренции. Прибыль определяется как часть дохода, произведенного с использованием недвижимого имущества сверх и помимо издержек на рабочую силу, капитал, управление и землю (т. е. факторы производства).

Прибыль — это эквивалент денежных средств, полученный за предпринимательскую деятельность. Сверхприбыль или монопольная прибыль — это сверхдоход, превышающий необходимые компенсации предпринимательства. Цель нормальной прибыли — создание свободной конкуренции на рынке, что создает рациональное функционирование рынка, а сверхконкуренция уничтожит прибыль.

В случае если создается ситуация в регионе по увеличению предпринимателями сверхприбыли, то начинается процесс проникновения других предпринимателей на данный рынок, что приводит к избыточной конкуренции, а также приведет к росту предложений земельных участков на местном земельном рынке. В данной ситуации спрос может остаться стабильным, а чистый доход на земельные участки будет падать.

Вывод. Чем больше конкуренция продавцов на местном земельном рынке, тем ниже прибыль, а как следствие разорение мелких предпринимателей, что позволит создать монополию наиболее конкурентоспособного предпринимателя.

Принцип замещения. Данный принцип основан на том, что максимальная стоимость земельного участка определяется наименьшей ценой, по которой может быть куплен аналогичный участок с аналогичным набором характеристик. Данный принцип лежит в основе каждого из трех традиционных методов оценки недвижимости.

В частности, в доходном методе данный принцип будет означать, что земельный участок будет носить одинаковый доход на всем периоде его эксплуатации, а в случае его капитализации на данный момент он будет равен запрашиваемой стоимости за аналогичный земельный участок.

В затратном методе данный принцип гласит, что потенциальный покупатель не станет платить за земельный участок больше, чем он может затратить с учетом времени на приведение аналогичного земельного участка к тем параметрам, которые ему необходимы.

В методе сравнительных продаж данный принцип гласит, что потенциальный покупатель на свободном и альтернативном земельных рынках не заплатит больше, чем наименьшая цена, запрашиваемая за аналогичный земельный участок с аналогичными характеристиками.

Вывод. Принцип позволяет потенциальному покупателю выбрать оптимальное приобретение по разумной цене.

Принцип вклада отдельного фактора (элемента). Данный принцип означает величину выхода любого отдельного фактора (элемента) в общую стоимость земельного участка. В данном случае под вкладом понимается общее добавление к стоимости земельного участка, к конечной цене, обеспечиваемое данным фактором (элементом), а не фактические средние затраты на создание данного фактора (элемента). В частности, в данной работе при пофакторной экономической оценке земель используются факторы, влияющие как положительно, так и отрицательно на конечную стоимость земельного участка.

Вывод. Данный принцип позволяет выявить тенденции и закономерности цены земельных участков при их пофакторной оценке.

Данный принцип основан на том, что земельный участок должен использоваться максимально эффективно с учетом его физических возможностей, юридически законным, реализуемым с финансовой точки зрения способом, что должно привести к росту рыночной стоимости данного земельного участка.

Принцип прогнозирования (чаще его называют принципом ожидания). Прогнозирование — это определение современной стоимости дохода или выгод, которые можно получить в будущем от владения, распоряжения или использования объекта недвижимости (земельного участка). Экономическая теория оценки недвижимости предполагает, что полезность объекта недвижимости зависит от стоимости прогнозируемых будущих прибылей. В частности, для земельной недвижимости предполагается, какой чистый доход от использования данного земельного участка и последующей его продаж будет ожидать потенциального инвестора (покупателя) самым важным является объем прогнозируемый или возможный чистый доход в будущем, продолжительность получения дохода и возможность перепродажи земельного участка в конце периода ожидания. Исходя из постулатов (или прогнозируемая стоимость перепродажи) теории стоимости: «деньги завтра дешевле денег сегодня» или «каждый рубль, полученный в будущем, имеет меньшую стоимость, чем нынешний рубль», — необходимо делать поправку прогнозируемых будущих поступлений на изменение их стоимости во времени.

Вывод. Данный принцип позволяет выявить тенденции и закономерности получения дохода в период эксплуатации земельного участка и период наиболее выгодной его перепродажи.

2.1.3. Методы массовой оценки земель

Для определения стоимости земель в регионе (под регионом мы в данной работе понимаем территорию субъекта федерации, со всеми существующими категориями земель, оговоренными в действующем Земельном кодексе РФ) необходимо проводить массовую оценку земель, по определенным группам землепользователей. Согласно этому массовая оценка земель в регионе предусматривает систематическую оценку групп земельных участков на определенную дату, используя современные методы и статистический анализ результатов вычислений. Применение вышеупомянутых методик позволяет проводить оценку не отдельных земельных участков, а групп, сходных по основным функциональным и типовым характеристикам (со схожим целевым использованием и аналогичным разрешенным использованием). Поэтому для проведения экономической оценки земель в регионе надо разделить всех региональных землепользователей по специализированным оценочным группам.

Основными определяющими признаками группирования землепользователей по оценочным группам являются следующие признаки:

- 1) социальная значимость данных объектов в инфраструктуре населенного пункта, муниципального образования, региона;
- 2) особенности строительства и размещения на территории населенного пункта, муниципального образования, региона;
- 3) особенности наличия и эксплуатации инженерно-строительной инфраструктуры населенного пункта, муниципального образования, региона;
- 4) производственно-техническая характеристика объекта на конкретном землепользовании;
- 5) взаимосвязь городских, муниципальных и региональных землепользователей между собой по основным факторам производства и потребностей производства (коммуникации, транспорт, социально-бытовая инфраструктура, условия размещения производства, требования по технике безопасности и эксплуатации данных объектов);
- 6) особенности хозяйственно-экономического оборота земель;
- 7) особенности хозяйственно-экономического использования земельных участков.

Рассматривая данную систему признаков группирования землепользователей по группам, мы можем сделать вывод о неоднородности применяемых методических подходов к оценке различных групп

землепользователей в регионе. Поэтому землепользователей мы можем сгруппировать в следующие оценочные сегменты:

I сегмент — группа землепользователей, включая крупные промышленные предприятия (занимаемая площадь от 1,5 га), земли занятые объектами оборонного и авиакосмического назначения, коммунально-складские объекты, объекты связи и космического обеспечения, транспортные магистрали (службы по их обслуживанию), городские леса (как резервная территория под застройку), земли сельскохозяйственного назначения (как резервная территория под застройку), коммунально-бытового назначения (химчистка, прачечные, котельные, медицинско-лечебные учреждения, крупные объекты общепита).

II сегмент — группы объектов коммерческого назначения: до 12 га, складские помещения, предприятия питания и торговли (мелкие кафе, рестораны, палатки и павильоны);

III сегмент — группа землепользователей, включая объекты с уникальным условием использования земель: городские леса и лесопарки (биологического и рекреационного значения), земли сельскохозяйственного назначения (причем оценка пашни, орошаемой пашни и пахотных земель двойного регулирования производится отдельно).

Рассматривая данные оценочные группы, мы видим, что для каждой из этих групп и их отдельных составляющих (единичных объектов оценки) будет применяться своя методика экономической оценки земель.

Так, при оценке земель любой из перечисленных групп землепользователей возможно применять трансформированный затратный метод массовой оценки земельных участков.

При оценке земель II группы землепользователей необходимо применять все три метода оценки и методику вычленения стоимости земли из рыночной стоимости объекта недвижимости. Это такие объекты, как многоэтажные дома, офисные здания и другие коммерческие предприятия (для которых необходимо иметь данные о рыночной стоимости зданий и сооружений на оцениваемых землях, эти данные можно получить двумя методами: доходным и сравнительных продаж аналогичных объектов на рынке недвижимости, причем восстановительную стоимость данных объектов, с учетом морального и физического износа, можно определить по данным БТИ регионов или применяя специальную методику градостроительства, основанную на данных строительного кадастра).

При оценке земель III группы землепользователей, а именно группы землепользователей с уникальными условиями использования зе-

мель (особые природные объекты, уникальные объекты недвижимости, отдельных промышленных предприятий), предполагается комбинированный подход к оценке таких земельных участков. Это связано с тем, что данные земли будут являться не просто пространственным базисом, но и орудием производства, что будет отражено в процессе экономической оценки.

Необходимо отметить, что при оценке лесов будет проводиться оценка не только территорий, занятых городскими лесами, но и занятых лесопарками, парками, аллеями, лесными защитными полосами, и другими насаждениями, неразрывно связанными с оцениваемыми участками.

Рассмотрим общие принципы выбора объекта оценки.

Объект оценки — это регион — субъект РФ, определен как совокупность территориально-производственного базиса проживания людей и расположения на данной территории всей совокупности материально-технических и финансово-технических ресурсов.

Согласно данной концепции, оцениваемый объект должен отвечать набору определенных принципов оценки, позволяющих существенно облегчить задачу эксперта в процессе экономической оценки земель региона.

В практике данной работы были выработаны следующие принципы:

- сформировавшейся городской черты (сформировавшейся черты региона — субъекта РФ),
- формирования среды обитания и жизнедеятельности человека,
- автономности региона,
- функциональности территории.

Раскроем некоторые из них более подробнее.

Принцип сформировавшейся городской черты (сформировавшейся черты региона — субъекта РФ). Любой населенный пункт — объект оценки — должен иметь четко определенную городскую черту, в которой присутствуют все современные атрибуты населенного пункта. Любой регион — субъект РФ — объект оценки — должен иметь четко установленную границу и наличие многообразия спектра объектов недвижимости и природных объектов.

Применение двух различных основ толкования данного принципа позволяет в процессе проведения массовой оценки земель получить более точную информацию о всех закономерностях формирования объекта оценки. В данном случае под чертой региона — субъекта РФ понимается официальная административная граница.

Принцип сформировавшейся среды обитания и жизнедеятельности человека. Данный принцип означает, что оцениваемый объект должен отвечать следующим требованиям:

- 1) более 70% населения города проживают свыше 10 лет в данном населенном пункте, для региона более 65% населения должно проживать или иметь постоянную регистрацию в течение 5 лет;
- 2) населенный пункт имеет четкое деление на селитебные и промышленные районы (микрорайоны), регион должен быть разделен на муниципальные образования, городские и сельские поселения, а также должно быть осуществлено зонирование земель поселений и агрозонирование вне селитебной территории;
- 3) населенный пункт и регион должны иметь сформированную структуру обслуживания населения (наличие сети магазинов, пунктов бытового обслуживания населения, обеспеченность грузопассажирским транспортом, наличие сети улиц и магистралей), в регионе в свою очередь должен содержаться целый комплекс промышленной среды (наличие больших градообразующих предприятий, добывающе-перерабатывающей промышленности, наличие субрегиональных и трансконтинентальных транспортных связей), наличие комплекса жилищно-коммунального хозяйства, наличие установленной границы и наличие многообразия спектра объектов недвижимости и природных объектов (в том числе наличие природно-минеральных и биологических ресурсов);
- 4) наличие административно-управленческого блока и хозяйственно-производственных подразделений по обслуживанию различных компонентов региональной инфраструктуры.

Принцип автономности. Данный принцип основан на том, что населенный пункт и регион в целом обладает достаточной автономностью, как объект, способный удовлетворить требования проживающего в границах населенного пункта поселения или в границах региона.

Принцип функциональности территории. Данный принцип основан на том, что любой населенный пункт, а также регион предназначен для расселения людей и приложения труда этих людей, что позволяет более рационально разместить трудовые ресурсы на территории всего региона. В частности, территория населенного пункта может иметь весь спектр производств, распространенных в данном регионе, в свою очередь регион может иметь весь спектр производственных систем для собственного самообеспечения и саморазвития.

Все эти принципы являются унифицированными и практически применимы к любым географическим объектам на территории Российской Федерации.

2.2. Классификация методов оценки и их применение при оценке земельных ресурсов

2.2.1. Оценка земель затратным методом

Анализ основных групп землепользователей и принципов оценки показывает, что оценку практически всех землепользователей необходимо производить затратным методом, трансформированным под определенную структуру оценки и группу землепользователей, это связано прежде всего с тем, что данные объекты ограничены в гражданском обороте, а если и продаются, то имеют малое число сделок или имеют низкую общую доходность.

2.2.1.1. Общие принципы пофакторной экономической оценки земель

Данная методика основана на применении индивидуальной оценки целой системы отдельных оценочных факторов. Поэтому при проведении пофакторной экономической оценки земель необходимо определить:

- в о - п е р в ы х, количество факторов и подфакторов, влияющих на формирование стоимости земли в данном регионе;
- в о - в т о р ы х, степень активного и пассивного влияния данных факторов и подфакторов. Главным принципом выбора будет их функциональная значимость в городском хозяйстве, фактически, обеспечение жизнедеятельности в городе и регионе.

Для более точной экономической оценки земель необходимо определить весовое значение каждого из факторов, это обозначает влияние данного фактора на конечный результат экономической оценки земель. Кроме того, необходимо определить весовое значение данных результатов как для земель поселений, так и для земель регионального подчинения.

На основании этого предлагается общая форма многофакторной экономической оценки земель:

$$K_{\omega} = \sum_{i=1}^N (F_i \times K_i) \times E_{\omega},$$

где K_{∞} — общая экономическая оценка земель, млн руб./га; F_i — оценка i -го фактора, млн руб./га; K_i — важность (весовое значение) i -го фактора в оценке земель $K_i(-1; 0)$ и $K_i(0; +1)$; E_{∞} — коэффициент приведения экономической оценки земель различных категорий земель и имеет размеры $0 < E_{\infty} < 1,0$ (при оценке земель городских поселений значение данного коэффициента составит $E_{\infty} = 0,88$; при оценке земель сельских поселений значение данного коэффициента составит $E_{\infty} = 0,8$; при оценке земель на территории региона — субъекта РФ значение данного коэффициента составит $E_{\infty} = 0,68$); N — количество оцениваемых факторов? определяется исходя из местных условий и характеристики оцениваемого города.

Проверка достоверности весового значения K_i будет производиться при помощи следующей разработанной авторами формулы расчета интегрированного показателя оценки факторов:

$$Q = \frac{\sum_{i=1}^N F_i \times K_i}{\sum_{i=1}^N K_i},$$

где Q — интегрированный показатель оценки факторов; F_i — оценка i -го фактора, млн руб./га; K_i — важность (весовое значение) i -го фактора; N — количество оцениваемых факторов.

$$K_i = \frac{\sum_{i=1}^n P}{P},$$

где K_i — важность весовой значимости i -го фактора, $-1,0 \leq K_i \leq +1$; $(-1,0; 0) \leq K_i$ — в случае если данный фактор влияет отрицательно на формирование цены земли, например определяется стоимость ликвидации воздействия данного фактора (экология, санитарное состояние); $K_i \leq (0; +1)$ в том случае, если данный фактор является формирующим компонентом многофакторной экономической оценки земель городов (состояние инженерно-геологических условий строительства); P_i — общее число запросов, оказавших решающее значение или подошедших по требованию, при выборе земельных участков (данные за 15 лет).

Методика реализации алгоритма многофакторной экономической оценки земель основана на оценке или расчете отдельных факторов и подфакторов, следовательно надо определить целый комплекс факто-

ров и составляющих их подфакторов. Отбор таких факторов и подфакторов будет производиться в каждом случае индивидуально, с учетом особенностей и уникальности объекта оценки. Вместе с тем выбор таких факторов и подфакторов должен быть основан на ряде показателей: плотности инженерных и транспортных магистральных сетей, насыщенности культурно-бытовыми и социальными объектами. Здесь также должны учитываться уровень транспортных связей с другими регионами, капиталовложений в инженерную подготовку территорий, наличие историко-культурных и архитектурно-ландшафтных ценностей.

На основании этого были разработаны комплексные специализированные положения модели многофакторной экономической оценки земель по следующим факторам:

- 1) доступность к центру города, объектам по обслуживанию населения; объектам культурно-бытового обслуживания населения. Доступность пешеходная, транспортная или транспортно-пешеходная (потери времени, чел./ч, или руб./сут) к объектам образования и воспитания; культуры, искусства; административно-бытовым; торговым объектам; лечебно-оздоровительным объектам и другим вспомогательно-бытовым объектам социальной сферы обслуживания;
- 2) наличие существующего инженерного оборудования и благоустройства территории района и микрорайона города. В частности, определяется наличие, уровень и перспективное развитие инженерного оборудования города и конкретного района. Наличие и возможность обустройства территории инженерным оборудованием и инженерно-санитарного оборудования, водоснабжение (централизованные или автономные водопроводные системы), канализации (централизованная или автономная, ливневая, специального назначения, фоновая, в том числе и системы), теплоснабжение (центральное, автономное, сетевое), электроснабжение, газоснабжение (централизованное и индивидуальное), класс дорог и их покрытие (асфальтовое, бетонное, гравийное, прочее), в том числе улиц, проходов, проездов;
- 3) современное состояние сферы культурно-бытового обслуживания населения (микрорайона, квартала). Наличие сети: детских дошкольных учреждений, общеобразовательных школ, торговли, питания, бытового обслуживания, учреждений спортивно-оздоровительного назначения, здравоохранения, культуры и искусства;

- 4) историко-культурная ценность застройки, эстетическая и ландшафтная ценность территории застройки и окружения. Наличие зон: охраны исторических, архитектурных и природных памятников, зон регулируемой и ограниченной застройки;
- 5) экологическое состояние окружающей среды, состояние санитарно-гигиенических и микроклиматических условий. Учет общего состояния окружающей среды, санитарно-гигиенических условий и микроклиматических условий. Наличие негативных процессов, влияющих на состояние окружающей среды — загрязнение воздушного и водного бассейна, загрязнение почв различными химическими элементами. Состояние шумового режима, наличие других источников отрицательного воздействия (радиоактивное загрязнение, электромагнитные поля, поля блуждающих токов);
- 6) состояние инженерно-геологических условий строительства, прогноз экстремальных ситуаций и природных катаклизмов. Наличие как естественных причин, так и антропогенных условий, ограничивающих или увеличивающих необходимость дополнительных затрат на улучшение оцениваемой территории города, в частности: высокий уровень (выше 1,0 м) грунтовых вод, наличие плывунов, просадочность грунтов, иссеченность рельефа городских территорий, крутые склоны местности, наличие оползневых процессов, наличие овражно-балочной сети, подмываемых и подтапливаемых территорий, наличие тяжелых (каменистых) грунтов;
- 7) природно-рекреационная ценность территории. В данном случае это рекреационная эстетическая и ландшафтная ценность. То есть оценка территории города по фактору непосредственного наличия или близкого расположения от оцениваемой территории: природоохранных и заповедных территорий (заказники, заповедники, национальные парки, памятники природы, целебные источники), рекреационно-оздоровительные территории (зоны отдыха, туристические зоны и местности, местные природо-ландшафтные парки), территории заповедных и защитных лесных массивов (леса защитных поясов населенных пунктов, почвозащитные и полезащитные леса, защитные лесные полосы вдоль рек и водоемов, лесопарки, леса 1-й и 2-й группы), санитарно-гигиенических и защитных насаждений и территорий (охранные санитарно-защитные зоны по берегам водохозяйственных водоемов);
- 8) наличие зон особого использования, имеющих ограничения по использованию земельных участков соседними землепользова-

телями. В частности, подразумевается наличие охранных зон: артезианских скважин, железнодорожных путей, парковых и припарковых сооружений, объектов оборонного назначения;

- 9) транспортная доступность территории оцениваемого объекта (города). Анализ наличия общественного транспорта: городского, межрайонного, областного с различными субъектами РФ.

Вместе с тем данная модель пофакторной экономической оценки для целей получения более достоверных результатов была разбита на систему подфакторов, которые сами несут определенную информацию об оценке отдельных составляющих оценочных факторов.

Анализ общих положений модели экономической оценки земель позволяет определить следующие оценочные факторы и подфакторы.

1. Доступность к центру города и к объектам по обслуживанию населения:

- 1.1. школам, детским садам;
- 1.2. объектам культуры и искусства (дома культуры, кинотеатры, музеи и другие объекты);
- 1.3. объектам бытового обслуживания (пункты службы быта, прачечная, химчистка и т. п.);
- 1.4. объектам торговли (оптово-розничная сеть магазинов);
- 1.5. сети учреждений медицинско-оздоровительного назначения;
- 1.6. спортивно-оздоровительным учреждениям;
- 1.7. учреждениям квартирно-эксплуатационного назначения;
- 1.8. почте, телеграфу, телефону, аптеке, банку;
- 1.9. административно-муниципальным представительствам.

2. Наличие действующего инженерного оборудования и благоустройство территории:

- 2.1. водопровод (наличие централизованного водопровода, холодной и горячей воды или холодной; водозаборные колонки);
- 2.2. канализация (бытовая; промышленная; промышленно-бытовая; ливневая; спецназначения);
- 2.3. теплоснабжение (централизованное, автономно-централизованное, местное-индивидуальное);
- 2.4. электроснабжение — достаточная мощность силовых подстанций;
- 2.5. газоснабжение (централизованное или автономное).

3. Современное состояние сферы культурно-бытового обслуживания населения:

- 3.1. наличие яслей и детских садов;
- 3.2. общеобразовательных школ, техникумов, колледжей;
- 3.3. торговли, питания;
- 3.4. социально-бытового обслуживания;
- 3.5. культуры и искусства (музеи, кинотеатры, дома культуры и прочее);
- 3.6. спортивно-оздоровительных учреждений;
- 3.7. медицинских учреждений.
- 4. Историко-культурная ценность застройки, эстетическая и ландшафтная ценность застройки:**
 - 4.1. наличие зон охраны исторических и архитектурных ансамблей и памятников;
 - 4.2. наличие зон заповедных территорий природной среды;
 - 4.3. наличие зон с особо ценным ландшафтом (живописный рельеф, растительность, водоемы, животный мир);
 - 4.4. наличие зон регулируемой застройки;
- 5. Экологическое состояние окружающей среды (наличие антропогенных факторов, влияющих на состояние окружающей среды):**
 - 5.1. загрязнение воздушного бассейна;
 - 5.2. загрязнение территории пестицидами;
 - 5.3. загрязнение водоемисточников (открытых водоемов, грунтовых вод, артезианских вод);
 - 5.4. шумовое загрязнение, повышенные шумы от промышленных объектов;
 - 5.5. наличие в почвах токов высокой частоты;
 - 5.6. загрязнение почв тяжелыми металлами;
 - 5.7. наличие электромагнитных полей;
 - 5.8. наличие источников радиоактивного загрязнения;
- 6. Состояние инженерно-геологических условий строительства:**
 - 6.1. наличие высокого уровня состояния грунтовых вод (0,5–1,5 м);
 - 6.2. наличие водных источников (ключи, скважины, озера);
 - 6.3. наличие затопляемых территорий;
 - 6.4. наличие заболоченности территории;
 - 6.5. наличие подтапливаемых территорий;
 - 6.6. наличие территорий с крутыми уклонами местности;
 - 6.7. наличие территорий, подверженных оползневым явлениям;
 - 6.8. наличие подрабатываемой территории;

- 6.9. наличие закарстованных территорий;
- 6.10. наличие пустот в грунте;
- 6.11. наличие разветвленной овражно-балочной сети;
- 6.12. наличие водной или ветровой эрозии;
- 6.13. наличие территории со скальными грунтами;
- 6.14. сейсмичность территории (свыше 2,0 баллов по шкале Рихтера)
- 7. Природно-рекреационная ценность территории:**
 - 7.1. наличие рекреационной территории (зоны отдыха, туристические зоны; лесопарки, наличие особо ценных ландшафтных территорий);
 - 7.2. наличие как на территории населенного пункта, так и на границе с ним, заповедников и заказников;
 - 7.3. наличие природно-заповедных территорий (национальные парки, охраняемые урочища);
 - 7.4. наличие защитных лесных зон и территорий (лесопарки, почвозащитные и полезащитные леса, запретные полосы вдоль рек и водоемов, защитные полосы вдоль железных и шоссейных дорог, городские леса 1-й группы);
 - 7.5. наличие санитарно-защитных природных зон и территорий (зоны санитарной охраны водных источников).
- 8. Наличие зон особого использования:**
 - 8.1. наличие режимных зон вокруг промышленных предприятий и питьевых источников водоснабжения (артезианских скважин);
 - 8.2. контрольно-следовательные полосы вокруг объектов специального назначения;
- 9. Наличие транспортной доступности оцениваемого объекта (доступность населенного пункта):**
 - 9.1. наличие разветвленной сети городского пассажирского транспорта (автобусы, маршрутное такси, железнодорожные электрички местного назначения, не транзитные, подразумевается, остановочные пункты в городе);
 - 9.2. наличие междугороднего грузопассажирского транспорта (как с центром области, городом Москвой, так и с другими городами РФ; учитывается автомобильный железнодорожный транспорт);
 - 9.3. наличие речного транспорта (наличие судоходных рек и выходов через сеть судоходных рек в любую точку Мирового океана).

В данной модели экономической оценки земель заложено такое понятие, как радиусы активного и пассивного влияния факторов и подфакторов (с 1 по 9). Кроме радиусов активного влияния, данные факторы и подфакторы имеют радиусы среднего и пассивного влияния в том случае, если данный фактор (подфактор) не является активным стабилизирующим компонентом экономической оценки земель. Анализ общей концепции данной экономической модели экономической оценки земель показывает, что к активным стабилизирующим компонентам экономической оценки земель относятся такие факторы:

- 1) доступность к центру города (к центральной части региона или к центру более мелкого административного деления региона — административному району или муниципальному образованию), к объектам по обслуживанию населения;
- 2) наличие действующего инженерного оборудования и благоустройства территории (в основном это относится к землям различных поселений и мелиорируемым сельскохозяйственным землям);
- 3) состояние сферы культурно-бытового обслуживания населения (здесь надо рассматривать вопросы обслуживания населения как в поселении, так и в регионе — субъекте РФ);
- 4) экологическое состояние территории (наличие антропогенных факторов, влияющих на состояние окружающей среды);
- 5) состояние инженерно-геологических условий строительства;
- 6) транспортная доступности оцениваемого объекта (в данном случае поселения и отдельных объектов относительно центра региона, относительно центра области или транспортной артерии).

Вместе с тем данная модель экономической оценки земель базируется не на существующих строительно-архитектурных СНиПах или других ведомственных нормативах, а на экспериментальном опыте авторов, полученном в процессе проведения экономической оценки земель (такие данные получены в процессе проведения оценки земель в Московской, Нижегородской, Мурманской областях). Поэтому радиусы влияния будут установлены экспертно на основе анализа данных по существующим факторам строительства объектов 1-й группы землепользователей и строительным СНиПам, регламентирующим условия застройки городов и благоустройства территории как городов, так и вне них. Также в процессе проведения оценочных работ были проведены исследования по удорожанию строительства объектов с учетом удаленности инженерных коммуникации, и были определены следующие радиусы влияния различных факторов:

- 1) активного влияния до 450 м; пассивного влияния до 2500 м;
- 2) активного влияния до 350 м; пассивного влияния до 650 м;
- 3) активного влияния до 500 м; пассивного влияния до 2500 м;
- 4) активного влияния до 1500 м; пассивного влияния до 3500 м;
- 5) активного влияния до 250 м; пассивного влияния до 1500 м, который необходимо рассматривать в разрезе подфакторов:
 - активного влияния до 250 м; пассивного влияния до 2000 м;
 - активного влияния 500 — 5000 м; пассивного влияния до 1000 м;
 - активного влияния до 1000 м; пассивного влияния 5000 — 10 000 м;
 - активного регионального влияния радиус воздействия до 100 000 м (100 км);
 - пассивного влияния до 350 000 м (350 км).

2.2.1.2. Оценка земель природно-рекреационного использования

Современное развитие архитектурно-планировочной структуры современных городских и сельских поселений и структура региональной планировки достаточно сильно ориентированы на создание благоприятной среды обитания человека. Создание такой среды возможно только при формировании природно-рекреационных территорий, предназначенных для оздоровления санитарно-экологической и психо-энергетической неблагоприятной обстановки в поселениях и регионах. Осуществление таких мероприятий требует соответствующих затрат по подготовке и обустройству земельного участка, отводимого для данных целей, поэтому оценка земель занятых природно-рекреационными объектами, будет проводиться по следующей представленной авторами формуле:

$$\Pi_{\text{зп}} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i \times \sum_{i=1}^n A_o \times K}{\Pi_{\text{зз}}} \times E_{\text{пз}},$$

где $\Pi_{\text{зп}}$ — цена земли, занятой природно-рекреационными объектами, в тыс. руб./га; P_i — сумма капитальных затрат на оборудование и благоустройство территории природно-рекреационного объекта, в тыс. руб.; A_o — общая сумма амортизационных отчислений на поддержку работоспособности и саморазвития природно-рекреационного объекта, в тыс. руб.; n — срок капитализации до капитального ремонта или переустройства территории природно-рекреационного объекта (15–25 лет); $\Pi_{\text{зз}}$ — площадь земельного участка, занятого природно-рекреацион-

ным объектом, в га; $E_{пз}$ — коэффициент приведения затрат по отношению к занимаемому земельному участку или коэффициент соотношения затрат на улучшение территории конкретного земельного участка. $0 < E_{пз} < 1,0$, в нашем случае $E_{пз} = 0,45$.

2.2.1.3. Оценка земель, занятых объектами промышленно-коммерческого назначения

Здесь будут оцениваться объекты промышленно-коммерческого назначения. Согласно этому определению, сюда можно отнести такие объекты, как объекты: культурно-зрелищного назначения, многоэтажную и индивидуальную застройку, офисную застройку, промышленные предприятия (предприятия с площадью земельного участка до 10 га, модульные предприятия и т. д.).

Методика определения стоимости земельных участков под данными объектами будет базироваться на данных о рыночной стоимости данных объектов (зданий-сооружений) и восстановительной стоимости (зданий-сооружений), определяющихся затратным методом.

Алгоритм определения стоимости земельного участка будет производиться по выведенной формуле:

$$\Pi_{зр} = \frac{(\Pi_{ор} - \Pi_{в} \times K \times n \times E) \times P_{э} \times K_{э} \times \Pi_{д}}{P_{о} \times T \times И},$$

где $\Pi_{зр}$ — стоимость земельного участка, в тыс. руб./га; $\Pi_{ор}$ — рыночная стоимость зданий-сооружений, находящихся на земельном участке, в тыс. руб.; $\Pi_{в}$ — восстановительная стоимость зданий-сооружений (рассчитанная затратным методом), в тыс. руб. или тыс. руб./м кв.; K — коэффициент, учитывающий величину подключения данного здания-сооружения к инженерным коммуникациям, $0,85 \leq K \leq 1,40$; N — повышающий коэффициент, показывающий удорожание здания-сооружения вследствие непредвиденных расходов при строительстве аналогичного объекта, $1,10 \leq n \leq 1,25$; $P_{э}$ — общая площадь этажа здания-сооружения, в м кв.; $K_{э}$ — количество этажей; $\Pi_{д}$ — количество подъездов (секций) и входов в здание-сооружение, в шт.; $P_{о}$ — площадь земельного участка, отведенного под здание-сооружение (объект недвижимости), в га или м кв.; T — повышающий коэффициент, показывающий увеличение площади участка за счет подъездных путей, $T=1,2$; $И$ — повышающий коэффициент, показывающий на увеличение площади участка за счет прилегающей рекреационной площадки или автомобильной стоянки, $1,25 \leq И \leq 1,55$.

2.2.2. Оценка земель доходными методами

2.2.2.1. Общая характеристика доходного метода

Доходный метод оценки стоимости земель городских и сельских поселений и вне поселенческих территорий может применяться для оценки тех земельных участков, которые приносят доход, причем не обязательно прямой, это может быть и косвенный, выраженный в виде улучшения земельного участка или большей эффективности использования земельного участка, а следовательно приведет и к увеличению дохода соседних земельных участков. В основу данного метода положено то, что в те земли, в которые вложен определенный капитал (на создание определенной структуры улучшений), отражающий общее качество и сумму ожидаемого дохода, который будет приносить данный вид земель населенных пунктов в будущем, в упрощенном виде стоимость земли складывается из суммы приведенных (капитализированных) поступлений будущих выгод (рентных доходов) к моменту ликвидации (исносу) произведенных улучшений на земле.

При определении стоимости земельных участков доходными методами необходимо будет проводить ее с точки зрения оценки земельных участков как долгосрочного инвестирования капитала и извлечения дохода в течение длительного периода времени, с учетом всех внешних и внутренних экономически и инвестиционных факторов, а будущие доходы — рентные платежи (земельный налог, арендная плата и т. д.) будут приводиться к современной стоимости путем капитализации дисконтирования.

Реализация данной методики на большинстве территорий России может давать достаточно высокие результаты оценки, что связано со стабильностью развития экономики страны и стабилизацией отдельных секторов рынка земли в России, но применение данного метода достаточно затруднительно реализовать с точки зрения прогнозного развития экономической ситуации в стране и в мире в целом (прежде всего это, зависит от стабилизации национальной валюты). Следовательно, здесь будут изложены основные прямые процедурные моменты реализации доходного метода оценки земель.

2.2.2.2. Оценка земель сельскохозяйственного назначения

В экономической и оценочных теориях под экономической оценкой земель сельскохозяйственного назначения понимается денежное выражение экономического эффекта, приносимого данными землями при их целевом использовании непосредственно в сельскохозяйствен-

ном производстве с учетом временного фактора. Поэтому алгоритм проведения оценки сельскохозяйственных земель и позволяет выстроить следующий порядок:

- 1) определение стоимости земель сельскохозяйственного назначения исходя из имущественного характера (как объекта недвижимости) (алгоритм № 1);
- 2) определение цены земли сельскохозяйственного назначения, как основного средства производства, т. е. оценка земли как производственного земельного капитала (алгоритм № 2).

Структура алгоритмов оценки существует уже несколько десятилетий, однако этапы и содержание различных информационных блоков меняется во времени и истории развития экономики страны, что связано, в первую очередь, со структурой собственности на орудия.

Данное моделирование структуры формирования цены земли базируется на единой классической теории образования цены земли как капитализированной ренты, основанной на прогнозе формирования стабильного дохода за определенный временной тренд. Прогноз формирования строится на общей социо-физико-экономической информации о земле и хозяйственно-экономической деятельности на ней. При этом информацию необходимо верифицировать (проверить) на каждом этапе ее формирования.

Алгоритм № 1: определение стоимости земель сельскохозяйственного назначения как объекта недвижимости.

Этот алгоритм оценки сельскохозяйственных угодий имеет широкую апробацию по применению, что позволяет получить высокие результаты. Применение данного алгоритма позволяет сформулировать общие принципы стоимостной оценки сельскохозяйственных угодий:

- получение качественных и достоверных показателей цены сельскохозяйственных земель на основе долгосрочного прогнозирования основных показателей и исходных данных в сфере сельхозпроизводства, и на финансово-экономическом рынке;
- пластичность системы стоимостных показателей, позволяющих провести многовариантность расчетов с разными исходными данными (подразумеваются данные за наиболее худшие и лучшие годы наблюдения);
- решение комплекса проблем управленческого характера в области государственного регулирования использования земельных ресурсов и взаимодействия либо на всех направлениях, либо в процессе управления (глобального и локального) рациональным

использованием сельскохозяйственных землевладений и землепользований;

- создание такого алгоритма оценки земель сельскохозяйственного назначения, который не противоречит структуре и принципам оценки недвижимого имущества.

Структура стоимостной оценки земель сельскохозяйственного назначения по алгоритму № 1 базируется на классической системе оценки и рассчитывается по выведенным авторами формулам (рис. 7).

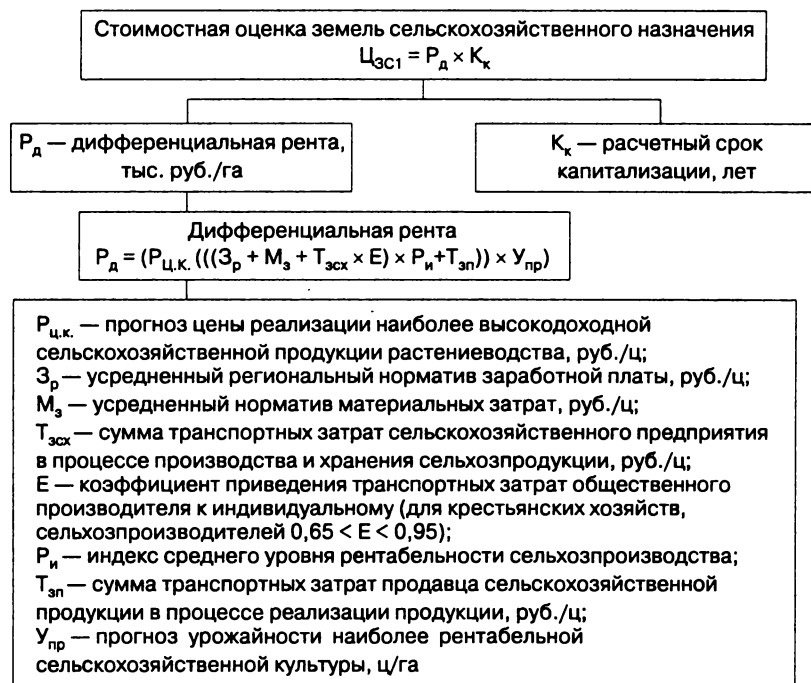


Рис. 7. Расчет стоимостной оценки земель сельскохозяйственного назначения по алгоритму № 1

Из приведенных соответствующих формул видно, что данная оценка в своей основе базируется на прогнозе по урожайности, себестоимости продукции и реализации ее на рынке сельскохозяйственной продукции.

Для определения максимальной перспективной урожайности сельскохозяйственных культур по определенной группе почв в конкретном регионе (с учетом агроклиматических особенностей территории будущего произрастания сельхозкультур), а также по конкретному рабо-

чему участку необходимо применить методику ФАОН ЮНИДО Всемирного банка, которая позволяет с высокой точностью, ошибки не более $\pm 3-5\%$, рассчитать максимальную перспективную урожайность наиболее продуктивной и экономически выгодной культуры на оцениваемом участке земель сельскохозяйственного назначения. Также данная методика позволяет провести прогностические расчеты по затратам на ее производство в конкретном сельскохозяйственном предприятии, что в значительной мере упрощает сбор и анализ исходных данных для расчета дифференциальной ренты.

В результате применения алгоритма № 1 получаем начальную оценочную стоимость земель сельскохозяйственного назначения, на основе оценки земли как простого объекта недвижимого имущества, что позволяет реализовать результаты оценки во многих отраслях экономики страны.

Алгоритм № 2: определение цены земли сельскохозяйственного назначения как основного средства производства (рис. 8).

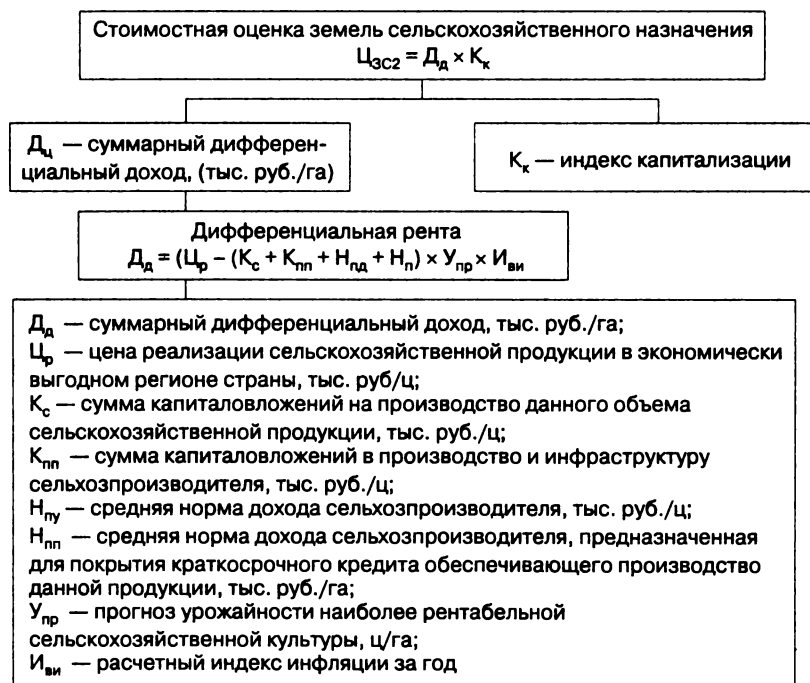


Рис. 8. Расчет стоимостной оценки земель сельскохозяйственного назначения по алгоритму № 2

Необходимость данного вида стоимостной оценки земель сельскохозяйственного назначения была предопределена сразу несколькими производственно-экономическими обстоятельствами развития экономических отношений в стране и в сельскохозяйственных предприятиях в частности. В связи с чем цена земельного участка будет рассчитываться по выведенным авторами формулам (см. рис. 8).

Расчет дифференциального дохода в данном случае будет опираться на запасы, связанные с существованием и оборотом финансово-экономического капитала в условиях товарного производства сельскохозяйственной продукции.

Анализируя данные алгоритма № 2 оценки земель сельскохозяйственного назначения, можно сделать вывод о том, что данные стоимостной оценки земель как производственного капитала рыночной экономики применимы для ипотечных операций, определения уставного капитала, определения стоимости права аренды или при совершении сделки по выкупу и приобретению земель другими сельхозпроизводителями.

2.2.2.3. Оценка земель под промышленной застройкой общественного (гражданского) назначения

Отличительной чертой проведения оценки данных земель является применение двух алгоритмов расчета, позволяющих провести оценку земельных участков с достаточно высокой точностью.

Методика проведения оценки земель с помощью этих алгоритмов основана на использовании информации о денежных потоках, формирующих доходы хозяйствующих субъектов, расположенных на данном земельном участке. По сути, в основе здесь лежит оценка чистого операционного дохода, относящегося непосредственно к земле, который может быть капитализирован по соответствующей ставке капитализации.

Общая процедура оценки данных земельных участков доходным методом осуществляется по следующей схеме с использованием выведенных авторами формул (рис. 9).

Доход может определяться как по фактической деятельности, так и гипотетически, из предложения об оптимальной степени эксплуатации данного объекта недвижимости. Так, для предприятий, обслуживающих отрасль (хлебозавод, гостиница и т. д.), он исчисляется как фактический доход; а для предприятий военно-промышленного комплекса — как гипотетический (так как иногда мощность таких предприятий указывается в условных единицах общегосударственной продукции, что можно использовать с большим успехом).



Рис. 9. Общая процедура оценки земель под промышленной застройкой доходным методом

Данный алгоритм может применяться для оценки земельных участков, застроенных следующими сооружениями:

- 1) торговыми объектами (магазины, палатки и т. д.);

- 2) промышленными предприятиями по обслуживанию населения;
- 3) офисными застройками.

Алгоритм оценки земельных участков предназначен для оценки рентабельных промышленных предприятий, обслуживающих население, и отдельных отраслей народного хозяйства страны.

При проведении оценки земель, занятых промышленными предприятиями, необходимо придерживаться следующей схемы оценки земель (рис. 10).

Применение данного алгоритма позволяет производить оценку для следующих гражданско-правовых операций:

- а) ипотека,
- б) страхование,
- в) купля-продажа,
- г) привлечение инвесторов под гарантии земельного капитала,
- д) определение ставок аренды для посторонних земельных пользователей.

2.2.3. Оценка земель методом сравнения и анализа существующих продаж

Метод прямого сравнения и анализа существующих продаж основан на непосредственном сравнении оцениваемого земельного участка с теми земельными участками, которые уже проданы или выставлены на продажу на региональном рынке. Данный метод основан на принципе замещения, который показывает, что рациональный потребитель (инвестор или покупатель) не будет приобретать за цену большую, чем та, во что ему обойдется приобретение схожего участка, обладающего тем же набором потребительских качеств и характеристик.

2.2.3.1. Общие характеристики метода

После анализа продаж сопоставление земельных участков, проданных в последнее время в данном секторе рынка недвижимости, аналитики делают соответствующие поправки к цене, выявляя различия, которые между оцениваемыми и сопоставимыми участками. Вследствие чего определяется цена продажи каждого из сопоставимых участков, так, как если бы они имели тот же набор улучшений и физических характеристик как и оцениваемый земельный участок. В результате откорректированная цена по сопоставимым земельным участкам позволяет специалисту-оценщику сделать вывод о рыночной стоимости оцениваемого земельного участка.

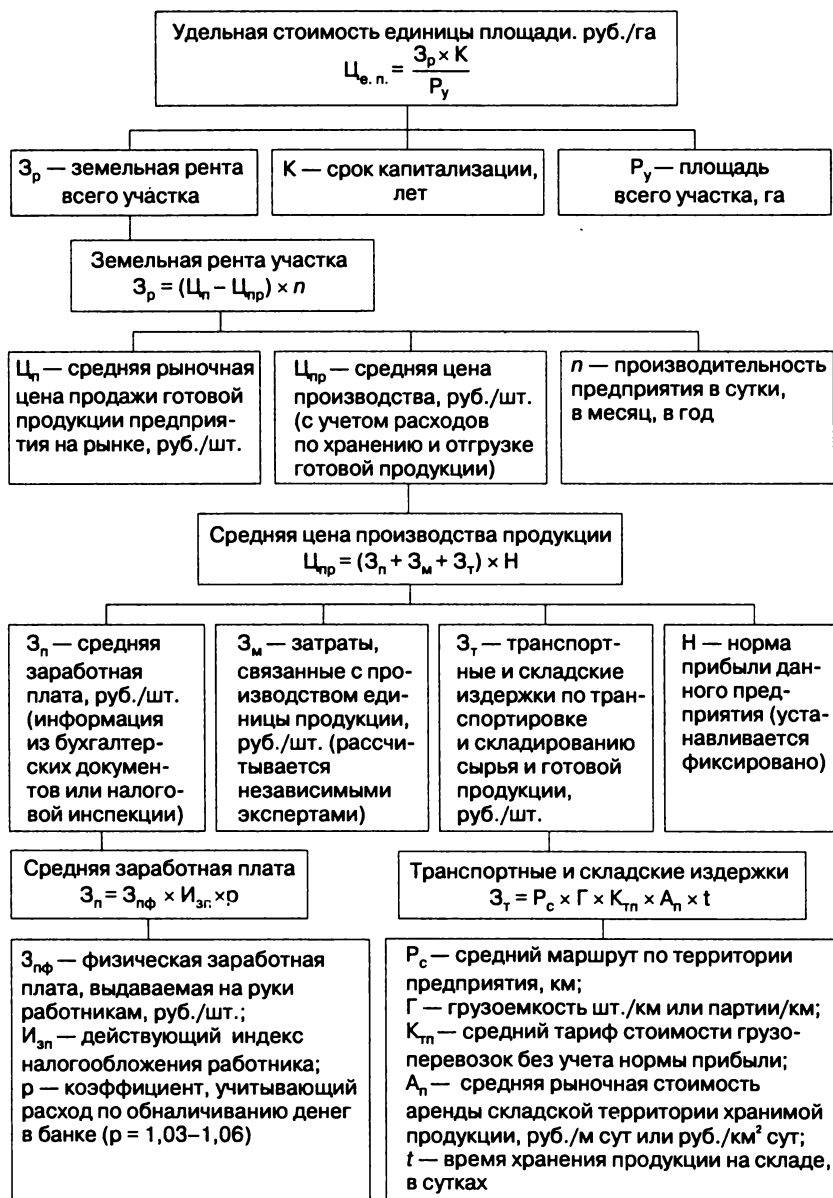


Рис. 10. Алгоритм оценки стоимости земельных участков под промышленной застройкой

Данный метод дает высокие результаты и точность оценки, особенно в вариантах, связанных с использованием косвенной информации о купле-продаже зданий-сооружений и вычислением из их стоимости земельного участка.

Реализация метода сравнения и анализа существующих продаж предусматривает следующую структуру:

этап 1 — выявление недавних продаж сопоставляемых земельных участков на местном рынке;

этап 2 — проверка информации о сделках;

этап 3 — внесение поправок к цене с учетом различий между оцениваемым участком и каждым из сопоставимых участков.

Кратко остановимся на характеристиках каждого этапа.

Этап 1. Выявление недавних продаж сопоставимых земельных участков на местном рынке.

Процесс выявления и анализа информации по данным сделкам купли-продажи изложен ранее в данной книге. Однако необходимо удостовериться, что сопоставимый земельный участок имеет те же физические характеристики и те же финансовые условия сделки.

Этап 2. Проверка информации о сделках. Данные о сделках необходимо проверить непосредственно у сторон, совершающих сделку купли-продажи.

Особенно тщательно надо проверять цены по сделкам купли-продажи между близкими родственными, главными и дочерними фирмами, т. е. между сторонами, тесно связанными взаимными интересами между собой.

Этап 3. Внешние поправки к цене с учетом различий между оцениваемым участками и каждым из сопоставляемых участков.

Данный этап предусматривает внешние поправки исходя из того, в какой мере оцениваемый земельный участок отличается от сопоставляемого. Эта операция выполняется для определения цены, за которую мог бы быть куплен сопоставляемый участок, при аналогичных параметрах и характеристиках, что и оцениваемые земельные участки.

При оценке земельных участков с помощью вышеописанной методики используется прямая и косвенная информация о проведенных сделках. При применении прямой информации о типичных и открытых сделках с земельными участками цены будут рассчитываться по разработанной авторами формуле:

$$K_{cul} = \frac{K_{cu}}{n},$$

где $K_{\text{сн}}$ — средняя цена потенциального земельного участка, тыс. руб./га или у. е./га; $K_{\text{сн}}$ — стоимость несопоставимых участков (выровненная средняя цена), проданных за ближайшее время, тыс. руб./га или у. е./га; n — количество сделок, обрабатываемых в ряду.

Однако в настоящий момент существуют достаточно жесткие законодательные требования об ограничении прав собственности в населенных пунктах, в основном на распространение аренды земельных участков и (или) выкуп права аренды со всеми вытекающими из этого последствия для арендаторов. Вследствие этого будет привлекаться *почвенная информация* — информация по сделкам с другими объектами недвижимости, прочно связанными с землей. Расчет стоимости земельных участков будет производиться по разработанной авторами формуле:

$$K_{\text{зн}} = \frac{K_{\text{рз}} - K_{\text{вз}} \times h}{r_y \times n},$$

где $K_{\text{зн}}$ — средняя цена земельного участка, тыс. руб./га или у. е./га; $K_{\text{рз}}$ — рыночная цена здания сооружения тыс. руб./га или у. е./га; $K_{\text{вз}}$ — восстановленная стоимость здания — сооружения, тыс. руб./га или у. е./га; h — коэффициент, учитывающий непредвиденные расходы $1,1 < h < 1,25$, по разным типам объектов; r_y — площадь земельного участка, га; n — повышенный коэффициент, учитывающий проходы и проезды к зданию, сооружению и земельному участку, $n = 1, 2$.

2.2.3.2. Оценка земель, занятых жилой застройкой и отдельной категорией коммерческих зданий-сооружений

Для оценки земель, занятых жилой застройкой, в частности многоэтажными жилыми домами, и некоторой категорией коммерческих зданий-сооружений, будет применяться многопользовательская информация о сделках по продаже и (или) аренде квартир и офисов. Исходя из того, что в расчетах будут использоваться данные о рыночных ценах на квартиры, офисы и другие объекты недвижимого имущества, рыночная цена земельного участка будет рассчитываться по следующей разработанной авторами формуле:

$$\Pi_{\text{зy}} = ((\Pi_{\text{п}} / P_{\text{пк}}) - (\Pi_{\text{с}} \times (O_{\text{с}} / K_{\text{с}}) \times K_{\text{ро}} \times H_{\text{р}} \times K_{\text{пк}} \times I_{\text{с}} \times I_{\text{к}} \times K_{\text{л}})) \times K_{\text{зс}},$$

где $\Pi_{\text{зy}}$ — рыночная цена земли (полученная методом вычисления земли из стоимости объекта недвижимости), тыс. руб./м²;

$\Pi_{\text{п}}$ — цена продажи квартиры, тыс. руб./м²;

$P_{\text{пк}}$ — общая площадь продаваемой квартиры, м^2 ;

$\Pi_{\text{с}}$ — реальная цена строительства 1 м^2 общей площади (информация берется непосредственно у строительной организации из ее инвестиционного проекта берется в среднем по населенному пункту или по микромасштабу, тыс. руб./ м^2 ;

$O_{\text{с}}$ — понижающий коэффициент, корректирующий современную стоимость строительства зданий-сооружений, в зависимости от возраста здания-сооружения, $0,1 < O_{\text{с}} < 1,0$. Например, для Мурманска и Мурманской области он был рассчитан в таких диспропорциях (данные на 1.01.1997 г.):

возраст дома от 1 до 6 мес. — $O_{\text{с}} = 0,92$;
 от 6 мес. до 12 лет — $O_{\text{с}} = 0,89$;
 от 12 до 20 лет — $O_{\text{с}} = 0,65$;
 от 20 до 25 мес. — $O_{\text{с}} = 0,45$;
 от 1 до 6 мес. — $O_{\text{с}} = 0,92$;
 общее 25 лет — $O_{\text{с}} = 0,3$.

Коэффициент $O_{\text{с}}$ зависит от региона местонахождения здания-сооружения и степени воздействия природно-климатических антропогенных условий окружающей среды на здания-сооружения;

$K_{\text{с}}$ — региональный корректирующий коэффициент, зависит от условий эксплуатации здания-сооружения и соответствия строительных материалов местным природно-климатическим условиям:

$0,65 < K_{\text{с}} < 1,85$; $K_{\text{с}} = 1,235$ (в городе Мурманске);

$K_{\text{ро}}$ — региональный повышающий коэффициент, указывающий на удорожание стоимости строительства и регионального уровня градостроительства: $0,85 < K_{\text{ро}} < 1,8$, $K_{\text{ро}} = 1,235$ (в Мурманской области);

$H_{\text{р}}$ — повышающий коэффициент, учитывающий проведение капитального ремонта здания-сооружения:

$1,1 < K_{\text{ро}} < 1,65$, $K_{\text{ро}} = 1,235$ (в Мурманской области);

$K_{\text{пк}}$ — повышающий коэффициент, учитывающий подключение здания-сооружения к инженерно-техническим (обслуживаемых) коммуникациям: $1,25 < K_{\text{пк}} < 1,45$;

$K_{\text{л}}$ — региональный коэффициент ликвидации объектов недвижимости, зависит от уровня развития местного рынка недвижимости и степени спроса и предложения: $0,1 < K_{\text{л}} < 6,5$;

$I_{\text{с}}$ — индексный указатель текущего курса доллара, применяется среднеквартальное значение для случаев, если $I_{\text{н}}$ и $I_{\text{с}}$ указываются в долларах или условных единицах, в других случаях $I_{\text{с}} = 1,0$;

$I_{\text{к}}$ — индекс-показатель удельного веса общей (жилой) площади к площади всего дома:

$$I_k (1-2 \text{ этажи}) = 0,98;$$

$$I_k (5 \text{ этажи}) = 0,88;$$

$$I_k (9 \text{ этажи}) = 0,92;$$

$$I_k (12 \text{ этажи}) = 0,93;$$

$$I_k (16-22 \text{ этажи}) = 0,98;$$

$K_{зе}$ — коэффициент удельной землеемкости общей площади здания-сооружения, показывает отношение общей площади здания-сооружения (в m^2) к площади земельного участка (в m^2).

Расчет коэффициента $K_{зе}$ будет рассчитываться по разработанной авторами формуле:

$$K_{зе} = \frac{P_{зуч} \times K_n \times K_{пс}}{P_з \times K_{эн} \times K_{пл}},$$

где $K_{зе}$ — коэффициент удельной землеемкости общей площади здания-сооружения, $m^2 / m^2_{зем.уч.}$; $P_з$ — общая жилая площадь на этаже, в многоквартирном доме (офисе), $85 < P_з < 192$ (определяется из паспорта объекта); $K_{эн}$ — количество этажей в здании-сооружении $2 < K_{эн} < 22$; $K_{пл}$ — количество подъездов в здании-сооружении (жилом доме) $1 \leq K_{пл} \leq 10$; $P_{зуч}$ — площадь земельного участка под зданием-сооружением $P_{зуч} = 0,15 \text{ га} = 1500 \text{ м}^2$; $0,05 \text{ га} \leq P_{зуч} \leq 2,0 \text{ га}$; K_n — повышающий коэффициент учитывающий подходы и проезды к оцениваемому земельному участку, $K_n = 1,2$; $K_{пс}$ — повышающий коэффициент, учитывающий прилегающую территорию детской площадки и (или) зоны отдыха $K_{пс} = 1,35$.

2.2.3.3. Оценка земель занятых коммерческими предприятиями по обслуживанию населения

Современное развитие рыночных отношений в России, а особенно в крупных населенных пунктах, создает благополучную обстановку для проведения различных операций с объектами недвижимости. Совершение данных гражданско-правовых операций позволило выработать специализированные подходы к оценке указанных объектов. Здесь имеется в виду так называемая методика финансово-бухгалтертерских коэффициентов по отраслям. Рыночная стоимость земли рассчитывалась методом вычисления ее из финансовой стоимости всего объема недвижимости. В результате этого были получены специализированные коэффициенты, указывающие на размер рыночной стоимости всего объема (здание-сооружение и земельный участок) недвижимости.

Поэтому данный подход позволяет вывести несколько унифицированных формул по оценке рыночной стоимости земельных участков

под некоторыми (отдельно стоящими, или позволяющими провести индивидуальные оценки) коммерческими объектами. Необходимо отметить, что если данная структура (фирма, офис) занимает только какую-то определенную часть здания-сооружения, то по объему всего здания-сооружения можно рассчитать долю данных отдельной структуры, что в свою очередь позволит рассчитать рыночную стоимость той части земельного участка (занимаемого зданием-сооружением) которая будет как бы закреплена (выделена) за данной структурой. Согласно данной модели, оценка земель (расчет рыночной стоимости земли), занятых ресторанами, кафе и иными общественными увеселительными заведениями (ночными клубами, казино), будет производиться по разработанной авторами формуле:

$$\Pi_{\text{экл}} = \frac{\sum_{i=1}^{12} B_i \times M_{y3} \times K_{\text{сз}}}{T_{\text{пн}} \times P_{\text{уч}} \times K_{\text{пс}}},$$

где $\Pi_{\text{экл}}$ — рыночная цена земли под коммерческими предприятиями по обсуживанию населения, тыс. руб./га; B — ежемесячная сумма выручка коммерческого объекта (за 1 год после открытия — его раскрутка за 2 года работы — период стабилизации дохода), тыс. руб.; M_{y3} — средневзвешенный коэффициент корректирующий стоимость коммерческого предприятия по отношению к выручки, тыс. руб.:

1. для ресторанов: $0,25 \leq M_{y3} \leq 0,5$ (в зависимости от качества обслуживания и количества посадочных мест);
2. для кофе: $0,35 \leq M_{y3} \leq 0,7$ (в зависимости от пропускной способности и получению услуг);
3. для ночных клубов и казино: $0,65 \leq M_{y3} \leq 0,85$ (в зависимости от уровня сервиса);
4. для других объектов: $0,42 \leq M_{y3} \leq 0,92$;

$T_{\text{пн}}$ — средневзвешенный период наблюдения;

$K_{\text{сз}}$ — коэффициент, указывающий на остаточную стоимость земельного участка, при вычислении стоимости участка из общей стоимости объекта недвижимости $0,25 \leq K_{\text{сз}} \leq 0,90$, в зависимости от типа коммерческого здания-сооружения на земельном участке, га;

$P_{\text{уч}}$ — площадь земельного участка, под оцениваемым объектом в га.;

$K_{\text{пс}}$ — повышающий коэффициент, учитывающий организацию подходов проезда к оцениваемому земельному участку, $K_{\text{пс}} = 1,35$.

Оценка земель, занятых автозаправочными станциями, будет производиться по выведенной авторами формуле:

$$\Pi_{\text{ззс}} = \frac{(6H+9K+12P+9\Pi) \times M_{\text{уз}}^1 \times K_{\text{сз}}^1}{T_{\text{пн}}^1 \times P_{\text{уч}}^1 \times K_{\text{пс}}^1},$$

где $\Pi_{\text{ззс}}$ — рыночная стоимость земли на АЗС, тыс. руб./га;

H — среднемесячная валовая выручка АЗС за зимний период, тыс. руб.;

K — среднемесячная валовая выручка АЗС за отчетный период, тыс. руб.;

P — среднемесячная валовая выручка АЗС за летний период, тыс. руб.;

Π — среднемесячная валовая выручка АЗС за весенний период, тыс. руб.;

$M_{\text{уз}}^1$ — средневзвешенный коэффициент корректируемой стоимости АЗС по отношению к годовой выручке, для простых АЗС $M_{\text{уз}}^1=1,2$; для АЗС с магазинами $M_{\text{уз}}^1=1,7$; для АЗС с магазинами и универсальным заправочным терминалом $M_{\text{уз}}^1=2,0$;

$K_{\text{сз}}^1$ — коэффициент, указывающий на остаточную стоимость земельного участка, при общей выручке стоимости земельного участка из общей стоимости объекта недвижимости, $K_{\text{сз}}^1=0,35$ при $M_{\text{уз}}^1=1,2$; $K_{\text{сз}}^1=0,45$ при $M_{\text{уз}}^1=1,7$; $K_{\text{сз}}^1=0,55$ при $M_{\text{уз}}^1=2,0$;

$T_{\text{пн}}^1$ — средневзвешенный период наблюдения, $T_{\text{пн}}^1=9$;

$P_{\text{уч}}^1$ — площадь оцениваемого земельного участка, га;

$K_{\text{пс}}^1$ — повышающий коэффициент, учитывающий проезды к оцениваемому земельному участку, $K_{\text{пс}}^1=1,35$.

Изложенная в данной главе технология оценки земель успешно применялась при расчете стартовых цен для купли-продажи прав аренды земли в населенных пунктах Московской и Мурманской областях, когда имелась точная информация и содержание будущего инвестиционного проекта.

2.3. Результаты экономической оценки земель поселений

Результатом экономической оценки земель городов (поселений) является выделение оценочных зон и определение рыночной стоимости земельных участков по различным видам их целевого назначения.

Результаты экономической оценки земель поселений приведены в табл. 5 и на рис. 11.

Таблица 5

**Экономическая оценка земель города Петрозаводска
(руб. за 1 кв. м)**

№ оценочной зоны	Земли под жилыми домами многоэтажной и повышенной этажности застройки	Земли под домами индивидуальной жилой застройки	Земли гаражей и автостоянок	Земли под объектами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, АЗС и газонаполнительными станциями, предприятиями автосервиса
1	1000–3000	750–1500	750–1000	1500–3500
2	3000–4500	1500–2500	1000–2000	3500–4500
3	4500–6500	2500–4000	2000–3000	4500–6000
4	6500–9000	4000–5000	3000–4500	6000–8000
5	9000–12 500	5000–6000	4500–5750	8000–17 500
№ оценочной зоны	Земли учреждений и организаций народного образования, земли под объектами здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры и искусства, религиозными объектами	Земли под административно-управленческими и общественными объектами и земли предприятий, организаций, учреждений финансирования, кредитования, страхования и пенсионного обеспечения	Земли под промышленными объектами, объектами коммунального хозяйства, объектами материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок, под объектами транспорта и связи	Земли под военными объектами
1	800–1500	1500–3000	750–1500	1000–1500
2	1500–300	3000–4500	1500–2500	1500–2000
3	3000–4500	4500–6000	2500–4500	2000–3500
4	4500–6000	6000–7500	4500–6000	3500–4500
5	6000–7500	7500–6500	6000–7500	4500–5500

№ оценочной зоны	Земли дачных и садоводческих объединений граждан	Земли под объектами оздоровительного и рекреационного назначения	Земли сельскохозяйственного назначения	Земли под лесами в поселениях, под древесно-кустарниковой растительностью, не входящие в лесной фонд
1	500–1200	750–1500	500–750	700–1250
2	1200–2000	1500–2000	750–1200	1250–2000
3	2000–3000	2000–3000	1200–1900	2000–2500
4	3000–4000	3000–3500	1900–2250	2500–3500
5	4000–5000	3500–4500	2250–2600	3500–4250
№ оценочной зоны	Земли под обособленными водными объектами	Прочие земли поселений, улично-дорожная сеть и земли резерва		
1	650–1300	700–1150		
2	1300–1950	1150–2100		
3	1950–2450	2100–2650		
4	2450–3550	2650–3450		
5	3550–4200	3450–4625		

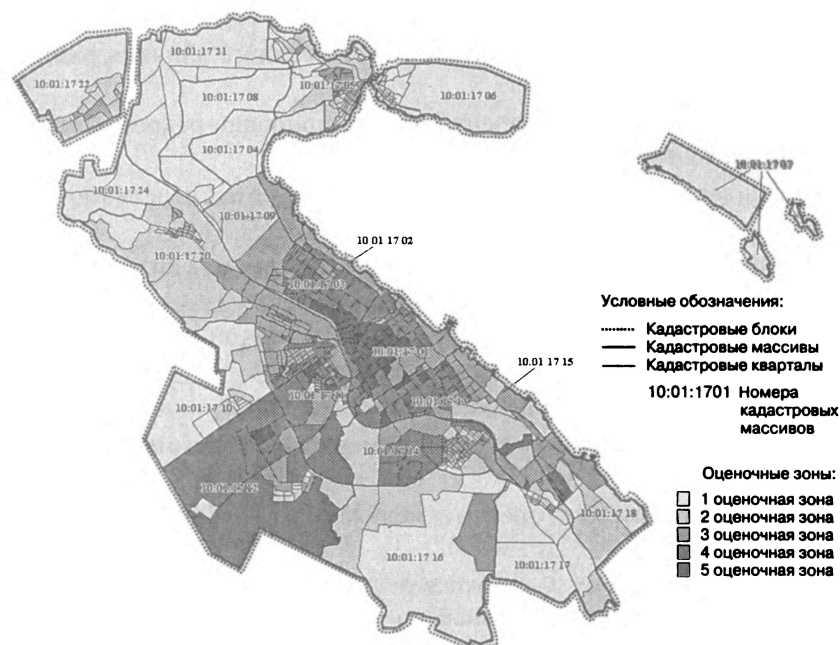


Рис. 11. Экономическая оценка земель г. Петрозаводска (руб. за 1 кв. м)

Выводы

Применение данных методов и моделей экономической оценки земель поселений позволяют провести оценку практически всех земель на территориях муниципальных образований. Данные методики нашли свою апробацию на территориях Московской, Нижегородской, Пензенской, Мурманской, Ленинградской областей.

Контрольные вопросы

1. Каковы общие принцип оценки земель городов?
2. Перечислите методы оценки земли и городской недвижимости.
3. Дайте характеристику оценочным группам землепользователей.
4. Дайте характеристику принципам выбора объекта оценки.
5. Оценка земель населенных пунктов затратным методом.
6. Оценка земель населенных пунктов доходными методами.
7. Перечислите основные оценочные факторы.
8. Перечислите основные оценочные подфакторы.
9. Перечислите радиусы активного и пассивного влияния различных факторов.
10. Приведите формулу оценки земель природно-рекреационного использования.
11. Приведите формулу оценки земель объектов промышленно-коммерческого назначения.
12. Приведите основные параметры формулы расчета интегрированного показателя оценки факторов.
13. Приведите общую формулу многофакторной экономической оценки земель.
14. Что такое массовая оценка земель?
15. Дайте характеристику доходного метода оценки земель населенных пунктов.
16. Приведите формулу оценки земель сельскохозяйственного назначения.
17. Приведите формулу оценки земель под промышленной застройкой общественного (гражданского) назначения.
18. Оценка земель населенных пунктов методом сравнения и анализа существующих продаж.

19. Дайте характеристику метода сравнения и анализа существующих продаж.
20. Приведите формулу оценки земель, занятых жилой застройкой и отдельной категорией коммерческих зданий-сооружений.
21. Приведите формулу оценки земель, занятых коммерческими предприятиями по обслуживанию населения.
22. Как оформляются результаты экономической оценки земель?

Глава 3. Система управления земельными ресурсами

3.1. Система органов государственного и муниципального управления земельными ресурсами

3.1.1. Анализ существующей системы органов государственного управления земельными ресурсами

История страны стала доказательством тому, что существование полностью контролируемой государством общенародной собственности на землю являлось причиной полной зависимости граждан от государства в экономической и политической жизни.

Поэтому с начала 1990-х гг. политика правительства была нацелена на проведение демократических рыночных преобразований, основывающихся на либеральной экономической теории. В соответствии с ее логикой в обществе с рыночной экономикой не может быть оправданий для вмешательства государства в управленческие решения собственников земли. Более того, государственное вмешательство в землеустройство небезосновательно рассматривается как причина неэффективности экономики и угроза политическим свободам.

Общепризнанно, что право свободно владеть и распоряжаться недвижимым имуществом является гарантией личных политических свобод граждан, а распределение частной собственности среди широких слоев населения и отсутствие ее концентрации является условием существования действенных институтов демократического общества. Приносящая доход частная собственность делает своих владельцев менее зависимыми от государственных программ и более свободными в своих суждениях.

Концентрация частной собственности в руках узкого круга лиц, как и концентрация собственности у государства носят, в равной мере не-

готивный характер с точки зрения развития демократических институтов.

Предполагалось, что конкурентные рыночные цены перераспределят производственные ресурсы среди конкурирующих товаропроизводителей и под воздействием механизмов рыночного обмена земля будет перераспределена по принципу ее наиболее выгодного и лучшего использования, при котором покупатели, планирующие более выгодные предприятия, будут вытеснять покупателей с менее выгодными предложениями.

Общепринято, что цена земли определяется ее долгосрочной способностью приносить доход. В отличие от административных структур государства, действовавших в социалистической экономике, граждане и юридические лица как собственники земли имеют реальный экономический стимул точно определять ресурсный потенциал земли и ее способность генерировать доход. Таким образом, в соответствии с рыночной экономической теорией общественные земельные ресурсы России должны были переходить в собственность тех, кто способен использовать их более эффективно.

Представления о либеральной рыночной экономике являются идеальной моделью, основывающейся на стремлении людей к самостоятельности и недоверии к способности государственного аппарата управлять собственностью и процессами перераспределения. Однако, сталкиваясь с земельным вопросом, идеал приходит к конфликту с реальностью. Проблемы управления земельными ресурсами имеют гораздо более широкий характер, чем контроль за перераспределением.

Особенность управленческих решений в отношении земли состоит в том, что собственник не всегда способен оценить и учесть их возможные последствия. Они могут выходить далеко за пределы границ принадлежащего ему земельного участка и затрагивать интересы не только непосредственных соседей, но и лиц, проживающих в других административных образованиях и даже в других странах. Современный мир становится все более уязвимым и взаимозависимым. Глобальные климатические изменения, возникновение новых технологий, рост плотности населения, изменение образа жизни у целых народов, рост городов, деградация земель и сокращение площади сельскохозяйственных угодий, сокращение площади лесов, увеличение пустынь, усиление проблемы обеспечения продовольствием, сокращение запасов питьевой воды объективно в возрастающей степени приводят к необходимости накладывать ограничения на решения собственников земли.

Развитие этих, на первый взгляд, не связанных между собой явлений носит согласованно действующий характер, определяющий их совместное влияние на такую открытую систему, какой является земля. Это обуславливает необходимость разработки и развития нового системного подхода к государственному управлению земельными ресурсами, учитывающего возрастающую роль соблюдения интересов общества при снижении роли государства в процессе перераспределения ресурсов. При этом важнейшей проблемой становится поиск допустимого уровня вмешательства общества в повседневные решения собственников земли.

В условиях многообразия форм собственности также следует учитывать, что необходимость общественного вмешательства в управленческие решения должна относиться не только к физическим и юридическим лицам, выступающим в роли собственников, но и к самому государству, когда оно само выступает в роли собственника.

Отправной точкой при принятии решений о структурах государственного управления земельными ресурсами должен быть анализ уровня развития общества и земельных отношений. На этой основе должны вырабатываться концептуальные рамки проведения земельной политики, служащей базой для формулирования задач, нацеленных на ее выполнение. Инструментом реализации политики должны являться наделенные соответствующей компетенцией институциональные структуры государственного управления.

Принято считать, что земельные рынки являются наилучшим механизмом перераспределения земельных ресурсов в пользу более эффективных собственников, а приватизация земель является предварительным условием их существования. Поэтому основной задачей земельной политики на ранних этапах реформы было введение института частной собственности на землю.

Приватизация земли, жилья и промышленности развивалась по разным моделям. Благодаря принятой и проводившейся политике при приватизации земель удалось избежать концентрации собственности в руках узкого круга лиц. В результате, несмотря на возникшее у широких слоев населения ощущение несправедливости, связанное с приватизацией промышленности, удалось обеспечить политическую поддержку демократическим реформам.

К концу десятилетия 7,6% лучших земель в стране были переданы в собственность (рис. 12). По площади эти земли сравнимы с территорией континентальной Европы. Абсолютное большинство этих земель являются сельскохозяйственными угодьями, расположенными в регио-

нах с наиболее благоприятными почвенно-климатическими условиями. Таким образом, эти земли обладают значительным производственным потенциалом, который должен приносить доход своим собственникам.



Рис. 12. Распределение земель по формам собственности на 01.01.2005 г.

В результате земельной реформы десятки миллионов граждан и юридических лиц получили свидетельства о собственности на землю, но из-за несбалансированных действий органов государственного управления эта собственность оказалась не способной приносить доход и создавать богатство, т. е. выполнять свое основное предназначение. Такая собственность становится бременем для ее владельцев, подтверждением чему является происходящий в РФ процесс возвращения гражданами земель государству (рис. 13).

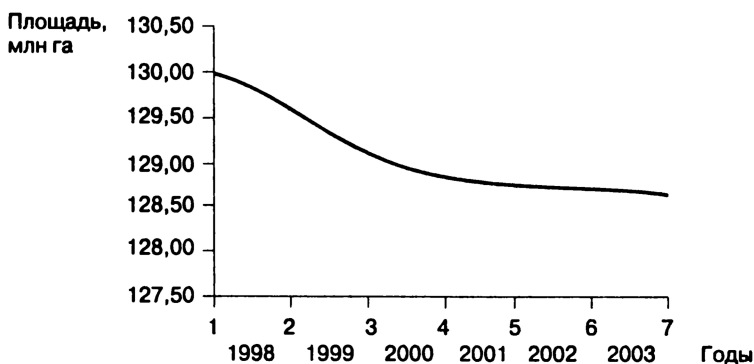


Рис. 13. Сокращение площадей земель, находящихся в собственности граждан

Ожидаемый выкуп находящихся в государственной и муниципальной собственности земельных участков, занимаемых приватизированными предприятиями, может создать некоторую положительную динамику в темпах приватизации земельной собственности. Однако он приведет к концентрации земель, находящихся в черте поселений, земель промышленности и иного специального назначения в руках узкого круга лиц, приватизировавших промышленность. Положительный эффект для экономики при этом будет состоять в том, что вследствие формирования единых объектов недвижимости возрастет капитализация российских предприятий.

Благосостояние в значительной степени возникает благодаря существованию возможности вовлечения в процесс воспроизводства имеющихся у общества ресурсов, что достигается при помощи механизмов рыночного обмена. Одним из самых существенных ресурсом является земля и расположенные на ней улучшения, и поэтому необходимым условием реализации процесса создания богатства является наличие стандартизированной и принятой обществом системы описания самих имущественных объектов и связанных с ними прав. Именно существование в той или иной стране информационной инфраструктуры земельного рынка или земельного кадастра создает возможности для вовлечения недвижимого имущества в процесс создания нового богатства и обуславливает отличие стран с развитыми экономическими и правовыми системами от бедных стран.

Благодаря существованию в обществе стандартизированного документированного описания объектов имущества собственность обретает жизнь и начинает приносить доход.

Характер земельного рынка складывается под воздействием исторических, культурных, экономических и правовых традиций общества. Земельные рынки могут иметь различные формы, отражающие соответствующие изменения правового статуса земельных участков.

Международный опыт свидетельствует, что эффективность использования земель не зависит как от типа сделки, на основе которой были приобретены соответствующие права, так и от формы собственности. Устойчивость землевладения зависит от защищенности правового статуса землепользователя использовать землю на том или ином праве и реализовать свои права на произведенный им продукт. Землепользователь же может быть как собственником, так и арендатором.

В современном мире есть много примеров того, что аренда приобретает все большее значение, а частная собственность на землю является финансовым бременем для собственников, вынужденных, вместо вло-

жения средств в развитие производства, оплачивать банковские кредиты на покупку земли. Однако присутствие частной собственности на землю является частью демократических институтов, определяющих характер политической системы, где человек имеет свободу распоряжаться принадлежащим ему имуществом. В этой связи ошибочно полагать, что в структуре земельного рынка обязательно должны преобладать сделки купли-продажи, и несправедливо говорить о том, что если на рынке преобладают сделки аренды, то такой рынок не развит. Степень передачи прав на землю определяют собственники, и делают они это исходя из конкретных условий. Оценка правовой структуры земельного рынка позволяет сделать вывод о том, что у существующих собственников нет стимула продавать свою землю, так как отсутствует более выгодная или определенная альтернатива вложения полученных средств.

Рынок сам регулирует этот процесс, и государство может вмешиваться в него только путем создания и развития инфраструктуры, необходимой для его успешного функционирования.

Положительной стороной развития земельного рынка в России явилось создание его официальной инфраструктуры в виде систем государственного земельного кадастра и государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделки с ним. В результате созданы предпосылки для развития правовых традиций гарантий прав на объекты недвижимого имущества.

Современная информационная инфраструктура земельного рынка имеет *кадастровую, экономическую и правовую* составляющие, что соответствует принятым в Европе представлениям.

Кадастровая составляющая позволяет создать уникальное описание объекта имущества, определить его местоположение, размеры, категорию, а также дать его графическое описание.

Экономическая составляющая содержит информацию о рыночной стоимости сделок с объектами недвижимости, на основании которой методами массовой оценки объектов недвижимости в целях налогообложения рассчитывается кадастровая стоимость объекта имущества и также учитывается в кадастре. Совокупность гарантированной государством кадастровой информации позволяет потенциальным участникам сделок с недвижимостью иметь объективное представление о выставляемых на торги объектах.

Правовая составляющая информационной инфраструктуры рынка содержит в себе сведения о собственнике объекта, правах третьих лиц и возможных ограничениях этих прав и, таким образом, обеспечи-

вает участников сделок правдивой информацией об интересах отдельных лиц, связанных с конкретными земельными участками.

Отсутствие гарантированной государством информации о характеристиках земельного участка, так же как и ее закрытие, приведет к тому, что стороны сделок должны будут либо верить друг другу на слово, либо прибегать к услугам дорогостоящих консультантов.

В России современное организационное устройство этих систем создает сложности для их беспрепятственного использования. Несмотря на то, что организационно система государственного земельного кадастра развивается как система федеральная, а система регистрации прав на землю и сделки с ней реально действует на уровне субъектов РФ, обе они функционально несут ярко выраженный локальный характер. Информационные потоки о состоянии рынка недвижимости не выходят за пределы муниципальных образований, что в значительной степени сдерживает возможности экономического развития в отдельных регионах и в стране в целом. Вместе с тем в западных странах, где принято стандартизированное описание земельных участков и эта информация является публичной и доступной на национальном уровне, обеспечиваются лучшие возможности для привлечения на рынок недвижимости более широкого круга лиц с более широкими экономическими возможностями. Таким образом, благодаря широкому распространению информации земельный рынок становится более объемным и устойчивым.

В целях укрепления рынка недвижимости в единой Европе предпринимаются попытки создания земельных информационных систем на межнациональном уровне. Однако причина этого кроется не только в европейских интеграционных процессах, но и в том, что характер земельной информации постоянно усложняется, наряду с усложнением происходящих в человеческом обществе изменений. Местные органы власти, да и национальные правительства при принятии управленческих решений в возрастающей степени оказываются зависимыми от информационных потоков, возникающих за пределами их юрисдикций. Усиление проблем, связанных с выполнением функций государственного управления земельными ресурсами, подталкивает органы власти различных уровней, а также разрозненные национальные ведомства искать общие подходы к сбору, хранению, обработке и распространению земельной информации. Таким образом, происходит усиление государственной власти.

Поэтому, в целях развития рынка земли как потенциально наиболее важного сектора экономики страны, государству также необходи-

мо принимать меры по созданию условий для привлечения на этот рынок большего количества людей.

До тех пор пока государство и общество не осознают роли земельного рынка и его информационной инфраструктуры в развитии экономики страны и необходимости существования эффективно действующей федеральной системы земельного кадастра и регистрации прав на недвижимость, наша страна, несмотря на все ее колоссальные ресурсы, будет принадлежать к числу экономически отсталых стран мира.

3.1.2. Организационная структура системы государственного управления земельными ресурсами

Одним из главных результатов реформирования политической и экономической систем общества стали изменения в отношениях, складывающихся между человеком и землей и между людьми из-за земли. Основное направление государственной политики в этой области было нацелено на введение института частной собственности на землю посредством передачи земель из общенародной собственности в собственность граждан и юридических лиц, юридическое закрепление этих прав и запуск рыночных механизмов.

Анализ проведения земельной реформы в РФ позволяет сделать вывод о том, что в ходе ее реализации удалось достичь многих из поставленных задач, однако главная задача по вовлечению земли и находящихся на ней улучшений в экономический оборот в полной мере достигнута не была. Основная причина этого лежит в административной разобщенности системы, которая должна осуществлять государственное управление земельными ресурсами и недвижимостью в стране.

Характер государственного вмешательства в управление земельными ресурсами зависит от характера земельных отношений, уровня развития общества и его представлений о том, чем является земля: уникальным ограниченным природным ресурсом или товаром.

С физической точки зрения, землю можно рассматривать как пространство, на котором человек обитает, строит жилье и обеспечивает себя питанием.

С экономической точки зрения, земля является одной из основ создания богатства.

С правовой точки зрения, земля является абстрактным набором прав собственности.

Наличие земли является единственным ресурсным условием, без которого не могут существовать страны и народы. Аналогичная точка зрения на землю изложена и в Земельном кодексе РФ, который рас-

смаатривает землю как основу жизни и деятельности человека. Согласно Земельному кодексу, регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Между человечеством и землей существует широкий ряд аспектов, которые необходимо учитывать при разработке систем управления земельными ресурсами. Отношения между человечеством и землей могут носить официальный и неофициальный характер, основываться на отношениях частной собственности, аренды, общественной собственности или традиционных воззрениях, быть корпоративными или носить характер взаимоотношений между обществом и государством.

Земельные отношения носят сложный динамический характер, который необходимо постоянно учитывать, исходя из уровня развития и возможностей конкретных стран. Недооценка роли земельных отношений является одной из черт, характеризующих неразвитые и примитивные общества. Неспособность государства оценить значение этой проблемы ведет к хаотичному и бесконтрольному росту поселений, нерациональному использованию сельскохозяйственных земель, деградации земель, опустыниванию и сокращению запасов пресной воды.

В совокупности это приводит к негативному воздействию на поддерживающие жизнь человека экосистемы и росту общественно-социальных и экономических проблем. По мере развития общество в возрастающей степени вмешивается в земельные отношения и стремится их регулировать. В развитых странах мира земельные отношения носят более официальный характер, отраженный в правовой структуре общества. Следствием этого является постоянное усложнение структур государственного управления земельными ресурсами.

В силу комплексности и сложности различных земельных проблем они, как правило, решаются специалистами в различных отраслях знаний, которые, отстаивая свои профессиональные точки зрения, стремятся преуменьшить значение проблем, существующих в смежных дисциплинах.

С точки зрения государственного управления земельными ресурсами и определения государственных подходов к выработке политики

в сфере земельных отношений, это выражается в том, что земельными вопросами одновременно занимается большое количество федеральных органов исполнительной власти, строго следящих за соблюдением собственных ведомственных интересов.

В периоды пересмотра обществом своих подходов к земельным отношениям такие разногласия носят особенно обостренный характер. При этом отсутствует взгляд на землю как единое целое, что приводит к дестабилизации земельных отношений и вытекающей отсюда неуверенности их участников.

Как показал современный опыт, создание правовой системы регулирования земельных отношений не привело к решению проблем земельно-имущественного комплекса и достижению задач земельной реформы. В стране отсутствует целостная государственная система, способная комплексно решать эти вопросы.

Современная институциональная структура государственного управления земельными ресурсами в РФ характеризуется нечеткостью ведомственных обязанностей, глубокой конфликтностью интересов различных ведомств и широким распределением ответственности за принимаемые решения. Следствием этого является медлительность при принятии ключевых управленческих решений в сфере экономики и политики, требующих многочисленных межведомственных согласований. В результате, общество постоянно находится в ожидании этих решений и его развитие сдерживается.

Предпринятая в начале 90-х гг. попытка создать ведомство по вопросам учета земли и недвижимости и регистрации прав на них в лице Государственного комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству не увенчалась успехом. Однако благодаря концентрации функций государственного управления в одном органе до 1998 г. удалось провести основные преобразования в земельной сфере.

Была разрушена государственная монополия собственности на землю и фактически введен институт частной собственности на землю, проведена регистрация прав на переданные в собственность граждан и юридических лиц земельные участки, проведена реорганизация сельскохозяйственных предприятий.

Опыт создания Министерства по земельной политике и жилищно-коммунальному хозяйству (1998 г.), которое фактически прожило около 4 месяцев, так и не успев развиваться, показал, что его организационная структура управления была отягощена вопросами архитектуры, строительства и коммунального хозяйства. В тот же период вступил в силу ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним», послуживший мощным толчком для успешного развертывания этой системы на всей территории страны под общим руководством Минюста России.

Борьба различных ведомственных интересов привела к широкому распределению функций, связанных с государственным управлением земельными ресурсами среди большого количества федеральных органов исполнительной власти.

В рамках развития административной реформы федеральных органов государственного управления, Президентом РФ подписан Указ № 649 от 20.05.2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», конкретизирующий структуру органов специальной компетенции по управлению земельными ресурсами Российской Федерации. Изменение структуры федеральных органов исполнительной власти (Указы Президента РФ № 314 от 9.03.2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и уже упомянутый Указ № 649) представляет собой попытку Президента осуществить очередной этап административной реформы, которая призвана рационализировать существующую систему управления в государстве в целом и, в частности, создать новую систему управления земельными ресурсами.

В настоящее время система органов исполнительной власти включает в себя 15 министерств, 34 федеральных службы и 31 агентство. В систему органов специальной компетенции в сфере управления земельными ресурсами входят: 7 министерств, 6 федеральных служб и 8 федеральных агентств (рис. 14).

Правительству РФ подчинены Министерство промышленности и энергетики, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство экономического развития и торговли, Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства, а также Министерство транспорта.

Функции управления проявляются как конкретные обособленные мероприятия, выполняемые этими органами в рамках своей компетенции. Они сводятся к планированию и прогнозированию использования земельных ресурсов, зонированию и распределению-перераспределению земель, ведению землеустройства, государственного земельного кадастра и мониторинга земель, контролю законности при использовании земель, разрешению земельных споров и реализации фискальной политики государства.

Министерству промышленности и энергетики подчинено Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

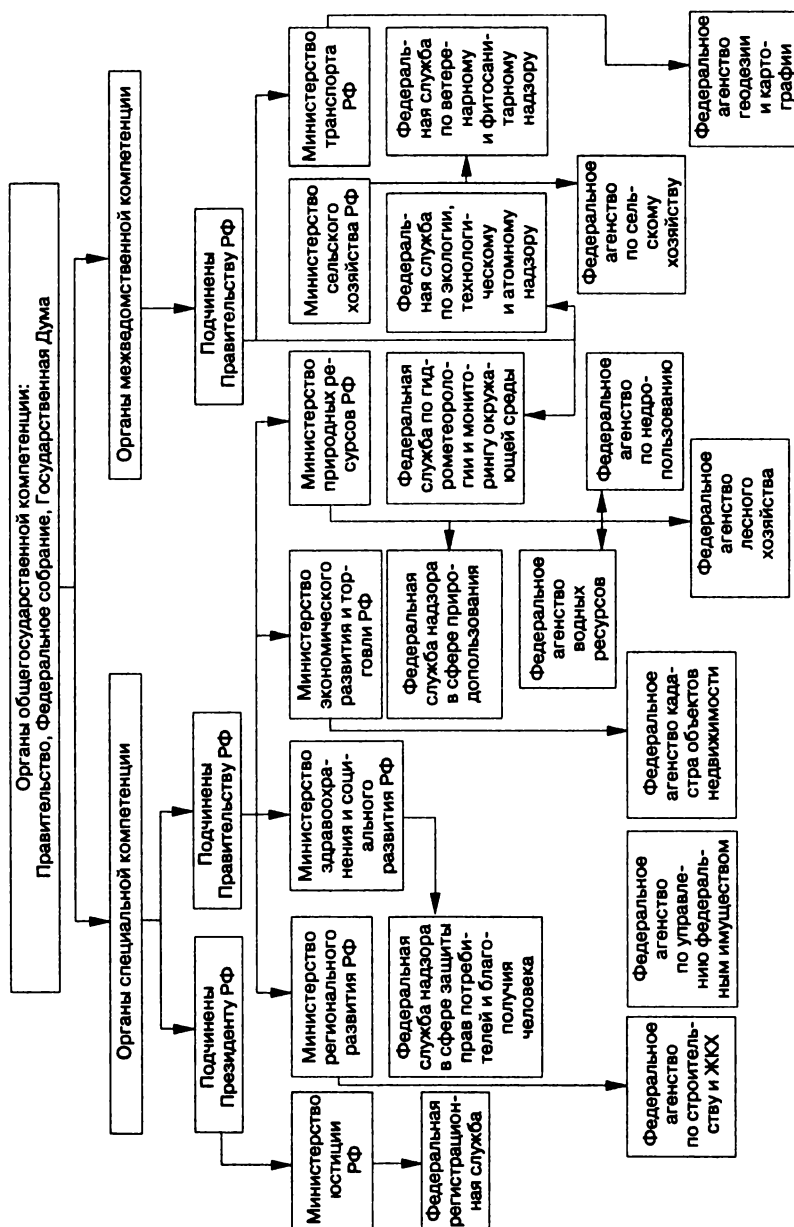


Рис. 14. Система органов управления земельными ресурсами

(исполняющее функции бывшего Госстроя РФ), относящееся к органам управления земельными ресурсами в структуре министерства. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Основными функциями Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству являются:

- оказание неопределенному кругу лиц, имеющих исключительную общественную значимость, услуг в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, в том числе связанных с восстановлением жилых домов и объектов инженерной инфраструктуры в зонах чрезвычайных ситуаций, а также с подготовкой региональных жилищно-коммунальных комплексов к работе в осенне-зимний период;
- функции государственного заказчика федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности;
- организация и проведение конкурсов, связанных со строительством объектов для государственных нужд, по которым Агентство является государственным заказчиком.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экономического развития, внешнеэкономической деятельности, торговли, таможенного дела, государственной статистики, тарифов субъектов естественных монополий, управления федеральным имуществом, несостоятельности (банкротства) организаций, управления государственным материальным резервом, кадастра объектов недвижимости, предпринимательства и малого бизнеса.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Министерству экономического развития и торговли подчинены два агентства — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, которые осуществляют функции бывших Росземкадастра и Минимущества — центральных органов управления земельными ресурсами.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов недвижимости, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости и государственного мониторинга земель.

Основными функциями Федерального агентства кадастра объектов недвижимости являются:

- создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений;
- организация проведения государственной кадастровой оценки земель и оценки иных объектов недвижимости, утверждение их результатов;
- землеустроительное обеспечение на землях, находящихся в федеральной собственности;
- осуществление мер по государственному контролю за использованием и охраной земель;
- ведение мониторинга земель в пределах своей компетенции;
- выявление загрязненных и деградированных земель, подготовка предложений по их восстановлению или консервации;
- предоставление сведений, содержащихся в государственном кадастре объектов недвижимости;
- предоставление сведений о налогооблагаемой базе при исчислении земельного налога и налогов на имущество;
- оказание услуг в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости;
- проведение экспертизы землеустроительной документации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2002 г. № 833 утверждено Положение о государственном земельном контроле, устанавливающее порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от

организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами.

В настоящее время государственный земельный контроль осуществляют Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации и его территориальные органы совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Российской Федерации.

Главным государственным инспектором Российской Федерации по использованию и охране земель является руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Российской Федерации.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль за:

- а) соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель;
- б) соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю;
- в) соблюдением порядка переустройства права пользования землей;
- г) предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- д) своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- е) использованием земель по целевому назначению;
- ж) своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- з) выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы,

- а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;
- и) исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;
 - к) наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;
 - л) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации и его территориальные органы осуществляют государственный земельный контроль:

- а) совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами (в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий):
 - ◆ за соблюдением установленного порядка использования и охраны земель;
 - ◆ за использованием земель по целевому назначению;
 - ◆ за выполнением природоохранных требований при отводе земель;
 - ◆ за соблюдением порядка занятия земельных участков;
 - ◆ за предоставлением достоверных сведений об использовании и состоянии земель;
 - ◆ за выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
 - ◆ за выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- ◆ за выполнением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
 - ◆ за соблюдением установленного порядка изъятия и перевода лесных земель в нелесные земли;
- б) совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (в отношении земель сельскохозяйственного назначения):
- ◆ за выполнением в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения согласно утвержденным в установленном порядке правилам и предписаниям;
 - ◆ за использованием земель по целевому назначению;
 - ◆ за выполнением мероприятий, направленных на предотвращение порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами;
 - ◆ за состоянием и использованием мелиорированных земель;
- в) совместно с Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Российской Федерации — за обеспечением организации использования и охраны земель в городских и сельских поселениях.

Государственный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в установленном порядке, на основании предписания (распоряжения) руководителя органа, осуществляющего государственный земельный контроль, с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Плановые проверки в отношении каждого земельного участка проводятся не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводятся:

- для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;
- в случае обнаружения государственными инспекторами по использованию и охране земель достаточных данных, указываю-

щих на наличие земельных правонарушений, или получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации разрабатывает по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утверждает в установленном порядке нормативные, инструктивно-методические и другие документы по вопросам организации и проведения государственного земельного контроля.

Порядок взаимодействия Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Российской Федерации с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления государственного земельного контроля, предусматривающий, в частности, совместное планирование и проведение проверок, ведение учета и обмен соответствующей информацией, определяется указанными органами.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель при выполнении возложенных на них обязанностей имеют право:

- а) посещать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде, а также земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами (с учетом установленного режима посещения);
- б) давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения требований земельного законодательства, а также об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения проверок;
- в) составлять по результатам проверок акты с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков;

- г) составлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, протоколы о нарушениях земельного законодательства и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью привлечения виновных лиц к ответственности;
- д) безвозмездно получать сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель, в том числе документы, удостоверяющие право на землю, необходимые для осуществления государственного земельного контроля;
- е) обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению инспекторами законной деятельности, а также в установлении личности граждан, виновных в нарушении земельного законодательства.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации, городов, районов и их заместители имеют право:

- а) рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях, налагать штрафы на лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, и выносить предупреждения о допущенных земельных правонарушениях по форме согласно приложению с уведомлением об этом соответствующих органов, осуществляющих предоставление земельных участков;
- б) выдавать предписания о приостановлении промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ, ведущихся с нарушением права юридических лиц и граждан на землю или создающих угрозу их нарушения;
- в) направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;
- г) направлять в государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления материалы о принудительном прекращении права на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования в случаях, предусмотренных земельным законодательством;

- д) вносить в установленном порядке предложения о приведении актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся вопросов земельных отношений, в соответствие с земельным законодательством.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации и его территориальные органы оказывают методическую помощь в организации муниципального, производственного и общественного земельного контроля.

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений.

Основными функциями Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в пределах установленных полномочий являются:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;
- разграничение государственной собственности, в том числе на землю, на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований;
- осуществление полномочий собственника имущества должника — федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства;

- защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом;
- осуществление учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.

К надведомственным органам можно отнести Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, которому подчинены Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному контролю и Федеральное агентство по сельскому хозяйству, а также Министерство транспорта, которому подчинено Федеральное агентство геодезии и картографии.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого развития сельских территорий, а также изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания (далее — агропромышленный комплекс и рыболовство).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, селекционных достижений, за охраной, воспроизводством, использованием объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов (далее — закрепленная сфера деятельности).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет следующие функции:

- проводит учет и анализ нарушений требований технических регламентов и других нормативных правовых документов в закрепленной сфере деятельности;
- вносит в пределах своей компетенции предложения о введении и отмене на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации карантина;
- организует и осуществляет надзор на государственной границе Российской Федерации, а также на транспорте в закрепленной сфере деятельности;

- представляет в установленном порядке интересы Российской Федерации в международных организациях и во взаимоотношениях с иностранными государствами по вопросам обеспечения здоровья животных, безопасности сырья и продукции животного происхождения и кормов для животных;
- устанавливает и упраздняет карантинные фитосанитарные зоны, устанавливает и отменяет карантинные фитосанитарные режимы;
- выполняет функции административного органа в соответствии с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов
- осуществляет надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами законодательства Российской Федерации в закрепленной сфере деятельности, в том числе:
 - ◆ надзор за выполнением ветеринарно-санитарных требований по безопасности продукции животного происхождения;
 - ◆ надзор за соблюдением ветеринарного законодательства Российской Федерации при организации строительства (реконструкции, модернизации) объектов по производству и хранению животноводческой продукции, а также при вводе их в эксплуатацию;
 - ◆ надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов;
 - ◆ ветеринарный и фитосанитарный надзор за производственной деятельностью в морских рыбных портах и на судах рыбопромыслового флота;
 - ◆ надзор за проведением мероприятий по карантину и защите растений, соблюдением техники безопасности при применении, транспортировке и хранении пестицидов и агрохимикатов, регламентов их применения, проведением фитосанитарного мониторинга состояния земель любого целевого назначения и складских помещений;
 - ◆ надзор за деятельностью организаций, осуществляющих сертификацию в области селекционных достижений;

- ◆ надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок (в том числе изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов) на всех стадиях производства и обращения;
- ◆ выдает: ветеринарные, карантинные, фитосанитарные и иные разрешения (сертификаты) и свидетельства на поднадзорные грузы при их перевозках;
- ◆ разрешения на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;
- ◆ разрешения на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, водными биологическими ресурсами;
- ◆ разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в Российскую Федерацию и на вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории поднадзорных грузов;
- ◆ разрешения на проведение мероприятий по учету численности, изъятию водных биологических ресурсов, объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, по регулированию численности этих объектов.

Федеральное агентство по сельскому хозяйству является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и в учреждениях, а также правоприменительные функции.

Федеральное агентство по сельскому хозяйству в установленной сфере деятельности осуществляет:

- оказание услуг в области агропромышленного комплекса, имеющих общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц;
- регулирование оборота и производства этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, в том числе денатурата, алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции;
- регулирование рынков сельскохозяйственного сырья, продукции и продовольствия;

- оказание государственной поддержки организациям агропромышленного комплекса;
- организацию проведения фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских разработок в сфере агропромышленного комплекса, подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов для агропромышленного комплекса;
- оказание услуг противоэпизоотического характера в области обеспечения защиты и карантина растений, химизации в агропромышленном комплексе;
- организацию эксплуатации мелиоративных систем, относящихся к федеральной собственности, кроме дамб и водохранилищ комплексного использования;
- организацию формирования и использования федерального фонда семян сельскохозяйственных растений;
- ведение реестра федеральной собственности агропромышленного комплекса, находящейся в ведении Агентства;
- ведение мониторинга объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- формирование информационных банков данных в области ветеринарии, племенного животноводства, селекционных достижений, технологий производства, пестицидов и агрохимикатов, плодородия почв;
- организацию охраны, воспроизводства, использования, акклиматизации, переселения, гибридизации, содержания и разведения в полувольных условиях объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Министерство транспорта Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере воздушного (гражданской авиации), морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов.

Федеральное агентство геодезии и картографии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды до внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты Российской Федерации осуществляет:

- обеспечение органов государственной власти, Вооруженных сил Российской Федерации, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;
- организацию составления прогнозов погоды, водности, урожая сельскохозяйственных культур, глобальных и региональных изменений климата;
- обеспечение работы противолавинной службы;
- определение в установленном порядке перечня работ федерального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, организацию и обеспечение их выполнения;
- участие в установленном порядке в проведении гидрометеорологической экспертизы проектов строительства и проектов освоения территорий;
- согласование в установленном порядке условий гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения плавания судов, полетов летательных аппаратов, работы космонавтов в открытом космосе, проведения спасательных операций;
- исследования гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в Мировом океане, Арктике и Антарктике, а также в околоземном космическом пространстве в части изучения и прогнозирования радиационной обстановки, состояния ионосферы и магнитного поля Земли;
- утверждение перечня приборов, аппаратуры и других технических средств наблюдений по профилю своей деятельности.

Непосредственно правительству подчиняются и две службы:

- 1) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- 2) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере юстиции, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Одной из основных структурных единиц Министерства юстиции в области осуществления государственной политики в области управления земельными ресурсами является Федеральная регистрационная служба (Росрегистрации), осуществляющая функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Основными задачами Росрегистрации в этой области являются:

- обеспечение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата;
- осуществление контроля деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (далее — саморегулируемые организации);
- управление территориальными органами Росрегистрации (далее — территориальные органы).

Министерство регионального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществля-

ющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, федеративных и национальных отношений, разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, осуществления приграничного сотрудничества, развития районов Крайнего Севера и Арктики, защиты прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда, физической культуры, спорта, туризма и защиты прав потребителей. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по следующим вопросам:

- здравоохранение, включая организацию медицинской профилактики и медицинской помощи, фармацевтическую деятельность;
- качество, эффективность и безопасность лекарственных средств;
- курортное дело;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие;
- уровень жизни и доходов населения;
- оплата труда;
- пенсионное обеспечение;
- социальное страхование;
- условия и охрана труда;
- социальное партнерство и трудовые отношения;
- занятость населения и безработица;
- трудовая миграция;
- альтернативная гражданская служба;
- социальная защита;
- демографическая политика;
- физическая культура и спорт;

- туризм;
- защита прав потребителей.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей и на потребительском рынке.

Основными функциями Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека являются:

- организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорожном транспорте, а также надзора на потребительском рынке и в сфере защиты прав потребителей;
- предупреждение, обнаружение, а также пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в установленных сферах деятельности до внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- осуществление лицензирования видов деятельности в соответствии с компетенцией Службы;
- осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- осуществление государственной регистрации представляющих потенциальную опасность для человека продукции, объектов;
- осуществление санитарно-эпидемиологических исследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);
- организация и осуществление мер, направленных на выявление и устранение влияния вредных и опасных факторов среды обитания на здоровье человека.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президен-

та Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по следующим вопросам:

- геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- использование и охрана водных объектов;
- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- особо охраняемые природные территории;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрана атмосферного воздуха;
- обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере водных ресурсов.

Основными функциями Федерального агентства водных ресурсов являются:

- обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности;
- разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;
- обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;
- оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности;
- ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений, осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования.

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства.

Основными функциями Федерального агентства лесного хозяйства являются:

- обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохранных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;
- предоставление прав пользования участками лесного фонда;
- обеспечение проведения лесоустройства;
- оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;

- осуществление государственного мониторинга лесов;
- ведение государственного учета лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;
- ведение государственного лесного кадастра;
- рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Агентство осуществляет полномочия собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству (в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере недропользования.

Основными функциями Федерального агентства по недропользованию являются:

- организация работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;
- проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации;
- ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;
- управление в пределах своей компетенции федеральным имуществом в сфере недропользования, в том числе управление государственным фондом недр;
- осуществление в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочий собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций

федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного учета работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также для целей, не связанных с их добычей, и включение их в государственный реестр, ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление мониторинга состояния недр;
- предоставление в установленном порядке права пользования недрами;
- оказание государственных услуг, связанных с проведением: в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр.

3.1.3. Дублирование функций при государственном управлении землей и недвижимостью

Сложившаяся структура государственного управления земельными ресурсами не носит определенного характера, что наделяет ее чертами, отрицательно влияющими на развитие отношений в таких фундаментальных вопросах для жизни общества, как земля и иная недвижимость. Очевидно многократное дублирование функций в вопросах выработки земельной политики (табл. 6), включая реформирование земельных отношений, формирование объектов недвижимого имущества, регулирование оценки объектов недвижимого имущества, как в целях проведения сделок, так и в целях налогообложения, геодезии и картографии, земельного контроля, оценки земель, а также охраны земель как природного объекта.

Наиболее слабыми местами государственного управления землей и недвижимостью в стране являются совмещение в одном органе государственной власти публично-правовых и частноправовых функций, а также организация взаимодействия между системами технического учета земли и недвижимости и системой государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней.

Благодаря тому, что функция выработки политики в области земли и недвижимости находится в федеральном органе исполнительной власти, отвечающем за распоряжение федеральным имуществом, земельная политика часто рассматривается лишь с позиций возможной приватизации земель, находящихся в собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальных образований.

С точки зрения проблем сельского хозяйства, проблемы реформирования земельных отношений также рассматриваются с точки зрения завершения процесса приватизации земель сельскохозяйственного назначения, реструктуризации сельскохозяйственных предприятий и создания условий для перераспределения земельной собственности в руки более эффективных хозяев. Вместе с тем земельные отношения носят более широкий характер, а проблема приватизации земель является лишь одной из их составляющих и не может решаться изолированно от других проблем землепользования.

Таблица 6

Дублирование публично-правовых функций при государственном управлении землей и недвижимостью

Функции государственного управления земельными ресурсами	Наименование федеральных органов исполнительной власти, ответственных за выполнение указанной функции
Установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений	Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом РФ Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Минэкономразвития РФ Министерство сельского хозяйства РФ
Ведение государственного земельного кадастра (единого кадастра объектов недвижимости) и его регулирование	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству РФ Агентство по управлению федеральным имуществом РФ Министерство природных ресурсов РФ Федеральное агентство геодезии и картографии РФ
Регулирование землеустройства и формирования объектов недвижимости	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству РФ Агентство по управлению федеральным имуществом РФ Министерство сельского хозяйства РФ Министерство природных ресурсов РФ Федеральное агентство геодезии и картографии РФ

Функции государственного управления земельными ресурсами	Наименование федеральных органов исполнительной власти, ответственных за выполнение указанной функции
Регистрация прав собственности на недвижимость и сделки с ней	Министерство юстиции Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству РФ Агентство по управлению федеральным имуществом РФ
Регулирование геодезии и картографии	Федеральное агентство геодезии и картографии РФ Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
Земельный контроль	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству РФ Агентство по управлению федеральным имуществом РФ Министерство природных ресурсов РФ
Оценка земель и недвижимого имущества	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству РФ Агентство по управлению федеральным имуществом РФ Министерство природных ресурсов РФ Министерство по налогам и сборам РФ Минэкономразвития РФ
Мониторинг земель	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Министерство природных ресурсов РФ

Задача государственного управления земельными ресурсами в отличие от задачи, стоящей при управлении государственными землями, состоит в обеспечении стабильности общества путем предоставления гарантированной государством информации об объекте и субъекте прав не только для самих собственников и их партнеров, но и для инвесторов, кредиторов, риэлтеров и иных участников рынка земли.

До тех пор пока в РФ организационные структуры управления ведомства не будут приведены в соответствие с принципом равенства всех форм собственности, она будет рассматриваться международными инвесторами как страна с высокой степенью делового риска, а не как страна с рыночной экономикой.

Принимая во внимание политическую и экономическую важность решения этой проблемы, необходимо исключить возможность для ведомства, представляющего интересы самого крупного собственника

в стране, принимать политические решения в отношении всего земельно-имущественного комплекса в целом.

Практически это осуществимо путем наделения этими функциями независимых друг от друга федеральных органов исполнительной власти. При этом статус органа, реализующего верховный суверенитет государства в сфере земельно-имущественных отношений, должен быть выше, чем у органа, выступающего в роли представителя собственника и ответственного за управление государственными землями и иной недвижимостью.

3.2. Землеустройство как механизм управления земельными ресурсами

В числе наиболее часто формулируемых целей и задач управления земельными ресурсами, стоящими перед государственными и муниципальными собственниками, можно отметить экономически эффективное использование и развитие земельных ресурсов и наполнение бюджета, а также максимальное улучшение положительного бюджетного баланса, рост поступлений и сокращение расходов при выполнении поставленных ограничений, нормативное (экологически, биологически и т. п.) содержание земель.

Земельные ресурсы, с позиций собственника — РФ, субъекта РФ или муниципального образования, являются одними из важнейших ресурсов, обеспечивающих:

- достижение стратегических целей собственника — государственное и муниципальное управление;
- решения главных задач собственника — государственных, региональных, муниципальных целевых социальных, экономических, экологических и других программ преобразований и развития.

Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство используется крайне неэффективно. Десятки миллионов гектаров пашни выведены из оборота, продолжается деградация почв. Финансирование мероприятий в сфере землепользования осуществляется по остаточному принципу, из-за чего система землеустройства оказалась на грани ликвидации.

Ныне организация системы земельных отношений превратилась в проблему, от правильного решения которой зависит не только экономическая, но и социально-политическая обстановка в стране. А ведь ни одно цивилизованное государство не может обойтись без системы землеустройства и кадастра. Это первый признак научной организа-

ции сельскохозяйственного производства, труда, а следовательно, и рационального использования земли.

При оценке места и роли землеустройства важно учитывать следующее:

- 1) это не просто отвод и определение границ земельного участка, а решающий фактор радикального изменения отношения к земле как к национальному богатству путем введения многообразия форм собственности и системы организации использования земли;
- 2) оно является важной составной частью государственного управления земельными ресурсами, которое проводится на основании ст. 68 и 69 Земельного кодекса Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» и устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов;
- 3) и это и мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Объекты землеустройства — территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

Землеустроительная документация — документы, полученные в результате проведения землеустройства. В состав землеустроительной документации входит карта (план) объекта землеустройства (документ, отображающий в графической форме местоположение, размер, границы объекта землеустройства, границы ограниченных в исполь-

зовании частей объекта землеустройства, а также размещение объектов недвижимости, прочно связанных с землей).

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;
- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Изучение состояния земель направлено на получение информации об их количественном и качественном состоянии и включает в себя следующие виды работ (рис. 15).

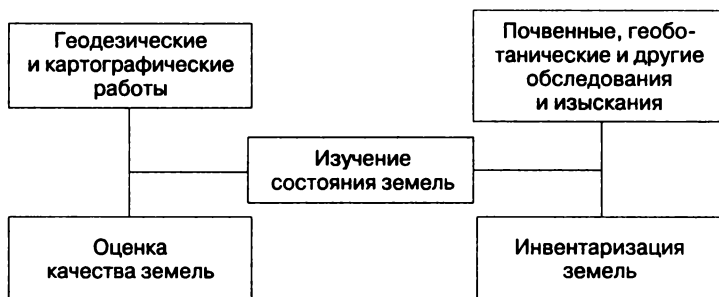


Рис. 15. Состав работ по изучению состояния земель

Материалы геодезических и картографических работ являются основой для проведения почвенных, геоботанических и других обследо-

ваний и изысканий, инвентаризации земель, оценки качества земель, планирования и рационального использования земель, территориального и внутрихозяйственного землеустройства.

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания проводятся в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных различным негативным воздействиям (водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и др.)

Оценка качества земель проводится для получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве.

Оценка качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, направлена на установление продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Инвентаризация земель проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель.

Инвентаризация земель может проводиться на территории Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации, на территориях муниципальных образований и других административно-территориальных образований, на землях отдельных категорий, в территориальных зонах, в которых существует угроза возникновения процессов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель, в отношении групп земельных участков или на отдельных земельных участках.

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Такое планирование включает в себя следующие основные виды работ:

- разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране;
- природно-сельскохозяйственное районирование земель;
- определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;
- определение земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды;
- определение земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством Российской Федерации.

При проведении территориального землеустройства выполняются следующие виды работ:

- образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства;
- межевание объектов землеустройства.

Порядок проведения территориального землеустройства определяется Правительством Российской Федерации.

Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства проводятся в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства, в том числе в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, дальнотельности, изломанности и неудобств в использовании);
- восстановления границ объектов землеустройства;
- предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам;
- изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков;
- совершения сделок с земельными участками;
- в иных случаях перераспределения земель.

Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства осуществляется на основе сведений государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства определяются:

- местоположение границ объектов землеустройства, в том числе границы ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

- варианты использования земель с учетом размеров земельного участка, целевого назначения, разрешенного использования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;
- площади объектов землеустройства и (или) ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- иные характеристики земель.

Межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и определению их координат.

Такая работа осуществляется на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

Межевание объекта землеустройства включает в себя следующие работы:

- определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;
- закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат или иного описания местоположения границ объекта землеустройства;
- изготовление карты (плана) объекта землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни.

При проведении внутрихозяйственного землеустройства выполняются следующие виды работ:

- организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ли-

цами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни;

- разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Согласно ст. 69 Земельного кодекса Российской Федерации, любые виды работ по землеустройству могут проводиться юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями без каких-либо специальных разрешений.

В ходе выполнения соответствующих работ образуются следующие виды землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схема землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схема землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований. схемы использования и охраны земель;
- проекты территориального землеустройства;
- материалы межевания объектов землеустройства;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от негативных воздействий;
- материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;
- тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Вся землеустроительная документация в отношении каждого объекта землеустройства и другие касающиеся такого объекта материалы образуют землеустроительное дело, которое формируется и хранится в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации устанавливается Правительством Российской Федерации.

Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства.

Порядок создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок их использования определяется Правительством Российской Федерации.

Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральной собственностью и не подлежит приватизации.

Граждане и юридические лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Граждане и юридические лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд, является федеральной собственностью и приватизации не подлежит.

Государственная регламентация землепользования определяется Земельным кодексом Российской Федерации. Различает следующие виды землепользования:

- 1) постоянное (бессрочное) пользование земельными участками;
- 2) пожизненное наследуемое владение земельными участками;
- 3) аренда земельных участков;
- 4) ограниченное пользование чужим земельным участком (сервитут);
- 5) безвозмездное срочное пользование земельными участками.

В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование после введения Земельного кодекса Российской Федерации не предоставляются.

Вместе с тем, если это право возникло у граждан и юридических лиц до введения Кодекса, то оно сохраняется. При этом землепользователи, обладающие участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, распоряжаться этим участком не вправе.

Граждане, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, имеют право приобрести их в собственность, причем один раз — бесплатно.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие Кодекса, сохраняется. Дальнейшее же предоставление участков на основе этого права не допускается.

Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность, причем один раз — бесплатно.

В аренду земельные участки могут предоставляться их собственниками в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Размер арендной платы определяется договором аренды.

Арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности по договору аренды третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока действия аренды без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор, за исключением передачи арендных прав в залог.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) определяется в соответствии со ст. 23 Земельного кодекса РФ.

Публичный сервитут в интересах государства, местного самоуправления или населения без изъятия земельных участков устанавливается нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления для:

- прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопоя;
- прогона скота через земельный участок и других целей.

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка или землепользователь вправе требовать изъятия у него, в том числе путем выкупа, данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившим публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

В безвозмездное срочное пользование земельные участки могут предоставляться:

- 1) на срок не более одного года государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления;
- 2) из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам и юридическим лицам на основании договора;
- 3) в виде служебных наделов работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков (служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению организаций из числа принадлежащих им земельных участков).

Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии со ст. 28 Кодекса производится за плату, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом и отмеченных выше.

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах своей компетенции.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов строительства осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в порядке, предусмотренном ст. 30 Кодекса.

Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, обладают исключительным правом на приватизацию этих участков или их аренду в порядке и на условиях ст. 36 Кодекса и действующих федеральных законов.

Прекращения и ограничения прав пользования земельными участками предусмотрены Земельным кодексом Российской Федерации и определены на основании ст. 44–56 в установленном порядке.

Право собственности на земельный участок прекращается при отказе собственника от своих прав или в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

Право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращается принудительно при:

- нецелевом использовании участка;
- использовании участка способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или ухудшению экологической обстановки;
- не устранении умышленных земельных правонарушений, таких как отравление, загрязнение, порча плодородного слоя почвы, систематическое невыполнение мероприятий по охране земель, систематическая неуплата земельного налога и т. д.;
- не использовании участка в течение трех лет, если иное не установлено законом;
- изъятии участка для государственных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными Кодексом и т. д.

По тем же причинам может быть прекращена аренда земельного участка.

Платежи за пользование земельными ресурсами осуществляются согласно Земельному кодексу Российской Федерации и Закону Российской Федерации «О плате за землю». Использование земли в Российской Федерации является платным, а формами платы являются:

- а) земельный налог;
- б) арендная плата;
- в) нормативная цена земли.

Основанием для установления земельного налога является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования земельным участком, а именно:

- 1) государственный акт на право собственности, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей;
- 2) договор временного пользования земельным участком (аренда);
- 3) временное свидетельство на право собственности, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей.

Плательщиками земельного налога являются организации, предприятия, учреждения, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, на которой они основаны, а также граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственность, владение, пользование на территории России.

Объектами обложения земельным налогом являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли (при общей долевой собственности на земельный участок), предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность. Земельный налог отличается от других видов платы тем, что:

- размер ставки земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев и землепользователей;
- ставка земельного налога устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год;
- ставка земельного налога пересматривается в связи с изменением условий, не зависящих от использования земель;
- ставка земельного налога на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, местонахождения.

Основанием для установления арендной платы за землю является документ, удостоверяющий права владения или пользования (аренды) земельным участком.

Размер, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются договором арендной платы. Этот вид платы может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме.

При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов.

При аренде земель и имущества, находящихся в государственной и муниципальной собственности, арендная плата взимается с арендодателя.

Доля средств от арендной платы и земельного налога за сельскохозяйственные угодья перечисляется в федеральный бюджет, ее изменение производится по представлению Правительства Российской Федерации, исходя из потребности в средствах на централизованно выполняемые мероприятия, предусмотренные в утвержденном федеральном бюджете на предстоящий год.

Доля средств от арендной платы и земельного налога за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых районами на бюджетный счет субъекта Российской Федерации, устанавливается органами законодательной власти субъектов с учетом отчислений в федеральный бюджет, но не более 10% от суммы средств земельного налога административного района.

Арендная плата и земельный налог учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используются на финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели и на погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия, и процентов за их использование, а также на инженерное и социальное обустройство территории.

Нормативная цена земли — показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости.

Нормативная цена земли введена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений:

- при передаче земли в собственность;
- при установлении коллективно-долевой собственности на землю;
- при передаче земли по наследству, дарении;
- при изъятии участков в порядке выкупа для государственных, общественных или иных нужд, а также с целью их предоставления гражданам;

- при переходе права собственности на жилой дом, строение, сооружение;
- при получении банковского кредита под залог земельного участка, т. е. ипотечного кредита.

Определение рыночной и кадастровой стоимости земельных участков регламентируется ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации. Рыночная стоимость устанавливается в соответствии с федеральным законодательством об оценочной деятельности. Кадастровая стоимость определяется в ходе кадастровой оценки земель, проводимой в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации. Если кадастровая стоимость земли не определена, применяется нормативная цена земли.

Нормативная цена земли ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям, их группам.

Предложение об оценочном зонировании территории субъекта Российской Федерации и о нормативной цене земли по указанным зонам представляется комитетами по земельным ресурсам и землеустройству.

Органы местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

Районные (городские) комитеты по земельным ресурсам и землеустройству выдают заинтересованным лицам документ о нормативной цене земли конкретного земельного участка.

Средние ставки земельного налога с 1 га пашни по субъекту Российской Федерации разрабатываются Правительством Российской Федерации и утверждаются федеральным законом.

Органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, исходя из средних размеров налога с 1 га пашни и кадастровой оценки угодий, устанавливаются и утверждаются ставки земельного налога по группам почв пашни, а также многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ.

Органам местного самоуправления предоставляется право с учетом благоприятных условий размещения земельных участков повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза.

Средние ставки земельного налога для конкретного населенного пункта определяются и дифференцируются органом местного само-

управления. Исчисление ставок налога для пользователей, владельцев, собственников земли города (поселка) производится путем умножения базовых нормативов на коэффициенты увеличения.

Что касается порядка начисления и уплаты земельного налога, то юридические лица ежегодно не позднее 1 июля представляют в государственные налоговые инспекции по месту нахождения облагаемых объектов расчеты причитающихся с них платежей налога в текущем году по установленной форме.

Исчисление земельного налога гражданам производится государственными налоговыми инспекциями, которые ежегодно не позднее 1 августа вручают им платежные извещения об уплате налога.

Юридические лица и граждане уплачивают земельный налог равными долями в два срока: не позднее 15 сентября и не позднее 15 ноября.

Действующий Закон Российской Федерации «О плате за землю» устанавливает отдельные льготы.

От уплаты земельного налога полностью освобождаются:

- заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады;
- научные организации, опытные экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственного и лесохозяйственного профиля;
- предприятия и граждане, занимающиеся традиционными промыслами в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- учреждения культуры, искусства, образования;
- государственные и муниципальные учреждения социального обслуживания;
- спортивно-оздоровительные комплексы, финансируемые за счет государственного бюджета либо за счет средств профсоюзов (за исключением курортных учреждений);
- государственные унитарные предприятия и государственные учреждения, осуществляющие эксплуатацию мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Не облагаются земельным налогом земли, занятые полосой слежения вдоль государственных границ Российской Федерации; земли, занятые федеральными автомобильными дорогами общего пользования;

земли общего пользования населенных пунктов; земли, занятые аэродромами и аэропортами.

Полностью освобождены от уплаты земельного налога органы государственной власти, участники Великой Отечественной войны, инвалиды первой и второй групп, граждане, пострадавшие от воздействия катастрофы Чернобыльской АЭС, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического Труда, полные кавалеры орденов Славы и Трудовой Славы.

Государственный земельный контроль, предусмотренный в ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации, проводится в соответствии с «Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.03.1996 г. № 271.

Согласно этому Положению, в состав специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих госземконтроль, входят:

- федеральный орган по земельным ресурсам и землеустройству;
- федеральный орган по управлению природными ресурсами и охраной окружающей среды;
- федеральный орган санитарно-эпидемиологического надзора;
- федеральный орган по вопросам архитектуры и строительства.

Главным государственным инспектором Российской Федерации по земельному контролю является председатель федерального органа по земельным ресурсам (в настоящее время — Роснедвижимость), а заместителями главного государственного инспектора — заместители Руководителя Роснедвижимости.

Председатели комитетов по земельным ресурсам субъектов Российской Федерации и их заместители — соответственно государственными инспекторами по земельному контролю на территории конкретного субъекта Российской Федерации и заместителями государственного инспектора.

Другие должностные лица Роснедвижимости и его территориальных органов являются инспекторами госземконтроля.

Специально уполномоченные органы, осуществляющие госземконтроль, выполняют следующие функции:

- осуществляют госземконтроль в соответствии со своей компетенцией;
- организывают проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель и функционального зонирования городов и других поселений;

- принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства;
- участвуют в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель;
- вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к угрозе жизни и здоровью человека;
- информируют население о состоянии земельного фонда, эффективности его использования и принимаемых мерах по охране земель;
- участвуют в согласовании градостроительной и землеустроительной документации, в работе комиссий по приемке мелиорированных, рекультивированных и других земель.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по земельному контролю и его заместители; государственные инспекторы по земельному контролю на территории субъектов Российской Федерации; должностные лица специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих госземконтроль, в пределах своей компетенции имеют право:

- направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных к ответственности;
- приостанавливать промышленное, гражданское и другое строительство; разработку месторождений полезных ископаемых; эксплуатацию объектов; проведение любых работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства и могут привести к уничтожению или порче плодородного слоя почвы, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу либо получившим отрицательное заключение;
- получать от министерств и ведомств утвержденную в установленном порядке статистическую отчетность о состоянии земельного фонда;
- беспрепятственно посещать при предъявлении служебного удостоверения предприятия, организации и учреждения, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде, а земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами, — с учетом установленного режима их посещения;

- давать предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам обязательные для исполнения предписания по вопросам охраны земель, устранения нарушений земельного законодательства;
- составлять протоколы о нарушениях земельного законодательства и передавать их на рассмотрение в соответствующие комиссии для привлечения виновных к административной ответственности или рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства самостоятельно в пределах установленных законодательством размеров штрафов.

Главный государственный инспектор по использованию и охране земель и его заместители, государственные инспекторы по использованию и охране земель и их заместители, кроме того, имеют право контролировать проведение аукционов, конкурсов, заключение сделок по купле-продаже, дарению, обмену, залогу, сдаче в аренду земельных участков и другие операции с землей и вносить предложения о признании указанных операций недействительными, если они проведены с нарушением действующего законодательства.

Практически во всех экономически развитых странах основой управления земельными ресурсами является государственное регулирование правоотношений на землю, хотя принципы, формы и подходы к правовому решению этой проблемы в разных странах существенно различаются.

3.3. Разграничение государственной и муниципальной собственности на земельные участки

Изменение государственного устройства нашей страны и проводимые в последние годы экономические реформы потребовали коренным образом пересмотреть сложившиеся за многие десятилетия подходы в решении проблем, связанных с собственностью на землю.

До недавнего времени государственная собственность рассматривалась как единственно возможная форма собственности на землю. В соответствии с этим постулатом формировались теория земельного права и законодательство. Общеизвестным считалось, что государственная собственность на землю является единой и неделимой. Теперь, когда появилась частная собственность на землю, а государственная земельная собственность должна быть разграничена на федеральную,

субъектов РФ и муниципальную, соответствующее законодательство и его теоретическая база оказались несостоятельными.

Исторически сложилось так, что государственная собственность рассматривалась и в Российской империи, и в СССР не столько с экономической или правовой точки зрения, сколько с политической. Таким образом, в России налицо отсутствие необходимого опыта решения вопросов, связанных с государственной земельной собственностью, в федеративном государстве в условиях рыночной экономики.

Если рассматривать вопрос о государственной собственности в исторической ретроспективе, то наблюдается некая преемственность в его решении на всех этапах развития нашей страны. Субъектом права государственной собственности на землю всегда выступало государство в целом, а не его составные части.

Представляется, что при решении вопроса о разграничении государственной собственности на землю должен приниматься во внимание фактор перехода государственной собственности на землю от одного государства к другому в ходе политических преобразований. В наши дни недопустимо игнорировать принадлежность государственной собственности на землю определенному субъекту, которому она перешла в ходе исторического развития страны только на том основании, что требуется осуществить разграничение государственной земельной собственности. Нельзя считать, что земля, которая признана государственной собственностью, ничья, т. е. не имеет конкретного субъекта. Российская Федерация и субъекты РФ не могут быть одновременно собственниками одной и той же земли. Представляется, что на всем протяжении нашей истории государственная собственность на землю оставалась единой, поэтому ее разграничение должно осуществляться на основе признания того, что субъектом этой собственности, как раньше, так и сейчас, является государство в целом. Другое дело, что в условиях федеративного государства такая ситуация не может считаться правильной и ее надлежит изменить.

Разграничивать государственную собственность на землю нельзя без учета того обстоятельства, что она является не абстрактной государственной собственностью, а имеет конкретного субъекта — сначала РСФСР, затем и СССР. Решать же вопрос о государственной собственности на землю так же, как он решался в советском государстве, т. е. с пренебрежением юридических аспектов, нельзя. Демократическое правовое государство с республиканской формой правления, каковой в ст. 1 Конституции Российской Федерации провозглашена Россия, обязано учитывать не только политические и экономические,

но и, в первую очередь, юридические аспекты ситуации, сложившейся в нашей стране с государственной собственностью на землю.

Закон РСФСР от 31.10.1990 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» указал, что земля является национальным богатством народов РСФСР и собственностью РСФСР. Этот Закон не признавался утратившим силу и продолжает действовать. Таким образом, Законом определен конкретный субъект права государственной собственности на землю в нашей стране — это Российская Федерация в целом, а не входящие в ее состав субъекты РФ.

Согласно Конституции Российской Федерации, Россия есть правовое государство с демократической формой правления. Это означает, что в нашем государстве закон, будучи воплощением воли народа, является единственным источником права. Основной функцией права выступает регулирование общественных отношений, причем в данном направлении государство обязано не только обеспечить реализацию правовых норм, но и подчинить свою деятельность требованиям норм закона.

Центральное место в системе гражданского права занимает вопрос о праве собственности на землю. Причем особую остроту и актуальность приобрела проблема правового закрепления многообразия форм собственности на землю.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В Российской Федерации признается и защищается равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации).

Конституция РСФСР 1978 г., действовавшая до декабря 1993 г., признавала право собственности РСФСР и всех ее субъектов (ч. 3 ст. 11). Ныне действующая Конституция Российской Федерации прямо не предусматривает деления права государственной собственности на землю.

До декабря 1993 г. действовали ст. 3 и 6 Земельного кодекса РСФСР, которые прямо указывали на то, что земля может находиться в федеральной собственности РСФСР и собственности республик, входящих в состав РСФСР. Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» эти статьи были отменены.

Определение государственной собственности приведено в ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации — государственной соб-

ственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации).

Правовой основой для признания права собственности на землю Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является Гражданский кодекс Российской Федерации, который в отношении земли закрепил три принципиально важных положения:

1. Земля, не находящаяся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, является государственной собственностью (п. 2 ст. 214).
2. Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом (п. 5 ст. 214).
3. Владение, пользование и распоряжение землей в той мере, в какой ее оборот допускается законодательством о земле и других природных ресурсах, осуществляется собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (п. 3 ст. 209).

Таким образом, в гражданском законодательстве:

- закреплена презумпция права государственной собственности на землю;
- разграничение собственности между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом;
- сам гражданский оборот земли ограничен и подчинен специальным правилам.

Проблема разграничения государственной собственности на землю стала центральной в принятой редакции Земельного кодекса Российской Федерации, который базируются на принципе разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Согласно этому принципу, правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральным законом.

Разграничение государственного имущества на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации является конституционной обязанностью Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 п. 1 (г) Конституции Российской Федерации). Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, отнесение го-

сударственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом (п. 5 ст. 214), именно поэтому разграничение, осуществляемое в рамках правил об общей долевой собственности, не допустимо. Поэтому принятие специального закона о разграничении государственной собственности на землю является единственным вариантом решения указанной проблемы.

При этом законодательно определены четкие критерии осуществления названного процесса. Этот подход согласуется с требованиями гражданского законодательства о необходимости несения собственником бремени содержания своего имущества.

Правовое регулирование отношений в области разграничения государственной собственности на землю осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», другими федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» определяет правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

Право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав:

- земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находящимися в федеральной собственности, земель обороны и безопасности;
- земель сельскохозяйственного назначения;
- земель населенных пунктов;
- земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения;
- земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности;
- земельных участков, предоставленных органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации;
- находящихся в государственной собственности земельных участков, на которых располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации;
- земельных участков, под поверхностью которых находятся участки недр федерального значения;
- земель запаса, если на них располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации.

Основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у субъектов Российской Федерации возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав:

- земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами,

находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

- земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов;
- земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации;
- земельных участков, предоставленных органу государственной власти субъекта Российской Федерации, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- находящихся в государственной собственности земельных участков на которых располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации;
- земельных участков, под поверхностью которых находятся участки недр регионального значения;
- фонда перераспределения земель;
- земель запаса в границах муниципальных образований, если на этих землях располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации, а также земель запаса за границами муниципальных образований, за исключением основания, указанного в абзаце четвертом ст. 3 Федерального закона от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у указанных субъектов Российской Федерации возникает право собственности, является также основание, указанное в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении предусматривает наличие муниципальной собственности на землю. Критерии отнесения земель к муниципальной собственности те же, что и при разграничении государственной собственности, т. е. необходимость в земельных участках для реализации полномочий местного самоуправления, а также способность органов местного самоуправления самостоятельно управлять землями и поддерживать их в надлежащем состоянии.

Основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав:

- земель особо охраняемых природных территорий местного значения, земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;
- земель сельскохозяйственного назначения;
- земель населенных пунктов;
- земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения;
- земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или частной собственности, за исключением недвижимого имущества, указанного в ст. 3 и 4 Федерального закона от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»;
- находящиеся в государственной собственности земельные участки, которые предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а также муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами местного самоуправления, за исключением земельных участков, указанных в ст. 3 и 4 Федерального закона от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»;
- земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения;
- земель запаса в границах муниципальных образований, если на них не располагается недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, или приватизированное недвижи-

мое имущество, находившееся до его приватизации в государственной собственности.

Основание передачи земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в муниципальную собственность устанавливается законами указанных субъектов Российской Федерации.

Включение в соответствующую собственность земельных участков под объектами недвижимости, находящимися в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, обеспечивает целостность управления и распоряжения ими, возможность их приватизации как единых объектов недвижимости.

Особое значение имеет условие включения в соответствующую собственность неприватизированных земельных участков под объектами недвижимости, приватизированными из нее. Применительно к федеральной собственности это, как правило, земельные участки под крупными, экономически значимыми предприятиями.

С одной стороны, это позволяет максимально оперативно реализовать одну из ключевых целей государственной политики в сфере земли и недвижимости — передачу земельных участков собственникам расположенных на них приватизированных предприятий, логически завершив приватизационный процесс и сформировав условия для повышения инвестиционной привлекательности их активов.

С другой стороны, даже при относительно невысоких, доступных для инвесторов ценах продажи этих земельных участков, масштабность данного процесса позволит привлечь в консолидированный бюджет Российской Федерации значительные дополнительные доходы.

Приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Государственное и муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество).

Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в порядке, предусмотр-

ренном Федеральным законом от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изменениями от 27.02.2003 г.).

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом.

Действие Федерального закона не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении:

- земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы;
- природных ресурсов;
- государственного и муниципального жилищного фонда;
- государственного резерва;
- государственного и муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации;
- государственного и муниципального имущества в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;
- безвозмездно в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения;
- государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений;
- государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении;
- государственного и муниципального имущества на основании судебного решения;
- акций в предусмотренных федеральными законами случаях возникновения у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований права требовать выкупа их акционерным обществом.

Важные положения, касающиеся полномочий федерального органа по управлению государственным имуществом, содержатся в ст. 7

Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изменениями от 27.02.2003 г.).

В частности, установлено, что названный орган:

- координирует деятельность соответствующих федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью;
- разрабатывает и издает в пределах своей компетенции предусмотренные Федеральным законом, программой приватизации, другими федеральными законами нормативные правовые акты, регулирующие процесс приватизации государственного имущества, осуществляет контроль за выполнением указанных нормативных правовых актов, вносит в них изменения и дополнения, а также дает разъяснения о применении законодательства Российской Федерации о приватизации;
- от имени Российской Федерации является учредителем открытых акционерных обществ, создаваемых в процессе приватизации, и осуществляет права акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли в уставном капитале) которых находятся в федеральной собственности (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изменениями от 27.02.2003 г.).

Федеральный орган по управлению государственным имуществом не вправе делегировать свои полномочия, определенные Федеральным законом, другим федеральным органам, а также физическим и юридическим лицам (п. 3 ст. 7).

Разграничение государственной собственности на землю осуществляется в следующем порядке:

- специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по имущественным отношениям совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с основаниями, указанными в ст. 3, 4, 5 Федерального закона, подготавливает перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности. Подготовка указанных перечней и их согласование с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления проводятся в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- подготовленные и согласованные с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, утверждаются Правительством Российской Федерации;
- сведения о земельных участках, включенных в перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, вносятся в документы государственного земельного кадастра в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов (МПР) подвело предварительные итоги работы по подготовке перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности. Анализ итогов выявил ряд проблем правоприменительного характера, связанных с практической реализацией и несовершенством закона «О разграничении государственной собственности на землю» (от 17.07.2001 г.).

В соответствии с лесным законодательством Российской Федерации лесной фонд, занимающий 69% территории суши Российской Федерации, и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности (ст. 19 Лесного кодекса РФ). В ст. 37 Водного кодекса РФ установлено, что в собственности субъектов РФ могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта. Однако большинство малых и средних водных объектов охватывают территории многих субъектов РФ, и до сих пор не было прецедента признания водного объекта собственностью субъекта РФ. Следовательно, водные объекты на территории Российской Федерации фактически также находятся исключительно в федеральной государственной собственности. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым территориям федерального значения и также являются федеральной собственностью (ст. 6 и 7 закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Таким образом, согласно законодательству, лесной фонд, водные объекты, заповедники в целом относятся к федеральной собственности, но при определенных обстоятельствах могут находиться и в собственности субъектов РФ, и в муниципальной собственности. Зако-

нодательная база, регулирующая эти вопросы, недостаточно определена.

Согласно закону «О недрах» (ст. 1.2, 2, 3 и 4), недра являются государственной собственностью, а владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр осуществляется совместно Российской Федерацией и субъектами РФ.

По мнению МПР, отсутствие четких критериев выделения участков недр федерального, регионального и местного значения (а деятельность по воспроизводству минерально-сырьевой базы носит постоянный характер) приведет в результате реализации закона «О разграничении государственной собственности на землю» к возникновению бесконечных споров между Российской Федерацией и субъектами РФ о разграничении собственности на землю.

Возможен и такой вариант, когда в качестве критерия отнесения земельных участков к той или иной собственности может использоваться сам факт залегания полезных ископаемых под земельным участком.

Проблемы, возникающие при разграничении государственной собственности на землю в ходе реализации вышеуказанного закона, делятся на две группы.

К первой группе относятся проблемы, возникающие в случае, когда один и тот же земельный участок в силу законодательства может быть отнесен как к собственности Российской Федерации, так и собственности субъектов РФ и муниципальных образований.

Например, некоторые особо охраняемые природные территории регионального значения в ряде случаев расположены в границах лесного фонда, а согласно действующему законодательству об особо охраняемых природных территориях в их границах допускается наличие земельных участков, относящихся к собственности муниципальных образований.

В такой ситуации установление собственника указанных земельных участков затруднительно, поскольку если определять собственника по признаку отнесения к лесному фонду, то им должна быть Российская Федерация, а если по признаку отнесения к территории особо охраняемой природной территории регионального значения, то собственником должен быть субъект Российской Федерации.

Если же такой земельный участок занят жилыми зданиями и объектами социально-культурного назначения, то он должен относиться к собственности муниципального образования.

Отсутствие в законе «О разграничении государственной собственности на землю» приоритетов отнесения земельных участков к той или

иной собственности делает неизбежным разрешение вопроса в судебном порядке.

Вторая группа проблем обнаружилась в связи с применением такого критерия разграничения, как отнесение расположенного на соответствующих землях имущества к собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, до сих пор не имеют собственника и являются бесхозными ряд гидротехнических сооружений.

В отношении многих унитарных предприятий и учреждений нельзя сделать однозначный вывод об их принадлежности к федеральной собственности либо собственности субъектов РФ. Схожие проблемы есть и с целым рядом объектов недвижимости, которые в свое время находились во владении территориальных органов, имевших двойное подчинение федеральному органу власти и администрации соответствующего субъекта РФ. Неясна судьба некоторых объектов недвижимости, приобретавшихся в свое время на средства территориальных экологических фондов, международных займов и грантов и др.

Нельзя сказать, что правительство не замечает этой проблемы. Оно утвердило 04.03.2002 г. правила подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности. Однако Правила, по мнению МПР, регулируя технические и процедурные вопросы, не могут расширительно толковать критерии, установленные федеральным законом и не способны заполнить собой пробелы действующего законодательства.

Споры между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями о разграничении государственной собственности на землю должны разрешаться заинтересованными сторонами с использованием согласительных процедур.

В случае недостижения согласованного решения споры о разграничении государственной собственности на землю рассматриваются в суде.

Настоящий Федеральный закон крайне важен для реализации полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации, иными законами и нормативно-правовыми актами к ведению Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях осуществления в Российской Федерации единой, направленной на укрепление федеральной власти, земельной политики по разграничению не находящихся в частной собственности земель.

3.4. Функциональный подход к управлению земельными ресурсами

Необходимость создания эффективно функционирующей системы управления земельными ресурсами — это одно из основных требований сегодняшнего дня.

Управление земельными ресурсами можно охарактеризовать как целенаправленное, систематическое воздействие государства и общества на земельные ресурсы.

На рис. 16 представлены наиболее часто используемые в экономической литературе подходы к определению управления.

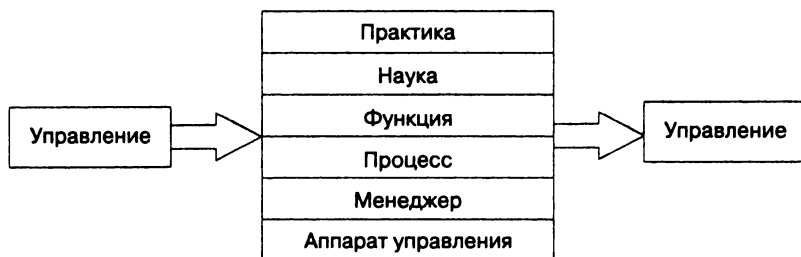


Рис. 16. Подходы к определению сущности и роли управления

Управление как практика реализует способности эффективно применять накопленный опыт в области как управления государственными делами, так и управления бизнесом.

Управление как наука имеет в своей основе всю сумму знаний об управлении, накопленную за сотни и тысячи лет практики и представленную в виде концепций, теорий, принципов, способов и форм управления.

Управление как функция реализуется через выполнение ряда управленческих действий, связанных с разработкой их состава и взаимосвязи в пространстве и времени.

Управление как процесс реализуется через деятельность по выполнению функций управления, требующих определенных затрат времени и других ресурсов. Все проблемы управления при этом рассматриваются через призму управленческих процессов, т. е. через взаимосвязанные между собою управленческие действия (процедуры), направленные на принятие решений для реализации целей организаций.

Управление нередко отождествляют с **менеджерами**, профессионально выполняющими управленческие функции и осуществляющими

ми процесс управления, в обязанности которых входит достижение целей и задач с использованием труда и усилий остальных членов организации.

Аппарат управления является составной частью любой организации. Аппаратный подход к управлению фокусирует внимание на структуре и связях между звеньями и уровнями, на степени централизации и децентрализации в распределении функций, на полномочиях и ответственности работников, занимающих разные позиции (должности) в аппарате.

Процесс управления земельными ресурсами не единовременное действие, а непрерывная серия взаимосвязанных действий.

Эти действия, каждое из которых само по себе является процессом, называются функциями управления. Каждая функция управления тоже представляет собой процесс, потому что состоит из серии взаимосвязанных действий. Процесс управления в целом является общей суммой всех функций управления.

В процесс управления можно выделить несколько функций управления:

- сбор данных;
- формирование сообщения;
- передачу данных по каналам связи;
- учет;
- контроль;
- анализ;
- прогнозирование;
- планирование;
- оперативное управление;
- организацию и координацию;
- доведение решений.

Рассмотрим взаимосвязь основных функций в форме функциональной модели цикла управления (рис. 17).

Сбор данных — функция измерения характеристик y , выполняемая в объекте управления вручную или автоматически.

Формирование сообщения (запроса) — преобразование информации к виду, пригодному для передачи по каналам связи в управляющую систему и/или обработки в автоматизированном режиме.

Передача данных по каналам связи — осуществляется разными способами, в том числе с использованием средств автоматизации. Главными требованиями к передаче данных являются: своевременность, достоверность и безопасность обмена информацией.

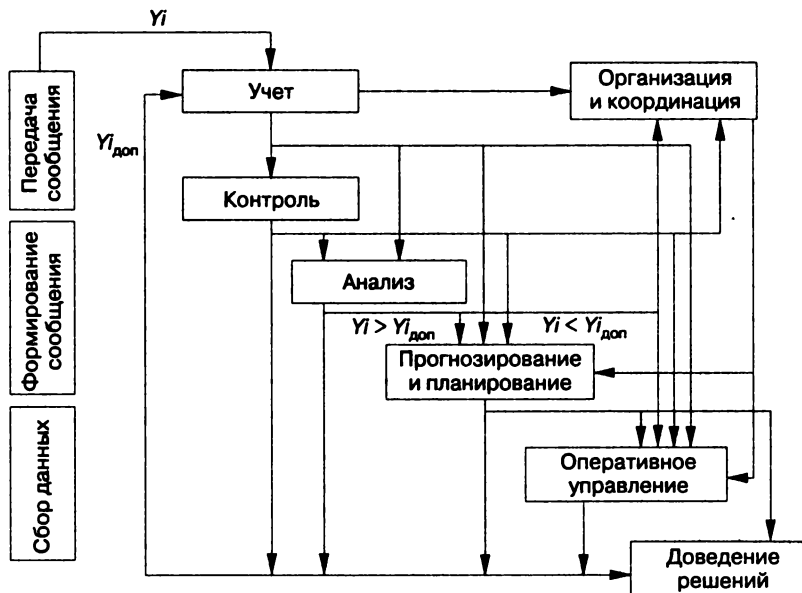


Рис. 17. Функциональная модель цикла управления

Учет — система функций, обеспечивающих хранение информации. Включает ввод-вывод, регистрацию, преобразование формы, поиск, отображение, тиражирование, классификацию, статистическую обработку, выборку, получение агрегированных данных, обеспечение конфиденциальности и целостности информации.

Контроль — система функций, обеспечивающих определение состояния объекта управления (измерение, сбор, уточнение данных об объекте управления) и оценку степени отклонения текущего состояния от требуемого по заданным критериям эффективности (оценку соответствия состояния системы требуемому). Это объясняется тем, что все функции управления включают элементы контроля.

Функция анализа в общем случае зависит от его цели. Мы будем понимать под этой функцией средство, обеспечивающее объяснение причин отклонений состояния системы от требуемого и обоснование решения на переход к оперативному управлению или планированию. Например, пусть объект управления характеризуется параметром Y_i , который изменяется в пределах Y_i . Если в результате анализа выяснено, что $Y_i < Y_{i\text{доп}}$, где $Y_{i\text{доп}}$ — допустимое отклонение, то в цикле управления осуществляется переход к оперативному управлению. Если $Y_i > Y_{i\text{доп}}$,

то осуществляется переход к функции планирования. Анализ часто в отдельную функцию не выделяется, а рассматривается совместно с контролем как составная часть других функций управления.

Функция прогнозирования — это средство снятия неопределенности относительно возможной структуры, свойств или закона функционирования системы в будущем. Прогноз — это научно обоснованное суждение о возможных состояниях системы в будущем и/или об альтернативных путях и сроках достижения целевого состояния. Прогноз позволяет получить совокупность возможных вариантов развития системы. Однако реализованные варианты зависят не от прогноза, а всегда определяются конкретными решениями, принимаемыми в системе управления, и имеющимися ресурсами.

Функция планирования состоит в последовательном снятии неопределенности относительно требуемой структуры, свойств, закона функционирования системы или внешней среды. Включает задачу принятия решений по целеполаганию (ЗПРц) и задачу принятия решения по действиям (ЗПРд) — совокупность процедур по определению требуемого (целевого, оптимального) состояния системы и действий по достижению этого состояния, объединенных в единый процесс. В терминологии управления ЗПРц называют стратегическим или перспективным планированием, а ЗПРд — тактическим или текущим планированием.

На стадии стратегического планирования рассматривается необходимость и возможность изменения структуры, свойств или закона функционирования системы.

Тактическое планирование заключается в принятии решения по выбору траектории перевода системы в новое состояние. При этом определяются действия объекта управления, порядок использования ресурсов, решается задача оптимизации с учетом предполагаемых воздействий внешней среды. Оперативное управление обеспечивает функционирование системы в рамках действующего плана. Заключается в решении задач стабилизации, слежения или выполнения программы управления. Иногда в эту функцию включают задачу оптимизации. Планирование и оперативное управление являются задачами содержательной обработки информации.

Математические модели функций содержательной обработки информации разрабатываются с использованием теории принятия решений. Решения, принятые при планировании или оперативном управлении, учитываются в блоке учета и доводятся до объекта управления. После этого начинается новый цикл управления, в котором текущее

состояние объекта управления сравнивается с требуемым, и в зависимости от величины отклонений управляемых характеристик Y_i от допустимых отклонений $Y_{i\text{доп}}$ осуществляется переход к оперативному управлению или планированию.

Функция организации заключается в установлении постоянных и временных связей между всеми элементами системы, в определении порядка и условий их функционирования, в объединении компонентов и ресурсов системы таким образом, чтобы обеспечить эффективное достижение намеченных целей.

Функция координации — это согласование действий подсистем в соответствии с целями системы с управлением и поддержание этого согласования на протяжении цикла управления. Наличие нескольких объектов управления и подсистем управления приводит к противоречию между их частными целями. Это, в свою очередь, приводит к разобщенности действий. Устранение этих противоречий — основная задача координации. Функцию координации иногда рассматривают совместно с организацией в рамках задач оперативного управления или планирования.

Перечисленные выше функции управления, по мнению авторов, могут видоизмениться со временем. Очевидно одно, функциональный подход останется одним из наиболее полно отражающих сущность управления земельными ресурсами.

Выводы

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что органы государственной и муниципальной власти обладают всеми полномочиями по распоряжению земельными участками, находящимися у них в собственности.

Контрольные вопросы

1. Какие задачи и функции выполняет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации?
2. Какова роль землеустройства в системе управления земельными ресурсами?
3. Какую качественную и количественную информацию содержат документы землеустройства?
4. Что такое сервитут?

5. Виды сервитутов.
6. Система государственного контроля за использованием земель.
7. Современная структура права собственности на землю.
8. Особенности приватизации государственного и муниципального имущества (земельных участков).
9. Общая структура органов, осуществляющих разграничение собственности на землю.
10. Основные права собственника земельных участков.
11. Где дается определение земельного участка?
12. Структура защиты прав собственности на землю.
13. Разграничение государственной собственности на землю. Законодательная основа разграничения государственной собственности на землю — связь с Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом и др.
14. Обоснование необходимости проведения землеустроительных работ в процессе разграничения государственной собственности на землю.
15. Цели, задачи и основные принципы проведения землеустроительных работ в процессе разграничения государственной собственности на землю.
16. Организация проведения землеустроительных работ в процессе разграничения государственной собственности на землю.
17. Состав и порядок проведения землеустроительных работ в процессе разграничения государственной собственности на землю.
18. Порядок подготовки и согласования Перечней земельных участков, на которые возникает право собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.
19. Назовите основные принципы разграничения государственной и муниципальной собственности.
20. Землеустроительное обеспечение разграничения государственной собственности на землю.

Глава 4. Государственный земельный кадастр как основа регулирования земельно-имущественных отношений

Цель данной главы — изучение самой системы создания и ведения Государственного земельного кадастра в России. В главе раскрываются общие положения, структура, содержание и документация Государственного земельного кадастра (ГЗК) России. Здесь представлены вопросы создания, построения и совершенствования организационных структур ГЗК как информационной системы управления земельно-имущественными отношениями в муниципальных образованиях, а также рассматривается система правоустанавливающих документов на владение земельными участками.

Результатом изучения главы должно быть овладение знаниями в области формирования, содержания и функционирования информационной системы ГЗК России.

4.1. История развития и общие положения Государственного земельного кадастра РФ (ГЗК РФ)

4.1.1. История развития земельного кадастра в России

Кадастр — систематизированный свод сведений, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом.

Исторически земельный кадастр возник в силу объективной необходимости получения сведений о земле как первоисточнике материальных благ и объекта налогообложения. С самого начала использования земли возникает необходимость в учете, а затем и в оценке земель, т. е. в проведении работ по учету и регистрации земельных участков, находящихся в той или иной формах собственности и управления.

Основные элементы земельного кадастра известны с древних времен. Учет качества земель, перепись населения и имущества велись уже при рабовладельческом строе. В первых учетно-кадастровых документах и земля, и рабочий скот, и люди числились под определенными кадастровыми номерами. С развитием общества земельный кадастр совершенствовался, дополнялся новыми разделами. Наряду со сведениями о размерах земельной площади в него вносили данные о качественном состоянии земель и доходности земельных участков.

Первые описания земель в России появились в IX в., а первые переписи земель с характеристикой их качества и количества относятся к XII в. Они касались главным образом монастырских и церковных земель и служили основанием для наделения духовенства имуществом, в частности земель.

Старейшими дошедшими до нас документами являются описания земель периода татарского ига. Первая татарская перепись киевских земель проведена в XIII в. Наряду с татарскими переписями в период монгольских завоеваний описания земель вели русские князья. Чтобы определить размеры дохода и взимания татарской дани, во владениях каждого князя составлялись специальные «писцовые книги». В «писцовых книгах» описывались сведения о количестве земель во владениях, давалась оценка этих земель путем приведения их к определенным условным единицам. Основной единицей податного обложения считалась соха. В связи с этим система переписи земель получила название «сошного письма». Кроме налоговых целей, описание земель по сошному письму имело большое значение для определения количества ратников, лошадей и продовольствия, необходимых для обороны.

Впервые в России наведением порядка (межеванием) в земельной собственности, определением границ частных владений, выделением государственных (казенных) земель, введением кадастровых (писцовых, межевых) книг занялся Иван IV с середины XVI в.

При царе Иване IV (Грозном) были описаны почти все земли России, а некоторые из них — даже по несколько раз.

До начала межевания юридическим документом на землю была «крепость», или «купчая», а затем — «крепостная дача» (раздача земель государем или князем за службу), т. е. земля, обведенная круговыми межами. «Дачи» были как с правами полной частной собственности — наследуемые «вотчины» (известны с XI в), так и с правами условного, временного и личного владения — «поместья» (с XVI в.).

После введения самоуправления по всем областям (Земская реформа 1555 г.) началось общее межевание всех земель Российского госу-

дарства. В 1556 г. был издан Писцовый наказ (прообраз кадастровых книг) и Правила к исчислению плоскостей (площадей участка). Нужно было разделить государственные («черные», облагаемые налогом) земли и частные («белые»), не облагаемые налогом имения. Имения (дачи) описывались как географические единицы, а примеренные земли (излишки) изымались.

Для описания земель в XVI в. было создано специальное учреждение — Поместный приказ, которое стало общегосударственным руководящим центром, объединяющим все межевые, кадастровые и крепостные работы. Описания земель проводились лицами, называвшимися писцами, дозорщиками и мерщиками.

Российский земельный кадастр берет свое официальное начало в середине XVII в. (на этот момент сохранились документальные письменные свидетельства), когда по указу царя и великого князя Михаила Федоровича впервые проводились «писцовые межевания», которые можно считать первой земельной реформой, связанной со становлением Российского государства.

Соборным уложением (1649 г.) слободы и дворы были слиты в единый «государев посад» (государственную собственность). Это позволило регламентировать и упорядочить планировку и новую застройку в городах. На возвращенных городу землях нарезались участки «новоприбылым посадским людям», строились новые слободы, появлялись спланированные кварталы.

В 1680–1684 гг. в соответствии с писцовым наказом вновь стали устанавливать юридические границы государственных и частных земель. При этом разделялись описание и межевание земель, проверялись права на владение. Излишки в вотчинах (землях, находящихся в частном бессрочном владении) оставлялись в поместьях, а в землях, находящихся в срочном пользовании, отрезались в казну, если владелец отказывался их выкупать.

В результате этих действий устанавливалась принадлежность земель по их владельцам, описывалось качество земли, определялись на местности и согласовывались с соседними собственниками границы (межи), что в то время позволяло избегать междоусобиц. Все это заносилось в писцовые и межевые книги. Уже тогда эти данные учитывались при налогообложении, а также для целей стимулирования освоения и рационального использования земель.

Следующий этап развития кадастра был обусловлен политикой Петра I, он уничтожил поместную систему, сравнял прежние поместья с вотчинами и ввел подушную подать.

В начале XVIII в. при Петре I усиление центральной власти сделало государство главным строительным заказчиком. В 1709 г. в Петербурге была основана первая Комиссия строений, которая стала органом государственного проектирования и взяла в свои руки строительный контроль. Указы Петра о «красных линиях», о противопожарном разуплотнении застройки, о развитии каменного строительства, распоряжение о широком применении зеленых насаждений, о строительстве набережных ввели строительные правила для нового типа города западного образца.

К 1720 г. в России перешли к регулярной планировке и застройке во всех вновь основанных городах, включая столицу. В результате качественный учет земель и их оценка утратили свое значение. Вместе с тем значительно повысилась точность полевых измерений, впервые основанная на геометрии и применении геодезических инструментов. Начал использоваться более совершенный способ межевания земель — геометрический с употреблением астролябии. В 1714 г. было введено понятие «недвижимое имущество» по отношению к земле — в определении «недвижимое имение вотчина» соединили земли, находящиеся в бессрочном (вотчина) и срочном (поместье) владении.

Однако замыслы Петра I о производстве сплошного межевания выполнить не удалось, и первое генеральное межевание было начато в 1754 г. Оно было основано на писцовом наказе 1684 г. и помимо учета земель имело целью лишение прав владения и изъятия земель, не соответствующих документам. В 1754 г. орудием межевания стали уже не веревка и сажень, а десятисаженная цепь, а единица меры — десятина (10,9 кв. м). К межевщику приставили военного и геодезиста с астролябией. Излишки земли, в отличие от 1684 г., уже не оставались никому, а отрезались и делились между смежными владельцами за определенную плату в пользу казны. Такой формальный подход привел к возбуждению споров соседствующих владельцев даже в случаях отсутствия взаимных претензий до начала межевания. По свидетельствам очевидцев, нередко возникали бурные споры на межах, драки и даже убийства. Это вызывало отрицательное отношение землевладельцев к самой идее генерального межевания и предопределило его неудачный исход. Работы шли чрезвычайно медленно и так и не завершились. К концу правления Елизаветы Петровны (1761 г.) не был размежеван даже Московский уезд.

Генеральное межевание может считаться логическим завершением писцовых межеваний. Екатерина II в 1765 г. создала Комиссию о генеральном межевании и издала манифест, который призывал всех вла-

дельцев засвидетельствовать границы своих владений на момент выхода манифеста, не захватывать новые земли и ждать прихода межевщиков. Начинать межевание предписывалось с городов и городских земель и дальше двигаться от отмежеванных участков. За начальный пункт принималось общеизвестное капитальное здание, например угол каменной церкви. Главная задача межевания 1765 г. состояла в регистрации казенных и других земельных владений.

В 1766 г. были изданы подробные инструкции землемерам, межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам о выделении земель церквям, ямским слободам, поселенцам, мельницам, горным заводам, под дороги и другие общественные нужды. Таким образом государство положило начало образованию разрядов землевладельцев, которые до тех пор владели землей часто без юридических оснований, и получило возможность разделить государственные и частные землевладения. В случае споров о межах между частными владельцами проверялись «крепости» и лишние земли отбирались в казну. Тем самым поощрялось «полюбовное» размежевание или договоры о совместном владении («полюбовная сказка»).

На каждое обмежевание и уезд составлялись межевые книги и планы с указанием землевладельцев, местоположения и общего количества земель, их распределения по угодьям и составлением перечня угодий по провинциям и губерниям. К планам прилагались алфавитные реестры с характеристикой землевладений и отражением проведенных измерений. Кроме того, при межевании составлялись экономические описания, содержащие сведения о качестве пахотных земель. Наряду с межевыми учреждениями, сбор сведений о земле производили еще и Корпус военных топографов, Горный, Гидрографический, Путей сообщения и Межевая канцелярия.

Генеральное межевание проводилось со второй половины XVIII в. и им было охвачено 35 губерний России, в которых насчитывалось 188 264 владений площадью всех земель 300,8 млн га.

К концу XVIII в. (правление Екатерины II) генеральное межевание было закончено в 18 губерниях. Эта работа показала, что необходимы четкие правила застройки участков и права застройщиков. Первыми узаконенными правилами (еще при Петре I) были противопожарные разрывы в застройке, «красные линии», готовые образцы (типовые и повторные проекты зданий), различающиеся по условиям общества. Они касались частных и казенных строений, а также планировки населенных мест и были предельно централизованы. Централизованное проектирование просуществовало до городской реформы 1785 г.,

а после роспуска Комиссии строений в следующем году было передано на места. За время существования Комиссии были перепланированы 416 из 497 городов. Принцип типизации и повторности, в особенности в государственном (казенном) строительстве, существовал в России в XVIII — первой трети XIX в.

Для подготовки высококвалифицированных кадров в 1779 г. в Москве была основана землемерная школа при межевой Канцелярии, с 1819 г. она становится Константиновским землемерным училищем, а с 1835 г. — Межевым институтом.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы учета и оценки земельных ресурсов стимулировались такими этапными реформами, как отмена крепостного права в 1861 г., предусматривавшая выкуп земли крестьянами у помещиков, отмену взимания выкупных платежей в 1905 г. и Указ 1906 г., дающий крестьянам право выделения или выхода из общин.

Таким образом, в период наиболее динамичного развития хозяйственных отношений в России, товарного хозяйства и рыночных отношений, крестьянское хозяйство постепенно утрачивало натуральный характер и становилось товарным, поэтому проведение межевания земель имело следующие основные цели.

1. *Правовую* — определение и укрепление формальными юридическими законами границ земельных владений с составлением соответствующих юридических документов.

2. *Хозяйственную* — устранение неудобных условий землепользования (чересполосица, сильная извилистость границ и т. п.).

3. *Экономическую* — определение доходности владений для исчисления налога на основе подробной съемки и оценки угодий.

При этом имели место следующих формы земельной собственности:

- единоличной (крестьянина, помещика, учреждения);
- общей для нескольких лиц с указанием доли каждого;
- общинной;
- в виде права в чужой вещи, например, право крестьян на помещичьей земле пасти скот, ловить рыбу, въезжать в лес и т. п.

Перераспределение земельной собственности в пользу частного крестьянского землевладения в результате столыпинской реформы, дополнилось механизмом земельной аренды в виде надельной, внутринадельной, внешненадельной аренд и аренды казенных земель.

Таким образом, в России в начале XX в. эволюция земельных отношений проходила в направлении утверждения частной мелкой земельной собственности в форме крестьянских хозяйств.

В результате революции 1917 г. в России произошла смена социально-экономической формации, что повлекло за собой изменение всех законодательных актов. Вся земля в России была объявлена всенародной собственностью. От имени народа право собственности на землю реализовывало государство, а все остальные могли только пользоваться землей. Только чиновники от власти могли распоряжаться землей, распределяя ее между пользователями: кого-то наделяли землей, у кого-то ее забирали. Под земельным участком в то время понималась любая территория, которая предоставлялась конкретному лицу, т. е. участок земли в границах права пользования.

Практически все, что Россия выработала в результате более 400-летнего периода проведения земельных и городских реформ, было ликвидировано декретами о земле (1917 г.) и об отмене частной собственности в городах (1918 г.). «Право частной собственности на землю отменяется навсегда; земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким-либо другим образом отчуждаема. Вся земля... отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное состояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней» — гласит «Декрет о земле».

Декрет «О социализации земли» 1918 г., закреплял всенародную собственность на землю, трудовой характер землепользования, учреждал равное право на пользование землей, исходя из потребительско-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения. А положения «О социалистическом землеустройстве» и «О мерах перехода к социалистическому землепользованию» 1919 г. закрепили две основные формы: государственную и коллективную.

Начиная с 1955 г. был введен государственный учет наличия и распределения земли по угодиям и землепользователям, а также государственная регистрация всех землепользований по единой общесоюзной системе.

Впоследствии, в 1970 г., Совет Министров СССР утвердил положение «О государственном контроле за использованием земель», возложив контроль на Советы народных депутатов и землеустроительные службы системы Министерства сельского хозяйства и продовольствия СССР.

За годы советской власти в нашей стране были созданы три основных вида кадастров: *сельскохозяйственных территорий, водный и лесной*. Все основные учетные и отчетные кадастровые документы создавались в виде государственных актов на право пользования землей, списков землепользователей, земельно-кадастровых книг предпри-

тий и организаций и др., а также в виде планово-картографических документов. Все вышеперечисленные документы создавались в рукописной форме и имели достаточно низкую точность.

В Советском Союзе Государственный земельный кадастр велся, в первую очередь, в интересах общегосударственного управления земельными ресурсами в сельском хозяйстве. Следует отметить, что по полноте информации кадастр земель сельскохозяйственного назначения, по общему признанию, являлся одним из лучших земельных кадастров в мире: наряду с общерегистрационными данными по каждому землепользователю, он содержал полную информацию о качестве земель, их бонитете и оценочной стоимости (кстати, в те годы только на территории Российской Федерации было проведено три тура оценки земель сельскохозяйственного назначения на уровне землепользователей, районов и областей).

Главной задачей земельного кадастра советского периода было создание системы сведений о земле, позволяющей в первую очередь планировать и контролировать производство сельскохозяйственной продукции, а также обеспечить советские и партийные органы сведениями, необходимыми для планирования расходов государственного бюджета. Поэтому кадастр был встроен, в первую очередь, в систему планирования производства, а не использования отдельного конкретного участка земли. Следовательно, в нем отсутствовали сведения о границах. Аналогично велись и другие кадастры. Например, в водном кадастре также отсутствуют сведения о границах водных объектов. Если Вы захотите узнать — где конкретно проходит граница, отделяющая Онежское озеро от других территорий, то в водном кадастре этих сведений нет. Не было заинтересованности иметь в кадастре сведения о границах не только у чиновников, но и у землепользователей, поскольку разрешение любых земельных споров проводилось в административном порядке органами власти, которые распоряжались землей и имели необходимые сведения.

На каждом этапе развития земельного кадастра менялась его роль, но во все времена сведения земельного кадастра использовались при определении размера земельного налога. Таким образом, земельный кадастр становится важным инструментом регулирования земельных отношений.

В настоящее время земля перестала быть исключительно собственностью государства. Значительная ее часть перешла в собственность граждан и организаций. Да и та, которая осталась общенародной, в скором времени будет поделена между Российской Федерацией и ее

субъектами, либо передана в муниципальную собственность. Возникла закономерная ситуация при которой собственники становятся самыми заинтересованными лицами в создании такого кадастра, основу которого составляют не сведения о площадях участков, а сведения об их границах.

Во всех странах, где есть частная собственность на землю, государство, заботясь о членах общества, взяло эту заботу на себя и «принимает на хранение в кадастре» сведения о том, где проходит новая граница между нашими участками. И хранит эти сведения до тех пор, пока собственники или их наследники не совершат сделки, связанной с изменением границ участка. В этом случае, при возникновении земельных споров, в суд могут быть представлены доказательства, достоверность которых гарантируется государством.

Так вот, земельный кадастр сегодня не столько система, встроенная в механизм государственного планирования, сколько государственная система хранения сведений о границах всех земельных участков. Собственники должны помнить, что при разрешении конфликтов и споров по земле, государство, выступая, как защитник их законных прав, говорит: вы можете не спорить — граница вот здесь.

Именно поэтому сведения государственного земельного кадастра могут быть изменены только по желанию собственника (расширение участка за счет покупки соседнего), либо по решению суда.

В современном законодательстве под земельным участком понимается объект имущества — недвижимая вещь. Что это значит? Теперь земельный участок — это часть земли не в границах права пользования, а в границах подлежащих государственной регистрации гражданских прав конкретных лиц (права собственности и иных вещных прав). При этом необходимо понимать, что любые земельные участки, на которые оформлены иные вещные права (право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения), имеют еще и собственников (РФ, субъект РФ, муниципальное образование).

В годы перестройки разработка системы ведения государственного кадастрового учета, постановлением Совета Министров РСФСР от 18.01.1991 г. № 30, была поручена Госкомзему России, а срок ее создания определен в 5 лет. Уже тогда специалистам было ясно, что создать систему в такие сроки невозможно: необходимо было принять соответствующие федеральные законы, провести инвентаризацию земель на территории 1/8 сухопутной части земного шара, создать нормативно-техническую базу, специальное программное обеспечение, оснастить 2500 земельных комитетов современными средствами вычисли-

тельной техники, создать системы передачи и защиты информации, обучить около 10 тыс. специалистов ведению государственного земельного кадастра. И это все практически от нуля, тогда как мировой цивилизации потребовалось на это несколько веков, а сами страны были в несколько раз меньше.

К тому же, следует отметить, что активное развитие государственного земельного кадастра в середине 90-х гг. происходит в отсутствие современных законодательных актов: Государственная Дума отказалась принимать Земельный кодекс, что сдерживало разработку закона «О государственном земельном кадастре». В этих условиях, возложенные Президентом Российской Федерации на Госкомзем России функции государственной земельной регистрации передаются Минюсту России.

Несмотря ни на что, Государственная система земельного кадастра Российской Федерации начинает свою историю с 1992 г.

Осознавая важность и исключительное значение государственного земельного кадастра в деле становления рыночной экономики страны, Правительство Российской Федерации Постановлением от 23.08.1996 г. № 923 утвердило федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра Российской Федерации». Всемирный Банк с этого же года выделил России заем 80 млн долл. США на цели создания и развития системы земельной регистрации (проект «Ларис»), почти одновременно Госкомзем России, включается в программу автоматизации федеральных органов исполнительной власти в рамках российско-германского проекта «Гермес».

И только в 1998 г., когда судьба Земельного кодекса была ясна, принимается решение о подготовке самостоятельного федерального закона. И, наконец, в середине 2000 г. вступает в действие Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», по которому государственный земельный кадастр на всей территории федерации ведется по единым правилам, что укрепляет единое экономическое пространство страны.

Начиная с 2000 г. ведение государственного земельного кадастра в Российской Федерации регламентируется системой взаимосвязанных нормативно-правовых и нормативно-технических актов. В их число помимо Федерального закона «О государственном земельном кадастре» входят постановления Правительства РФ, регламентирующие:

- порядок кадастрового деления территории РФ;
- порядок присвоения кадастровых номеров земельным участкам;
- порядок предоставления сведений ГЗК заинтересованным лицам.

Кроме того, в развитие указанных актов Росземкадастром изданы акты, регламентирующие:

- проведение кадастрового деления территории РФ;
- порядок инвентаризации (систематизации) сведений о земельных участках, учтенных в порядке, действовавшем до вступления в силу ФЗ «О ГЗК»;
- порядок ведения ГРЗ КР;
- требования к оформлению кадастрового плана земельного участка;
- требования к оформлению документов о межевании, представляемых на государственный кадастровый учет;
- иные необходимые документы, регламентирующие порядок ведения вспомогательных и производных документов ГЗК.

Последние годы основным источником финансирования системы кадастрового учета была федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра».

В настоящее время создано 2289 объектов государственного кадастрового учета (структурных подразделений федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата») практически во всех районных центрах и крупных городах России, все они оснащены современной компьютерной техникой и офисным оборудованием. Разработаны необходимые инструкции, нормативные документы, а также проведено обучение сотрудников занимающихся государственным кадастровым учетом.

По экспертной оценке в РФ существует порядка 33–35 млн земельных участков, из которых в АС ГЗК в настоящий момент (на 01.01.05) внесены текстовые сведения о 16 млн участках, что составляет примерно 48% от общего количества существующих в Российской Федерации земельных участков. Графические сведения в установленном порядке (систематизированные и документированные в границах кадастрового квартала) внесены в АС ГЗК примерно по 45 тыс. кадастровым кварталам из 900 тыс., имеющихся в РФ. Поскольку до настоящего времени Комитеты еще не представили в ФГУ ЗКП сведения о земельных участках, выявленных в процессе сбора сведений для расчета кадастровой стоимости в 2004 г., не представляется возможным оценить качество и объем сведений, которые можно будет отразить в ЕГРЗ в 2005 г.

Однако уже сейчас (на основе проведенного опроса) можно сказать, что в значительном количестве регионов работы по документирова-

нию графических сведений проведены не в полном объеме. Осуществлялось только документирование планов земельных участков и не проводилось документирование сведений о координатах характерных точек границ.

В ряде регионов работы по документированию графических сведений проведены с таким низким качеством, что использование полученных сведений (электронных образов документов) для дальнейшей их систематизации и документирования в границах кадастровых кварталов не представляется возможным.

В ряде регионов организации, поведившие расчет кадастровой стоимости, вообще не проводили работы по созданию электронных образов документов, содержащих сведения о положении границ земельных участков на местности.

Все это означает, что при проведении работ по расчету кадастровой стоимости значительная часть выделенных из федерального бюджета средств была расходована не эффективно и Роснедвижимости потребуются изыскивать дополнительные средства из федерального бюджета на повторную инвентаризацию тех информационных ресурсов, инвентаризация которых уже была проведена за счет федерального бюджета в целях расчета кадастровой стоимости.

Отсюда, по мнению экспертов, перед государственными органами, ведущими кадастровый учет, на ближайший период стоит три основные задачи:

- 1) провести систематизацию сведений обо всех земельных участках и внести их в автоматизированные базы АС ГЗК, что позволит выдавать собственникам и иным заинтересованным лицам официальные описания земельных участков, необходимые для совершения сделок и разрешения любых земельных споров, в минимальные сроки;
- 2) создание в АС ГЗК подсистемы публичных каталогов земельных участков, содержащих общие сведения обо всех земельных участках Российской Федерации, что позволит любому участнику рынка получить, не обращаясь в государственные организации, необходимые ему сведения о площади, категории, разрешенном использовании и кадастровой стоимости любого земельного участка;
- 3) создание подсистемы публичных кадастровых карт, что позволит всем заинтересованным лицам так же без обращения в государственные органы получать не только общие сведения, но видеть на карте общую конфигурацию границ любого земельного участка и их взаимное расположение.

13 февраля 2004 г. правительство приняло решение о том, что учет всей недвижимости в России (для налогообложения и обеспечения реализации прав граждан) является федеральной функцией и должен быть сосредоточен в одной государственной структуре — Федеральном кадастровом агентстве недвижимости. Это агенство было образовано в марте того же года, вслед за решением о создании единого государственного кадастра объектов недвижимости (к которым, согласно, ГК РФ относятся не только здания и сооружения, но и земельные участки, многолетние насаждения, отдельные водные объекты, объекты недр (последние, скорей всего, будут удалены из понятия объекта недвижимости в ГК РФ) и т. п.).

В связи с этим система учета объектов недвижимости должна быть единой, поэтому на сегодня разрабатываются поправки в ФЗ «О государственном земельном кадастре», которые позволяли бы учитывать все объекты недвижимости в одном реестре. Принята новая Федеральная программа, которая продекларировала, что не должна быть размыта правовая информация, которая позволяет собирать налоги по 14 различным государственным реестрам недвижимости. Таким требованиям, в большей мере, чем другие, соответствует система, которая может быть создана на базе государственного земельного кадастра.

Существует три причины, по которым Правительство РФ выбрало именно земельный кадастр как основу:

- 1) система земельного кадастра, имея в качестве учетной единицы конкретный земельный участок, покрывает абсолютно всю территорию РФ, чего не позволяет сделать никакая иная государственная учетная система;
- 2) земля — главный объект недвижимости, с которой связаны все иные объекты недвижимости: здания, строения, сооружения, трубопроводы и т. д.;
- 3) система государственного земельного кадастра жестко вертикально управляема. Она подчинена тому органу, который не обладает правом распоряжения объектами недвижимости и таким образом является не зависимым с точки зрения обеспечения гарантий прав собственности по отношению к другим собственникам недвижимости.

Все это вместе позволяет с минимальными затратами перейти от кадастра земельного к кадастру недвижимости.

Для этого сейчас активно решаются три главные задачи:

- кадровая, которая сможет поддерживать эту технологию, скоординированную из единого центра;

- переход на использование цифровых технологий и ГИС;
- развитие коммуникаций.

4.1.2. Общие положения Государственного земельного кадастра (ГЗК)

Государственный земельный кадастр ведется в целях планирования рационального использования и управления земельными ресурсами, оценки земель, установления всех видов платежей за землю и налогообложения земли и недвижимости, государственного контроля за использованием и охраной земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также поддержки гражданского оборота земли и недвижимости.

К основным мероприятиям создания и развития государственного земельного кадастра относятся:

- разработка отвечающей современным требованиям законодательной и нормативно-технической базы системы ведения государственного земельного кадастра;
- проведение кадастрового зонирования территории в целях присвоения объектам недвижимости уникальных кадастровых номеров;
- формирование в рамках государственного земельного кадастра информационной базы о федеральных землях, землях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- обеспечение доступа граждан и юридических лиц к кадастровой информации, установление принципов оплаты за ее получение;
- внедрение программно-технических комплексов, обеспечивающих автоматизацию ведения земельного кадастра;
- разработка и опытная эксплуатация системы передачи кадастровых данных на основе единых общероссийских стандартов, форматов обмена данными, классификаторов и технологических процедур;
- организация взаимодействия государственного земельного кадастра с отраслевыми кадастрами (градостроительным, лесным, водным и др.) на основе единых принципов, форм и процедур;
- разработка и организация системы защиты информации от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности баз кадастровых данных на основе обязательной сертификации используемого оборудования и программного обеспечения;

- завершение создания системы передачи кадастровых данных и обеспечение на этой основе периодического уточнения данных государственного земельного кадастра;
- создание государственного кадастра недвижимости путем интеграции государственного земельного кадастра и других отраслевых баз данных о недвижимости.

Структура государственного земельного кадастра (ГЗК) закладывается с целью его предназначения и структур (органов), деятельность которых зависит от предоставления и использования данных ГЗК.

Государственный земельный кадастр представляет собой постоянно действующий и обновляемый фонд данных о земле и прочно связанных с ним объектов недвижимого имущества.

Государственный учет объектов недвижимости представляет собой действие по внесению и изменению сведений в фонд ГЗК.

Процесс формирования и ведения ГЗК представляет собой комплекс функциональных действий, включающих в себя сбор и подготовку данных, составление и распространение данных кадастра заинтересованным структурам, причем функция государственного учета должна осуществляться только государственными органами (службами). Вследствие этого Государственный земельный кадастр являет собой государственный информационный фонд, в котором содержатся актуальные и достоверные сведения о земельном фонде РФ (здесь указывается информация о: хозяйственно-правовом положении земли; местоположении; размере участка или долей; наличие иных объектов недвижимости; оценочных и налоговых характеристик; правовом режиме землепользования; наличии сервитутов и иных обременениях; владельцах, пользователях земельного участка; специальных сведениях; и иной информации о земельном участке, добавляемых по решению местных органов власти). Согласно действующей нормативно-правовой базе информационным носителем ГЗК являются документы, а функцию учета недвижимости выполняют органы госучета, что порождает прямые и обратные связи.

Система ГЗК позволяет решить ряд задач:

- обеспечение уникальной идентификации объектов недвижимости для связи с Единым реестром прав на недвижимое имущество и объективной его идентификации;

для фискальной (налоговой) системы государства:

- предоставление информации об оценке объектов недвижимости в интересах взимания налогов;

для участников рынка недвижимости (физических и юридических лиц):

- обеспечение сведениями об объектах недвижимости и характеристиках их правового режима для принятия решений;

для органов власти и управления:

- обеспечение информационной основы для планирования рационального использования, мониторинга характеристик земель и землеустроительных проектов;
- фиксирование и учет различного рода территориальных зон (как при проведении архитектурно-планировочного, так и правового зонирования), определяющих категории и виды земель, границы поселений, налоговые зоны и т. п.;
- гарантии государственных, муниципальных и иных прав собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества;

для органов контроля и охраны земель:

- обеспечение информацией, в том числе для целей экономического стимулирования охраны земель;

для отраслевых кадастров:

- обеспечение границ и их действия;

для органов землеустройства:

- обеспечение уникальной идентификации объектов недвижимости;
- обеспечение исходной информацией при проведении всех видов землеустройства;

для органов статистики:

- обеспечение статистической информацией о количественных и качественных характеристиках земель;
- обеспечение учета качественных характеристик сельскохозяйственных угодий;
- осуществление мониторинга изменения качественных и количественных характеристик земель;
- учет земельных участков и связанного с ними недвижимого имущества всех видов собственности;
- формирование правового режима земельных участков для последующей регистрации прав, ограничений и обременения;
- учет частей земельных участков и связанного с ним недвижимого имущества, имеющих иной правовой режим использования;

- присвоение объектам недвижимости и их частям уникальных идентификаторов (кадастровых номеров) для связи с системой государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- обеспечение исходной информацией органов землеустройства при проведении землеустройства;
- учет различного рода территориальных зон, определяющих категории и виды земель, а также правовые режимы использования этих зон;
- учет качественных характеристик земель;
- ведение мониторинга количественного и качественного состояния земель;
- фиксирование проектов землеустройства, а также изменений, происходящих при их реализации;
- обеспечение информацией об объектах недвижимости органов регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- обеспечение исходной информацией органов налоговой инспекции для взимания налогов;
- выдача по запросам субъектов деловой активности и органов власти информацией о характеристиках объектов недвижимости.

Структура земельного кадастра любого государства создавалась с учетом своей внутренней специфики и сложившейся исторической системой земельных отношений в государстве. Поэтому ГЗК России имеет ряд специфических особенностей:

- 1) на современном этапе развития государства отсутствуют (утрачены) исторические традиции ведения кадастра;
- 2) кадастр должен охватить огромную территорию, гигантскую по площади, и по многообразию характеристик земель;
- 3) создание кадастра происходит в период экономических преобразований и связанных с этим финансовых трудностей государства;
- 4) создание кадастра происходит в условиях отсутствия специалистов соответствующего профиля (чаще им занимаются неспециалисты);
- 5) формирование облика кадастра происходит в условиях отсутствия государственной земельной политики в стране;
- 6) создание кадастра происходит в условиях политической борьбы существующих организаций, причастных к информации о недвижимости, за сферы влияния и коммерческого использования ее;

- 7) кадастр России имеет с самого начала многоцелевой характер и затрагивает множество гражданско-правовых отношений;
- 8) формирование кадастра происходит в условиях массового перераспределения собственности на недвижимое имущество, что приводит к созданию огромного объема исходной информации и создания системы неуправляемости приватизации и использования данной информации.

В современной научной литературе, посвященной вопросам земельного кадастра и земельно-имущественным отношениям, концепция понятия ГЗК отражается в следующем виде (рис. 18).



Рис. 18. Соотношение различных понятий кадастра (реестра)

Исходя из данной структуры мы видим некую подмену понятий и терминологий, что обусловлено особенностью современного развития земельно-имущественных отношений в России. Это видно из того, что в поселениях сложилась уникальная ситуация по правовому статусу зданий-сооружений и земельного участка, на котором они расположены. А из-за сложности городской системы землепользования невозможно достаточно точно определить границы земельного участка обслуживающего конкретный объект, что приводит к размыванию системы прав и обязанностей по управлению и распоряжению имуществом.

Создаваемая новая законодательная база по управлению земельно-имущественным комплексом позволяет решить проблему разграничения прав собственности на земельные участки и здания-сооружения, с целью передачи прав к собственнику здания-сооружения и воссоздания исторического Российского понимания объекта недвижимости.

В этой же законодательной базе (ЗК РФ и «Закон о ГЗК») обозначается новое фактическое значение ГЗК, как сводного информационного фонда о земле и наличии комплекса улучшений, куда будут входить: наличие коммуникаций; зданий-сооружений (с указанием геодезических координат объекта и поэтажных планов); зонирования поселения (населенных пунктов) и т. д.

Вследствие этого значение земельного кадастра будет более обширно (рис. 19).

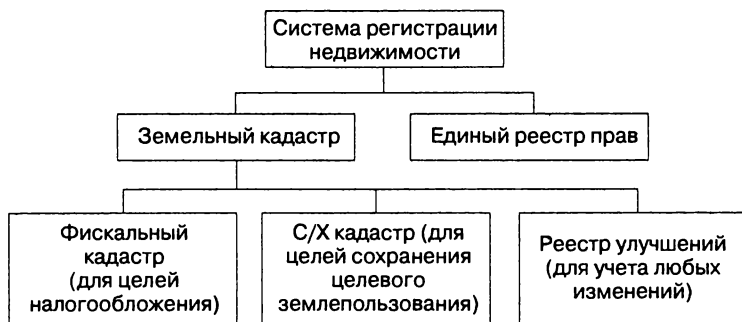


Рис. 19. Трансформация функций земельного кадастра

Однако необходимо также учитывать особенности России как по составу территориально-исторических признаков, так и по структуре формирования системы земельного кадастра: здесь формирование земельных отношений отнесено к совместному ведению федерации и ее субъектов. Вследствие этого система земельного кадастра должна отвечать уже существующим и широко распространенным, в научной литературе по проблемам земельной политики, принципам:

- федеральными органами определяется минимальный состав сведений государственного земельного кадастра, финансирование которого осуществляется из федерального бюджета;
- субъект федерации может, не меняя основного содержания минимальных сведений, увеличить состав и содержание сведений государственного земельного кадастра для подчиненной территории одновременно с компенсацией расходов на сбор и поддержание данных сведений в актуальном состоянии на всех уровнях сбора и хранения информации;
- органы муниципального самоуправления могут определять дополнительный состав сведений земельного кадастра, дополняя установленный федеральным и уровнем субъекта РФ минималь-

ный состав сведений с компенсацией затрат на сбор и поддержание в актуальном состоянии этих сведений.

4.2. Система муниципальных земельных участков

Ведение государственного земельного кадастра осуществляется территориальными органами и учреждениями уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти — Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Российской Федерации (Роснедвижимость).

Территориальные органы и учреждения Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Российской Федерации (Роснедвижимость) осуществляют:

- организацию кадастрового зонирования подведомственной территории;
- ведение государственного земельного кадастра на соответствующем уровне;
- выдачу выписок и заверенных в установленном порядке копий документов и сведений, содержащихся в государственном земельном кадастре;
- обеспечение государственных налоговых инспекций списками плательщиков земельного налога;
- хранение кадастровой документации;
- урегулирование разногласий при установлении (восстановлении) границ земельных участков.

Правовой основой деятельности Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Российской Федерации является Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 19.08.2004 г. № 418.

Согласно данному Положению, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю.

В своей деятельности Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными закона-

ми, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, а также утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19.08.2004 г. № 418 Положением.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Вышеупомянутое Положение определяет основные задачи и полномочия, которые осуществляет Роснедвижимость в установленной сфере деятельности. В частности, оно:

- 1) **проводит** в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, в том числе для обеспечения нужд Агентства;
- 2) **организует**:
 - создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов градостроительной деятельности;
 - проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;
 - подготовку землеустроительных материалов для установления государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
 - осуществление технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности;
- 3) **осуществляет**:
 - в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения

исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной п. 1 Положения сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

- государственную кадастровую оценку земель и представление ее результатов в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;
- государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационно-системы;
- ведение государственного технического учета объектов градостроительной деятельности;
- создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости;
- утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации;
- предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и сведений об объектах градостроительной деятельности;
- государственный земельный контроль;
- утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства;
- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;
- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на Агентство функций;

- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;
- обеспечивает в процессе деятельности Агентства защиту сведений, составляющих государственную тайну, а также контроль и координацию работы по защите таких сведений в процессе деятельности организаций, находящихся в его ведении;
- обеспечивает мобилизационную подготовку Агентства, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении организаций по мобилизационной подготовке;
- организует профессиональную подготовку работников Агентства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;
- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Агентства;
- осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

4) имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Агентства и подведомственных организаций;
- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов в установленной сфере деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

- создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости России является юридическим лицом, имеет печать и бланк с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием. Возглавляет данное Агентство руководитель, назначаемый на должность Правительством Российской Федерации.

Основные положения о порядке ведения государственного земельного кадастра закреплены в главе IV Федерального закона от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Ведение государственного земельного кадастра на всей территории Российской Федерации осуществляется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках.

Государственный земельный кадастр содержит сведения о:

- земельных участках;
- территориальных зонах;
- землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;
- землях и границах субъектов Российской Федерации;
- землях и границах Российской Федерации.

Указанные сведения содержатся в Государственном земельном кадастре в объеме, необходимом для осуществления государственного управления земельными ресурсами.

Ведение Государственного земельного кадастра начинается с формирования и учета объекта кадастра. В процессе его формирования все необходимые документы и сведения помещаются в кадастровое дело объекта, на основании которого осуществляется государственный кадастровый учет данного объекта, в том числе производится присвоение ему уникального кадастрового номера, нанесение на дежурную кадастровую карту или план и занесение информации о нем в формы государственного кадастрового учета.

Все сведения о состоянии и об использовании земельных участков, их площадях, местонахождении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы Государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, предоставленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных и иных обследований и изысканий.

Сведения о правах на земельные участки, об ограничениях (обременениях) этих прав вносятся в Единый государственный реестр земель на основании сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также на основании иных документов о правах на земельные участки.

Сведения об экономических характеристиках земельных участков вносятся в документы Государственного земельного кадастра на основании данных государственной кадастровой и иной оценки земель и положений нормативно-правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сведения о территориальных зонах вносятся на основании данных, полученных от органов, осуществляющих регистрацию или учет территориальных зон.

Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ) и кадастровые дела подлежат вечному хранению, их уничтожение и изъятие не допускается.

Государственный кадастровый учет земельных участков проводится по месту их нахождения в обязательном порядке на всей территории Российской Федерации и осуществляется уполномоченными органами и службами различных уровней.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра относятся:

- разработка и принятие федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации в данной области, контроль за их соблюдением;
- разработка, утверждение и реализация федеральных программ развития Государственного земельного кадастра;
- определение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление деятельности по ведению Государственного земельного кадастра;

- определение перечня основных сведений Государственного земельного кадастра;
- установление порядка финансирования деятельности по ведению Государственного земельного кадастра;
- установление предельного размера и порядка использования платы, взимаемой за предоставление сведений Государственного земельного кадастра;
- определение перечня сведений Государственного земельного кадастра, отнесенных к категории ограниченного доступа, и порядка предоставления таких сведений;
- координация деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в случае наделения их в установленном законом порядке отдельными государственными полномочиями в данной области;
- иные вопросы, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Государственное управление в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами.

Федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами осуществляет возложенные на него полномочия в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра непосредственно и через свои территориальные органы.

Для упрощения ведения Государственного земельного кадастра и повышения его эффективности вся территория России поделена на кадастровые округа, которые, в свою очередь, делятся на кадастровые районы и кварталы (ст. 18 Закона «О Государственном земельном кадастре»). В этой же статье указываются правила присвоения земельному участку кадастрового номера. Он состоит из номера кадастрового округа, номера кадастрового района, номера кадастрового квартала, а также номера земельного участка в кадастровом квартале.

Подробно регламентирует вопрос кадастрового деления России Приказ Федеральной службы земельного кадастра России от 14.05.2001 г. № П/89 «О кадастровом делении территории Российской Федера-

ции». Согласно этому приказу, на территории Российской Федерации создается 89 кадастровых округов (соответствующих федеративному делению России). Перечень наименований и номеров кадастровых округов приводится в данном приказе. Обязанность дальнейшего разделения кадастровых округов на районы, кварталы, а также установления границ между ними была возложена на соответствующие территориальные органы Росземкадастра (с августа 2004 г. Роснедвижимости РФ).

На федеральном уровне осуществлением деятельности по ведению земельного кадастра занимается Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости Российской Федерации, в компетенцию которого входит:

- 1) организация работ по кадастровому картографированию и других обследований и изысканий;
- 2) разработка и совершенствование нормативно-правовой базы ведения Государственного земельного кадастра;
- 3) научное обеспечение ведения Государственного земельного кадастра;
- 4) систематизация, изучение и хранение данных о земле;
- 5) разработка и предоставление в Правительство РФ Государственного доклада о состоянии и использовании земель;
- 6) ведение реестра земель, находящихся в собственности Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать перечень дополнительных сведений Государственного земельного кадастра, не установленных Российской Федерацией. Сбор, обработка и хранение указанных сведений осуществляются за счет средств субъектов Российской Федерации.

На уровне субъекта федерации Федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП) при ведении Государственного земельного кадастра в соответствующем кадастровом округе осуществляет:

- а) руководство и контроль за деятельностью своих отделов (филиалов), осуществляющих государственный кадастровый учет зе-

мельных участков в кадастровых районах (административные районы в городских округах, городские поселения, муниципальные районы);

- б) организацию кадастрового зонирования территории субъекта;
- в) организацию оценки земли субъекта и другое.

Кроме того, ведется реестр земель кадастрового округа, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Включение в Государственный земельный кадастр дополнительных сведений, не установленных Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно и за счет средств местных бюджетов.

На уровне административного района в городском округе, городского поселения, муниципального района земельный кадастровый учет ведут отделы (филиалы) ФГУ ЗКП, которые осуществляют:

- подготовку и проведение кадастрового зонирования территории района или города;
- проверку и прием материалов по формированию земельных участков и территориальных зон;
- формирование кадастровых дел;
- ведение кадастровой дежурной карты или плана;
- учет объектов Государственного земельного кадастра с присвоением кадастровых номеров на территории района или города;
- ведение земельно-кадастрового архива;
- организационное обеспечение ведения Государственного земельного кадастра;
- предоставление, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2.12.2000 г. № 918, заинтересованным лицам сведений государственного кадастрового учета.

Государственный кадастровый учет не сводится к простому заполнению бланков форм, а является юридической процедурой выполнения полномочным должностным лицом в ГРЗ КР следующих учетных кадастровых записей:

- о возникновении новых земельных участков (постановка на кадастровый учет);

- о изменении отдельных характеристик существующих земельных участков (кадастровый учет текущих изменений) или о прекращении их существования (снятие с кадастрового учета).

Очень важно понимать, что земельные участки «из ничего не создаются и в ничего не превращаются». Это означает, что новый земельный участок, который должен быть поставлен на государственный кадастровый учет, может быть образован только из ранее учтенных земельных участков.

Новые земельные участки образуют из ранее учтенных путем их объединения или разделения. Новые земельные участки могут образовываться также в результате работ по перераспределению ранее учтенных земельных участков. В любом случае земельные участки, из которых образуются новые земельные участки, прекращают существование.

В соответствии с утвержденными изменениями любое предоставление местным органом власти земельных участков, в общем виде, основывается на разделе земельного участка, находящегося в государственной собственности и не кому не предоставленного, на две части. Одна из частей этого участка предоставляется конкретному лицу, а другая остается в государственной собственности. При этом предоставляемая часть превращается в объект недвижимого имущества — земельный участок, только после проведения землеустроительных работ по образованию новых участков, издания на их основе акта органа власти о предоставлении конкретному лицу сформированной части, кадастрового учета предоставляемой и остающейся в государственной собственности частей в качестве самостоятельных участков.

За то время, что действует данный порядок, накопился опыт правоприменительной практики и возникла необходимость внесения уточнений, связанных с отражением сведений о наличии иных объектов недвижимости на земельных участках, а также описания его отдельных характеристик.

4.3. Состав и структура документов Государственного земельного кадастра

Сведения об объектах кадастрового учета представляются в ГЗК на основе единых утверждаемых форм документов.

Государственный земельный кадастр содержит сведения о:

- земельных участках;

- территориях зонах;
- землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;
- землях и границах субъектов Российской Федерации;
- землях и границах Российской Федерации.

Указанные сведения содержатся в государственном земельном кадастре в объеме, необходимом для осуществления государственного управления земельными ресурсами.

4.3.1. Состав документов Государственного земельного кадастра

Документы государственного земельного кадастра подразделяются на основные, вспомогательные и производные документы (рис. 20), и их ведение осуществляется на русском языке.



Рис. 20. Документы Государственного земельного кадастра

Состав документов Государственного земельного кадастра и порядок их ведения устанавливаются федеральным органом испол-

нительной власти по государственному управлению земельными ресурсами.

4.3.2. Основные документы Государственного земельного кадастра (ГЗК)

4.3.2.1. Единый государственный реестр земель

Единый государственный реестр земель является основной документацией земельного кадастра, которая создается и дополняется в процессе кадастрового учета.

Все документы ЕГРЗ являются вечными. Их уничтожение, а равно изъятие из них каких-либо документов не допускается. При прекращении существования объектов кадастрового учета документация на них не уничтожается, а переводится на положение неактуальной.

1. Единый государственный реестр земель представляет собой документ, который предназначен для проведения государственного кадастрового учета земельных участков.

Единый государственный реестр земель содержит сведения о существующих и прекративших существование земельных участках.

2. В Едином государственном реестре земель содержатся следующие основные сведения о земельных участках:

- кадастровые номера;
- местоположение (адрес);
- площадь;
- категория земель и разрешенное использование земельных участков;
- описание границ земельных участков, их отдельных частей;
- зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения);
- экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю;
- качественные характеристики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель;
- наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

3. Моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель.

ЕГРЗ муниципального уровня состоит из раздела «Земельные участки» (рис. 21).



Рис. 21. Состав ЕГРЗ муниципального уровня

Порядок внесения сведений в документы ЕГРЗ определяется федеральными и региональными нормативными актами.

4.3.2.2. Кадастровое дело

Кадастровое дело представляет собой совокупность скомплектованных в установленном порядке документов, подтверждающих факт возникновения или прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета.

Документы, содержащиеся в кадастровом деле, являются основанием для внесения соответствующих сведений о земельном участке в Единый государственный реестр земель.

В кадастровые дела помещаются все документы, на основании которых определяются характеристики объектов кадастрового учета.

Кадастровое дело содержит оригиналы документов или их копии, заверенные в установленном законодательством порядке, которые являются основанием для формирования земельного участка.

Документы, содержащиеся в кадастровом деле, должны соответствовать следующим требованиям:

- исполняться на бланках установленного образца и иметь заполненными все обязательные для заполнения реквизиты;

- исправления в документах удостоверяются органом, его издавшим;
- планы земельных участков изготавливаются по результатам полевых геодезических измерений с привязкой к геодезической сети в соответствии с техническими требованиями, установленными действующими нормативными актами. Планы земельных участков удостоверяются государственным учреждением по ведению ГЗК и кадастровой оценке земель (его филиалами);
- планы земельных участков, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, используются и хранятся в соответствии с установленными правилами, обеспечивающими их секретность.

Основу кадастрового дела составляют результаты проводимых на земельном участке натурных землеустроительных работ кадастровой съемки, согласования границ, межевания (вынос границ в натуру) и др. При изменении земельного участка, которое приводит к аннулированию (погашению) его кадастрового номера, кадастровое дело закрывается и переводится в архив. В свою очередь кадастровое дело земельного участка, образованного на основе слияния, разделения, присоединения и других операций с исходными участками, должно содержать ссылки на кадастровые дела исходных участков.

Кадастровое дело можно разделить на два раздела:

1. Раздел документов.
2. Геодезический раздел.

В *раздел документов* включаются:

- заявления о формировании и учете объекта;
- решения органов власти, судебных органов;
- копии постановлений и иных решений органов контроля;
- выписки из ЕГРП;
- выписки из документов технического, государственного, ведомственного и иного учета отдельных видов недвижимого имущества;
- иные документы, подтверждающие количественные, качественные и оценочные (экономические) характеристики объекта учета.

В *геодезический раздел* включаются:

- каталоги координат точек (границ объектов учета, точек/углов объектов недвижимости, границ зон ограничений (обременений) на земельном участке и иных зон);
- документы, подтверждающие получение этих координат;
- карта (план) объекта учета.

Для оперативного доступа к данным об объектах кадастрового учета, обслуживания запросов пользователей, составления статистических отчетов и аналитических обзоров при ведении ГЗК целесообразно использовать формы государственного учета, которые содержат формализованное представление характеристик объектов кадастрового учета, сформированное по материалам их кадастровых дел. Формы государственного учета (ФГУ) утверждаются Роснедвижимостью и едины для всей Российской Федерации. Данные, содержащиеся в единых ФГУ, должны составлять минимально возможный состав сведений об объектах кадастрового учета.

Ведение ФГУ может осуществляться в бумажной или электронной форме. Бумажная форма ФГУ представляет собой совокупность специальных бланков (листов), в графы которых заносятся характеристики объекта учета. Для ведения ФГУ в электронной форме используются средства систем управления базами данных (СУБД).

Формы государственного учета группируются по направлениям:

- территориальные зоны;
- земельные участки;
- кадастровые зоны;
- местные системы координат;
- регистр опорной межевой сети.

Совокупность форм государственного учета, относящихся к одному объекту кадастрового учета, образует его информационную базу. При ведении информационной базы ГЗК в бумажной форме она организуется в виде картотеки. В этом случае разделы земельных участков группируются по кадастровым кварталам, на территории которых эти участки находятся.

4.3.2.3. Кадастровая карта (план)

Кадастровая карта (план) представляет собой карту (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре. Кадастровая карта — чертеж поверхности земли с изображением кадастровых объектов и текстом. Кадастровые карты могут представляться изображениями на бумажных и электронных носителях.

В зависимости от состава воспроизведенных сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть:

- а) кадастровыми картами (планами) земельных участков;
- б) дежурными кадастровыми картами (планами);

в) производными кадастровыми картами (планами).

Кадастровая карта (план) земельного участка воспроизводит в графической и текстовой формах сведения о земельном участке.

Дежурные кадастровые карты (планы) воспроизводят в графической и текстовой формах сведения о местоположении земельных участков и территориальных зон.

Производные кадастровые карты (планы) воспроизводят в графической и текстовой формах обобщенные сведения о земельном фонде, об экономических, о социальных, о природных и об иных связанных с землей процессах.

Кадастровая карта (план) ГЗК — тематическая карта (план), на которой отображаются сведения, содержащиеся в ГЗК. Различают карты объектов учета, дежурные и иные.

Кадастровые карты (планы) объектов кадастрового учета, как составная часть Единого государственного реестра земель, состояются в масштабе, обеспечивающем необходимую точность отображения сведений ГЗК.

На территории субъекта РФ предлагается следующая структура кадастровых карт. *Кадастровая карта области* ведется в масштабе 1:500 000 и на ней отражаются границы районов и городов, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами области, их наименование и наименование районных центров. На кадастровой карте области проставляется кадастровый номер самостоятельной административно-территориальной единицы области, установленный администрацией субъекта РФ.

Кадастровая карта района ведется в масштабе 1:50 000 и на ней наносятся границы и номера кадастровых зон, дежурных кадастровых планшето.

Кадастровые карты земель поселений и садоводческих товариществ ведутся в масштабе 1:2000 — 1:5000 и на них показывают номера кадастровых массивов, кварталов.

План земельного участка содержит:

- кадастровый номер земельного участка, реквизиты документа, удостоверяющего право на земельный участок, ограничения в пользовании земельным участком, обременения (сервитут) земельного участка правами других лиц;
- графическое изображение земельного участка, включая здания, строения, сооружения и иные объекты недвижимости, геоаннотации (дирекционные углы, длины линий), а также описание смежеств;

- сведения об исполнителе плана земельного участка и удостоверяющая подпись руководителя государственного учреждения (его филиалов).

План земельного участка является приложением к документу, удостоверяющему право на земельный участок. В случаях, когда землепользование состоит из нескольких чересполосно расположенных участков, право на которое возникло на одном основании, оформляется один план земельного участка.

Дежурная кадастровая карта (план) ГЗК (далее — ДКК) — официальный документ ГЗК, на котором оперативно, в соответствии с установленным регламентом отображаются уполномоченными лицами сведения об изменениях объектов кадастрового учета ГЗК. ДКК могут создаваться для каждой единицы кадастрового деления (зонирования) территории.

Дежурные кадастровые карты целесообразно вести в масштабе 1:500 — 1:2000 по землям поселений и садоводческих товариществ, а по землям других категорий — в масштабе 1:5000 — 1:25 000.

Дежурная кадастровая карта — неотъемлемая часть кадастровой карты района, города, рабочего поселка и иного поселения, включая садоводческие товарищества, и на нем указывают номер земельного участка.

ДКК может быть в бумажном или электронном виде. ДКК в бумажном виде ведется по планшетах. Планшет может представлять собой прямоугольный участок территории, либо кадастровую зону.

Для ведения ДКК в электронном виде используется одна из географических информационных систем (ГИС).

Земельный кадастр является базовой основой других территориальных кадастров. Он оперирует с постоянно меняющимися земельными участками и определяет для системы управления территориями структуру земель расселения (населенные пункты) и жизнеобеспечения (земли сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда, природоохранного, природно-заповедного, рекреационного, оздоровительного назначения, земли, отведенные под объекты коммуникационной структуры). Особую значимость имеют земли историко-культурного назначения, как земли характеризующие отношение к культурному наследию предшествующих поколений.

Повседневная динамика изменений состояния земельных участков диктует для управленческих структур необходимость ведения их в режиме отслеживания происходящих с ними изменений. Необходимо отслеживание и режимов хозяйственного использования земельных

участков, определяемых территориальными зонами. Земельные участки, являясь объектами кадастрового учета, требуют графического выделения их на картографических материалах. Они отображаются на дежурных кадастровых картах ГЗК и являются основными элементами системы управления земельными ресурсами.

На эту основу может проектироваться все разнообразие других тематических кадастровых карт региона.

Вместе с тем, использование единой топографической основы на уровне субъекта РФ не исключает параллельного развития и формирования других тематических кадастровых карт других кадастров.

Единая привязка картографических материалов, содержащих кадастровые объекты других кадастров, обеспечивает корректное их проектирование на земельные участки и формирование единой кадастровой системы муниципального образования.

Поэтому ведение дежурных кадастровых карт ГЗК — основа формирования базиса системы управления земельными ресурсами.

Иные кадастровые карты (планы) отображают расположение, взаимосвязи и динамику развития различных экономических, социальных, природных и иных процессов и создаются на основе данных ГЗК. Обязательными элементами местности, отображаемой на этих кадастровых картах, являются гидрография и дорожная сеть.

4.3.3. Вспомогательные документы Государственного земельного кадастра (ГЗК)

К вспомогательной документации можно отнести:

- книги учета документов;
- книги учета выданных сведений;
- каталоги координат пунктов опорной межевой сети;
- материалы съемок, обследований, изысканий, инвентаризации земель;
- материалы установления территориальных зон и данные их обработки;
- списки объектов учета и держателей сведений;
- реестр землеустроительных проектов;
- ведомости вычисления площадей и экспликации земель;
- материалы качественных характеристик (почвы, растительность, несущая способность грунтов и т. д.);
- и другие материалы.

Перечень, спецификация и объемы вспомогательной документации государственного земельного кадастра субъекта РФ устанавливаются

Правительством Российской Федерации, администрацией области, органами местного самоуправления в соответствии с предоставленными им полномочиями.

Внесение изменений и дополнений в документы ГЗК по данным вспомогательной документации осуществляется лишь после утверждения этих изменений администрацией субъекта РФ или органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Книги учета документов, предназначенные для регистрации поступающих в орган кадастрового учета документов, выполняют функции:

- формирования и постановки на государственный кадастровый учет земельных участков;
- формирования и учета частей земельных участков.

Порядок ведения книги учета заявок устанавливается инструкцией.

Книги учета заявок открываются на текущий календарный год и состоят из последовательно заполняемых томов. При заполнении всех листов тома до истечения календарного года открывается следующий том книги. По окончании календарного года текущие книги учета заявок закрываются для новых записей, в них допускается только дополнение уже существующих записей. Каждая книга идентифицируется уникальным в пределах кадастрового округа номером. Номер книги записывается на титульном листе следующим образом: уникальный номер книги, открытой в пределах кадастрового округа, и через косую черту последние две цифры года, в котором осуществляется ведение книги: 34/03.

Кроме этого, на титульном листе записывается номер кадастрового округа, наименование книги, номер тома, первый и последний регистрационные номера, присвоенные принятым документам.

Записи в книге учета заявок осуществляются ручным способом. Все записи производятся чернилами или пастой синего цвета разборчиво. Записи, за исключением оговоренных случаев, производятся на русском языке. Числа, за исключением чисел в наименованиях, записываются арабскими цифрами. Не оговоренные исправления не допускаются.

При исправлении технических ошибок неверно выполненные записи перечеркиваются одной линией красного цвета. Исправление подтверждается надписью «Исправлено» на свободном месте листа и заверяется подписью должностного лица с указанием даты.

Факт получения документов (заявок, правоустанавливающих документов, документов о межевании земельных участков) подтверждается регистрационной записью в Книге учета заявок и простановкой оттис-

ка штампа «Зарегистрировано» на всех принятых документах, а также на экземпляре правоустанавливающего документа, предназначенного для представления в учреждение юстиции для регистрации прав.

Кроме того, книги учета заявок могут использоваться для осуществления контроля выполнения заявки.

4.3.4. Производная кадастровая документация

К производной кадастровой документации относятся:

- реестр федеральных земель;
- реестры областных и муниципальных земель;
- справки и выписки установленных форм;
- доклады о состоянии и использовании земельных ресурсов;
- статистические отчеты;
- аналитические обзоры;
- тематические кадастровые карты (планы) и др.

Справки и выписки ГЗК подлежат обязательному удостоверению государственным учреждением (его филиалами), ответственным за ведение ГЗК муниципального образования.

Кадастровая информация может быть представлена текстовыми, табличными, графическими документами на бумажных или электронных носителях.

4.4. Автоматизированная система ведения Государственного земельного кадастра (АС ГЗК)

Любая деятельность в сфере ведения кадастра объектов недвижимости невозможна без использования информации. При этом наибольшую практическую значимость имеет информация, представленная в удобном для многократного использования систематизированном виде, т. е. в виде информационных ресурсов, таких как базы данных, цифровые карты и атласы, каталоги, справочники, архивные фонды и др.

В настоящее время на территории Российской Федерации существует несколько государственных кадастров объектов недвижимости (Государственный земельный кадастр, Кадастр особо охраняемых природных территорий, Государственный градостроительный кадастр, Лесной кадастр, Водный кадастр, Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и др.). Ведомственная разобщенность порождает дублирование информации, ее переизбыток, отсутствие должного качества и информационной достоверности затрудняет ее однознач-

ную идентификацию, необходимую для регистрации прав на объекты недвижимости, что существенно осложняет процесс совершения сделок с недвижимостью.

Государственный кадастровый учет земельных участков регулируется Земельным кодексом РФ, ФЗ «О Государственном земельном кадастре», Постановлением Правительства Российской Федерации № 660, Приказом Росземкадастра № П/119 и другими нормативными правовыми актами. В современном законодательстве этот механизм является более подробным образом прописанным и реализованным на практике по сравнению с государственным кадастровым учетом иных объектов недвижимости.

Поэтому важнейшим этапом в создании информационного обеспечения всех заинтересованных сторон явилась Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 745. Одной из основных задач программы является создание автоматизированной базы Государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости. Затраты при этом представляются общественно оправданными и, как правило, объективно окупаемыми.

Уровень и объемы имеющейся сейчас информации настолько велики, что уже не возможны ее обработка, анализ и понимание без современных аппаратно-программных средств. Поэтому становится крайне необходимой создание автоматизированной системы для ведения земельного кадастра на основе современных компьютерных технологий и телекоммуникаций как единого комплекса для получения полной информации об имеющихся ресурсах, возможностях и тех последствиях, которые оказывает на экономику страны деятельность в сфере управления земельными ресурсами и другими объектами недвижимости. Поскольку земельный кадастр оперирует с данными и информацией, имеющими пространственную привязку, то взаимосвязь его автоматизации с проблематикой геоинформационных систем (ГИС) очевидна. Но здесь следует помнить, что, как и при создании любой автоматизированной системы, задача разделяется на разработку отдельных видов обеспечения:

- организационного;
- технического;
- программного;

- информационного;
- картографического.

При этом обязательным является требование совместимости картографической системы с остальными компонентами.

Решение задач земельного кадастра на современном уровне требует не только применения современных программных средств, но и глубокой технологической проработки проектов автоматизированных систем.

Набор функциональных компонент автоматизированных систем кадастрового назначения должен содержать эффективный и быстродействующий интерфейс, средства автоматизированного ввода данных, адаптированную для решения соответствующих задач систему управления базами данных, широкий набор средств анализа, а также средств генерации изображений, визуализации и вывода картографических документов.

Порядок создания, развертывания и эксплуатации АС ГЗК определяется нормативными актами Российской Федерации, субъекта РФ и соответствующими общероссийскими стандартами.

Объектом автоматизации является организационно упорядоченная совокупность документов (массивов, документов, архивов, банков данных, реестров, других информационных систем) и информационных технологий с использованием средств вычислительной техники и связи.

Средствами обеспечения автоматизации являются программные, технические, правовые, организационные средства (программы для электронных вычислительных машин; средства вычислительной техники и связи; словари и классификаторы; инструкции и методики; положения, уставы, должностные инструкции; схемы и их описания, другая эксплуатационная и сопроводительная документация), используемые или создаваемые при проектировании АС ГЗК и обеспечивающие их эксплуатацию.

Основная задача АС ГЗК — создание ядра единого информационного пространства управления земельными ресурсами муниципального образования, субъекта РФ и РФ в целом на базе современных информационных технологий.

Единое информационное пространство предполагает единую систему справочников, классификаторов, кодификаторов, наличие соглашений по протоколам информационного обмена, форматам и структуре информационных сообщений, соглашений по структурам и форматам распределенных баз данных.

4.4.1. Техническое обеспечение ГЗК

Для правильного функционирования единого информационного пространства Территориальные управления и Федеральные государственные учреждения «Земельная кадастровая палата» (ФГУ ЗКП) должны иметь возможность оперативного и надежного обмена информацией для решения организационно-управленческих задач на основе современных технологий. При этом следует учитывать, что в связи с большим разбросом как производственной значимости отдельных территорий, так и количества землепользований в районах, техническое обеспечение и построение информационного обеспечения может иметь несколько вариантов, в том числе и формирование коммуникационных ресурсов.

При построении сетевых систем следует учитывать необходимость внедрения новых технологий, достоинством которых является работа с распределенными базами данных, межплатформная совместимость и масштабируемость, что значительно сокращает затраты на приобретение новых программных и технических средств по мере их естественного старения.

Рассматривая принципы технического обеспечения АС ГЗК, следует учитывать, что поскольку ФГУ ЗКП и его филиалы будут выполнять производственные функции, применяемые программные продукты сложной конструкции должны будут поддерживать как семантические, так и картографические базы. В результате этого возрастают требования к их компьютерному оборудованию.

4.4.2. Информационное обеспечение производственной деятельности ФГУ ЗКП и его филиалов

Необходимое условие создания единого информационного пространства — пространственно-временная привязка информации. Обеспечить пространственную привязку информации, практически, может только кадастр объектов недвижимости.

Для пространственной привязки объектов недвижимости (картографирования, топографической привязки) в АС ГЗК необходимо использовать идеологию геоинформационной системы земельного кадастра как системы создания и поддержания в актуальном состоянии пространственной (картографической) модели кадастровых объектов.

Информация для ГИС-системы состоит из метрических (картографических) и нескольких тематических информационных слоев.

Метрические информационные слои содержат информацию о растре картографического материала и векторную цифровую карту объектов земельного кадастра.

Количество тематических слоев ГЗК не определяется. В тематических слоях могут отражаться: административные и территориальные границы территорий, кадастровое районирование города, подземные коммуникации, сервитуты, границы оценочных зон и т. д.

Состав информации должен быть минимально необходимым для поддержания земельного кадастра и обеспечения выполнения указанных задач. Каждому земельному участку ставится в соответствие кадастровый номер.

Картографические базы при помощи ГИС-системы создаются путем:

- цифрования существующих топографических планов;
- обработки материалов аэрофотосъемки на автоматизированных фотограмметрических комплексах;
- проведения комплексов полевых работ с преобразованием их результатов в цифровую форму;
- сбора и перевода в цифровую форму информации о кадастровых объектах, а также с использованием других методов создания цифровых топографических карт и кадастров.

Поскольку создание картографической базы — трудоемкий и продолжительный процесс, требующий специального оборудования, оно должно осуществляться с участием специализированных предприятий. В дальнейшем информация будет передаваться в районные филиалы ФГУ ЗКП, где и будет осуществляться корректировка базы и ведение ее в оперативном режиме.

Так как программно-аппаратное обеспечение АС ГЗК представляет собой сложную систему, работающую с объемными многоуровневыми базами данных, как к программному продукту, так и к информации должны предъявляться требования, отвечающие современному уровню программных средств:

- обеспечение возможности работы с разнородными данными, имеющими разные места хранения (распределенные базы данных);
- обеспечение открытости системы (открытие форматов, поддержка обменных форматов, унификация интерфейса и приспособление его к потребностям пользователя);
- обеспечение ограничения доступа в зависимости от правового статуса пользователя.

Программно-аппаратное обеспечение также должно удовлетворять всем требованиям, предъявляемым Министерством по ведению картографических баз данных в государственной автоматизированной

системе земельного кадастра, и в соответствии с Приказом № 79 от 12.08.1996 г. должно быть сертифицировано.

Большинство баз и реестров, используемых в АС ГЗК, должны основываться на картографических данных, однако отдельные задачи производственной направленности на первоначальном этапе создания кадастра могут работать и с обычными семантическими базами.

Сюда можно отнести:

- 1) создание и ведение баз данных, комплексно учитывающих ведение отдельных операций над землей (например, ведение баз по аренде земли);
- 2) решение отдельных геодезических задач, решаемых в полевых работах без применения картографической базы и т. д.

В дальнейшем эти работы должны интенсивно объединяться с работой в ГИС-системе.

К технологическим проблемам обеспечения работы автоматизированных кадастровых систем относятся проектирование математической основы электронных карт, проектирование цифровой модели местности, задачи преобразования данных в цифровую форму, геометрическое моделирование пространственной информации, проблемное моделирование тематических данных и т. д.

4.4.3. Создание на основе АС ГЗК единой информационной системы управления земельными ресурсами в регионе

Создание АС ГЗК должно сопровождаться развитием подсистем и информационных баз, поддерживающих различные функции управления земельными ресурсами региона:

- экономической оценки земель;
- оформления предоставления и изъятия земель;
- управления арендными отношениями;
- приватизации земель;
- государственного земельного контроля;
- налогообложения;
- нормативно-правового обеспечения процесса управления;
- земельного баланса.

Создание соответствующих автоматизированных систем и их интеграция с АС ГЗК позволит сформировать единое информационное пространство управления земельными ресурсами региона.

Исследования показали, что использование геоинформационных технологий при подготовке управленческого решения существенно влияет как на скорость принятия решения, так и на его содержание.

В дальнейшем будет необходимо формирование единой информационно-аналитической среды, основанной на геоинформационной технологии и позволяющей в режиме «клиент-сервер» поддерживать обмен как числовой, так и графической информацией между разнообразными платформами. Разработанные аналитические средства должны, на основе доступа к первичной и вторичной статистической и учетной информации, обеспечить построение прогноза развития социально-экономической ситуации в регионе на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, визуализацию полученных результатов в отраслевом и территориальном разрезе.

Создание описанной системы позволит в дальнейшем подключать к ней любые учреждения, предприятия и организации, взаимодействие с которыми необходимо для эффективной работы органов управления всех уровней.

4.4.4. Программное обеспечение производственной деятельности ФГУ ЗКП и его филиалов по ведению ГЗК

При выборе программных продуктов необходимым условием является обеспечение устойчивых связей с различными системами через файловые стандарты обмена геометрическими и тематическими данными. С учетом фактора постоянной модернизации аппаратных средств информационных систем и модификации программных средств, необходимым условием функционирования систем является обеспечение сохранности и переносимости данных в новые программно-аппаратные среды.

В рамках реализации Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)» разработано Специальное программное обеспечение «Программный комплекс Единого государственного реестра земель Кадастрового района» (ПК ЕГРЗ КР).

Программный комплекс ПК ЕГРЗ предназначен для ведения Государственного реестра земель кадастрового района (ГРЗ КР). ПК ЕГРЗ имеет модульную архитектуру и обеспечивает хранение данных ГРЗ КР в рамках общей базы данных (БД).

Базовое программное обеспечение ПК ЕГРЗ ориентировано на работу в локальной сети с выделенным сервером под управлением Windows 98 Second Edition, WindowsNT 4.0 Workstation, WindowsNT 4.0 Server и Windows 2000, Windows XP. При использовании WindowsNT 4.0 необходимо наличие установленного Service Pack не ниже 4.

На клиентских компьютерах, работающих под управлением указанных выше ОС, обязательно наличие Internet Explorer версии не ниже 4.01.

В качестве SQL-сервера может использоваться InterBase версии не ниже 6.x или Oracle версии 8.x.

В **состав поставки** включены следующие группы программных средств:

- клиентское программное обеспечение ПК ЕГРЗ, обеспечивающее функционирование рабочих мест по ведению кадастра;
- серверное программное обеспечение ПК ЕГРЗ, обеспечивающее связь клиентского ПО с SQL-сервером;
- база данных, содержащая набор рекомендованных классификаторов;
- дополнительные системные программные средства;
- документация на комплекс.

Клиентское программное обеспечение ПК ЕГРЗ обеспечивает функционирование рабочих мест по ведению земельного кадастра:

- модуль «Кадастровое деление» служит для просмотра, ввода и модификации сведений о единицах кадастрового деления: кадастровых округах, районах, блоках, массивах, кварталах;
- модуль «Земельные участки» предназначен для ведения учета земельных участков;
- модуль «Субъекты права» служит для просмотра, ввода и модификации данных о субъектах права ГРЗ КР — физических лицах (гражданах), юридических лицах (предприятиях и организациях) и органах власти;
- модуль «Документы» служит для просмотра, ввода и модификации данных о документах, служащих основанием для возникновения, ликвидации и изменения прав владения и других атрибутов объектов учета ГРЗ КР;
- модули «Административно-территориальное деление» и «Префиксы адреса» позволяют создавать списки элементов адресной системы (Субъекты РФ, АТЕ, Геонимы) и формировать префиксы адреса из имеющихся элементов адресной системы. Префикс адреса используется в других модулях комплекса для формирования полного адреса, например в модуле «Земельные участки» — для формирования адресного ориентира;
- модуль «Классификаторы» обеспечивает однозначность и неизбыточность справочной информации в БД ПК ЕГРЗ;

- модуль ведения дежурной кадастровой карты — модуль взаимодействия с ГИС ObjectLand, MapInfo или GeoMedia для ведения кадастровой карты. С помощью этого модуля осуществляется связь графической и табличной информации, поиск графических объектов по данным в таблицах и, наоборот, поиск табличной информации для выбранного графического объекта, ввод и редактирование графических данных;
- модуль «Территориальные зоны» предназначен для учета сведений о территориальных зонах;
- модуль «Кадастровый учет» предназначен для организации автоматизированного служебного документооборота в органах кадастрового учета;
- модуль «Библиотека запросов» предназначен для построения и выполнения SQL-запросов к БД ПК ЕГРЗ. Модуль предоставляет возможность просмотра результатов выборки данных в экранной форме, а также экспорта результата запроса во внешние форматы (MS Word, MS Excel);
- модуль «Администратор» предназначен для формирования списка пользователей ПК ЕГРЗ, а также назначения прав пользователей по доступу к данным и операциям каждого модуля ПК ЕГРЗ.

Серверное программное обеспечение ПК ЕГРЗ обеспечивает администрирование системы и связь клиентского ПО с SQL-сервером и включает:

- сервер ПК ЕГРЗ, обеспечивающий взаимодействие клиентского ПО с SQL-сервером;
- программный модуль установки лицензий, предназначенный для создания описания компьютера, необходимого для формирования лицензии, и установки лицензии на компьютере.

База данных ПК ЕГРЗ предназначена для хранения информации об объектах учета и других информационных объектах. БД, входящая в комплект поставки, содержит набор рекомендованных классификаторов, а также пустые таблицы, предназначенные для хранения информации об информационных объектах другого типа. В основе системы классификаторов ПК ЕГРЗ лежит документ «ЕСТД ГЗК. Система классификаторов для целей ведения Государственного земельного кадастра. Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике. ГЗК-0-О.О-02-01-99, ГЗК-0-О.О-02-02-99, ГЗК-0-О.О-02-03-99, ГЗК-0-О.О-02-04-99, ГЗК-0-О.О-02-05-99. — М.: Госкомзем России, 1999», утвержденный Приказом Госкомзема РФ № 84 от 22.11.1999 г.

4.5. Технология ведения Государственного земельного кадастра в АС ГЗК

4.5.1. Нормативные документы по технологии ведения ГЗК

Рассматриваемые в данном разделе нормативные документы предназначены для организации работ по ведению Государственного земельного кадастра (уровня кадастрового района) с применением специального программного обеспечения.

Законодательные и нормативные документы по ведению ГЗК:

- Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре».
- Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».
- Федеральный закон от 18.06.2001 г. «О землеустройстве».
- Постановление Правительства Российской Федерации № 660 от 06.09.2000 г. «Об утверждении правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам».
- Постановление Правительства Российской Федерации № 918 от 02.12.2000 г. «Об утверждении Правил предоставления сведений государственного земельного кадастра».
- Инструкция по межеванию земель. — М.: Госкомзем. 1996.

Документы ЕСТД ГЗК:

- ГЗК-0-О.О-01-01-99. Состав и классификация документов. Утверждены приказом Госкомзема России от 22.11.1999 г. № 84.
- ГЗК-1-С.О-01-01-99. Состав и структура документов государственного земельного кадастра. Кадастровый район. Утверждены приказом Госкомзема России от 22.11.1999 г. № 84.
- ГЗК-1-Т.О-02-01-99. Порядок ведения журнала учета кадастровых номеров. Кадастровый район. Утверждены приказом Госкомзема № 84 от 22.11.1999 г.
- ГЗК-1-С.О-03-01-99. Формы журнала учета кадастровых номеров. Кадастровый район. Утверждены приказом Госкомзема № 84 от 22.11.1999 г.
- ГЗК-0-О.О-02-01-99.
- ГЗК-0-О.О-02-02-99.
- ГЗК-0-О.О-02-03-99.
- ГЗК-0-О.О-02-04-99.

- ГЗК-0-О.О-02-05-99. Система классификаторов для целей ведения Государственного земельного кадастра. Утверждены приказом Госкомзема № 84 от 22.11.1999, изменения — приказ Росземкадастра № П/24 от 22.02.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-03-01-00. Правила ведения дежурной кадастровой карты (плана). Кадастровый район. Не утверждены.
- ГЗК-1-С.О-04-01-00. Формы дежурной кадастровой карты (плана). Кадастровый район. Не утверждены.
- ГЗК-1-Т.О-04-01-01. Правила оформления кадастрового плана земельного участка. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- Формы кадастрового плана земельного участка. Приложение к Правилам оформления кадастрового плана земельного участка. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-07-01-01. Требования к оформлению извещений о приостановлении проведения государственного кадастрового учета земельных участков и решений об отказе в проведении такого учета. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-09-01-01. Требования к оформлению расписок о получении документов, представленных для постановки на государственный кадастровый учет земельных участков. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-10-01-01. Требования к оформлению заявлений о предоставлении сведений государственного земельного кадастра в виде выписок из ГЗК. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-12-01-01. Порядок ведения книг учета заявок. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-Т.О-13-01-01. Порядок ведения книг учета выданных сведений. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.
- ГЗК-1-С.О-05-02-01. Порядок ведения государственного реестра земель кадастрового района. Раздел «Земельные участки». Утвержден приказом Росземкадастра от 15.06.2001 г. № П/119.
- Формы государственного реестра земель. Раздел «Земельные участки». Кадастровый район. Приложение к Порядку ведения

государственного реестра земель. Раздел «Земельные участки». Кадастровый район. Утверждены приказом Росземкадастра от 15.06.2001 г. № П/119ГЗК-1-Т.О-06-02-01. Требования к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет. Утверждены приказом Росземкадастра от 13.07.2001 г. № П/115.

- ГЗК-1-Т.Р-11-02-01. Указания для территориальных органов Росземкадастра по проведению работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках. Утверждены первым заместителем руководителя Росземкадастра 10.04.2001 г.

Работы, выполняемые при ведении Государственного земельного кадастра по технологии, основанной на Федеральном законе «О государственном земельном кадастре» и других правовых и нормативных актах, принятых в обеспечение данного закона, по их назначению, содержанию и времени выполнения можно разделить на несколько групп (рис. 22).

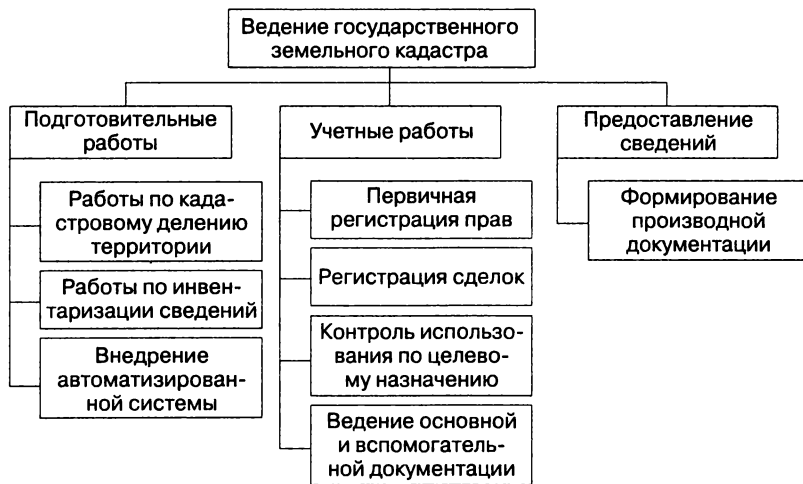


Рис. 22. Состав работ по ведению Государственного земельного кадастра

Проведение государственного кадастрового учета, изменение или предоставление сведений Государственного земельного кадастра, включает в себя подготовительный этап работы по учету, изменению или предоставлению сведений Государственного земельного кадастра.

В последующих разделах приводится краткая характеристика назначения, содержания и порядка выполнения этих работ.

4.5.2. Подготовительные работы к ведению ГЗК

Наряду с другими, нормативными, организационными и прочими видами работ, рассмотрение которых не является задачей данного материала, подготовительные работы к ведению ГЗК содержат:

- работы по кадастровому делению территории, на которой ведется ГЗК;
- работы по инвентаризации сведений о ранее учтенных ЗУ.

Работы по кадастровому делению территории, на которой ведется ГЗК. Необходимость проведения этого вида работ определяется, в первую очередь, положениями ст. 1 и ст. 18 закона «О государственном земельном кадастре», а также соответствующими распорядительными документами Роснедвижимости и его территориальных органов.

Выполняются эти работы в соответствии с «Правилами кадастрового деления территории РФ» и «Правилами присвоения кадастровых номеров земельным участкам», утвержденными постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 г. № 660, Письмом Росземкадастра от 19.03.2001 г. «О требованиях к кадастровому делению» № ВК/122 и приказом Росземкадастра от 14.05.2001 г. № П/89.

Органами, осуществляющими работы по кадастровому делению территории РФ, являются Роснедвижимость, его территориальные органы и их подразделения в пределах их полномочий, а также ФГУ ЗКП и их филиалы, в случае поручения им этих работ территориальными органами Роснедвижимости.

Содержание работ:

- Создание кадастрового деления территории РФ на кадастровые округа — разбиение территории РФ на кадастровые округа, формирование и утверждение перечня и схемы расположения кадастровых округов, утверждение согласованных описаний границ кадастровых округов. Полномочия проведения этих работ принадлежат Роснедвижимости.
- Создание кадастрового деления территории округа — разбиение территории кадастровых округов на кадастровые районы, формирование и утверждение перечня и схемы расположения кадастровых районов, утверждение согласованных описаний границ кадастровых районов. Эти полномочия принадлежат территориальным органам Роснедвижимости.
- Создание кадастрового деления территории районов — разбиение территории кадастровых районов на кадастровые кварталы, составление, утверждение и передача в Роснедвижимость переч-

ня, схемы расположения и описания границ кадастровых кварталов. Эти полномочия принадлежат территориальным органам Роснедвижимости или их структурным подразделениям.

С учетом реальных возможностей возможны следующие варианты организации и выполнения этих работ:

- единовременная разработка схемы кадастрового деления территории кадастрового округа на районы и территории всех кадастровых районов на кварталы с последующим плановым или по мере необходимости (по мере поступления заявок на проведение ГКУ, изменение или предоставление сведений ГЗК) формированием дежурных кадастровых карт кварталов — открытием разделов ДКК.
- деление территории кадастрового округа на районы, а деление территории районов на кварталы осуществляется по мере необходимости (по мере поступления заявок) с немедленным использованием результатов — открытием разделов ДКК.

Выбор конкретного варианта выполнения зависит от многих условий, но безусловным является:

- появление в результате проведения этих работ утвержденных документов (для кадастрового района);
- схема расположения кадастровых кварталов;
- реестр номеров кадастровых кварталов;
- описание границ кадастровых кварталов;
- внесение сведений о кварталах в ДКК только на основании этих документов.

Работы по инвентаризации сведений о ранее учтенных ЗУ. Целью этих работ является сбор и документирование сведений о ранее учтенных ЗУ в специальном документе — инвентаризационной описи — с целью последующего внесения сведений о них в документы ГЗК.

Необходимость их проведения определяется, главным образом, ст. 7 Закона «О государственном земельном кадастре», а также соответствующими распорядительными документами Росземкадастра и его территориальных органов.

Выполняются эти работы в соответствии с «Методическими указаниями по проведению инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках. ГЗК–1–Т.Р–11–02–01», вступившими в силу согласно приказу № 151 Росземкадастра от 06.08.2001 г.

Содержанием работ по инвентаризации сведений о ранее учтенных земельных участках являются подготовка и утверждение инвентаризационной описи (для кадастрового района), включающей:

- перечень ЗУ;
- инвентаризационный план ЗУ в квартале;
- каталог координат поворотных точек границ ЗУ;
- список узловых и поворотных точек границ земельных участков в кадастровом квартале.

С учетом реального положения (или — состояния, обеспеченности) возможны следующие варианты:

- 1) сразу на всю территорию;
- 2) на отдельные кварталы по мере поступления заявок на проведение ГКУ или предоставление сведений о ранее учтенных ЗУ в этих кварталах.

Выбор конкретного варианта выполнения зависит от многих условий, рассмотрение которых не входит в задачу данной книги.

Но безусловным является:

- появление в результате проведения этих работ утвержденной инвентаризационной описи;
- внесение сведений о ранее учтенных ЗУ только на основании инвентаризационной описи.

4.5.3. Внедрение автоматизированной технологии ведения государственного земельного кадастра

Процесс внедрения состоит из пяти основных этапов (табл. 7).

Таблица 7

Этапы внедрения автоматизированной технологии государственного земельного кадастра

Этап	Проводимые работы	Отчетная документация
Проведение предпроектного обследования	Обследование организационной структуры и кадрового обеспечения. Обследование помещений. Сбор общей информации об объекте внедрения. Выявление состояния информационного обеспечения. Обследование программно-технического обеспечения. Выявление наличия нормативно-правовой документации органа кадастрового учета	АКТ предпроектного обследования; Информационная карта объекта внедрения

Окончание табл. 7

Этап	Проводимые работы	Отчетная документация
Подготовка проекта внедрения	Разработка, согласование и утверждение проекта внедрения и «Плана организационно-технических мероприятий по внедрению АС ГЗК кадастрового района» (календарного плана), включающего в себя основные этапы проводимых работ и мероприятий	План организационно-технических мероприятий по внедрению и промышленной эксплуатации АТ ведения земельного кадастра. Проект внедрения
Подготовка объекта к промышленному внедрению	Формирование организационного обеспечения. Формирование состава информационного обеспечения системы. Техническое и материальное обеспечение	
Внедрение автоматизированной технологии	Принятие решения о государственном кадастровом учете по единой технологии. Определение количества автоматизированных рабочих мест. Решение вопроса о дополнительной закупке программных средств и технического обеспечения. Подготовка кадров. Подготовка информационного обеспечения. Внедрение автоматизированной технологии	
Сопровождение автоматизированной технологии	Организация и ведение горячей линии. Систематизация замечаний пользователей и передача их разработчикам СПО для анализа и модернизации технологии. Обновление версий СПО. Текущее обучение сотрудников объектов промышленного внедрения всем изменениям технологии. Отслеживание сбойных ситуаций и неисправностей и их ликвидация. Администрирование баз данных (для тех объектов, где нет администраторов системы)	Отчеты о ходе промышленной эксплуатации. Сводные списки замечаний пользователей

1. Проведение предпроектного обследования. На данном этапе проводится полное обследование объекта промышленной эксплуатации, включающее в себя следующие действия:

- обследование организационной структуры и кадрового обеспечения подразделения, ответственного за ведение ГЗК (профессиональных навыков, уровня владения ПЭВМ, базового специального образования, возраста и пр.);
- обследование помещений для проведения государственного кадастрового учета;
- сбор общей информации об объекте внедрения (адрес, телефон, площадь, количество землепользований и т. д.);
- выявление состояния информационного обеспечения, в том числе:
 - ◆ наличие утвержденного кадастрового деления;
 - ◆ наличие ранее накопленной метрической и семантической информации в базах данных, определение возможности и целесообразности их конвертирования;
 - ◆ наличие материалов инвентаризации земель, их содержание и актуальность;
 - ◆ наличие утвержденной адресной структуры;
- обследование программно-технического обеспечения (наличие и основные характеристики имеющегося технического и программного обеспечения, в том числе наличие лицензий на использование ПО);
- выявление наличия нормативно-правовой документации по созданию и регламенту полномочий органа кадастрового учета.

Отчетными документами по проведению предпроектного обследования являются:

- АКТ предпроектного обследования;
- информационная карта объекта внедрения.

2. Подготовка проекта внедрения. Проект внедрения, согласно «Типовому плану организационно-технических мероприятий по внедрению», состоит из следующих разделов:

- организационные мероприятия по подготовке объекта к промышленному внедрению;
- материально-техническое обеспечение;
- информационное обеспечение;
- программно-техническое обеспечение.

По каждому разделу уточняются сроки выполнения работ (начало-окончание) и назначается ответственный исполнитель.

Проект внедрения состоит из двух частей:

- 1) виды работ и мероприятий (без которых процесс создания органа кадастрового учета и начала его деятельности невозможен);

- 2) виды работ и мероприятий (необходимых для стабильной работы органов учета).

Проект внедрения составляется ответственным исполнителем, согласовывается директором ФГУ ЗКП и утверждается руководителем территориального управления Роснедвижимости по субъекту РФ.

Разрабатывается, согласовывается и утверждается «План организационно-технических мероприятий по внедрению АС ГЗК кадастрового района» (календарный план), включающий в себя основные этапы проводимых работ и мероприятий.

Отчетными формами являются:

- план организационно-технических мероприятий по внедрению и промышленной эксплуатации автоматизированной технологии ведения земельного кадастра (включающий в себя основные этапы проводимых работ и мероприятий по внедрению АС ГЗК кадастрового района, с учетом очередности обучения специалистов и технического обеспечения объекта);
- проект внедрения.

3. Подготовка объекта к промышленному внедрению технологии АС ГЗК. Для подготовки объектов к промышленному внедрению необходимо провести следующие работы:

3.1. Организационное обеспечение.

Работы, проводимые ФГУ ЗКП:

- создание подразделения для выполнения функций кадастрового учета;
- (в соответствии с технологией ведения ГЗК создание такого подразделения является необходимым условием проведения промышленной эксплуатации);
- определение обязанностей сотрудников подразделения в соответствии с технологией кадастрового учета (совместно с организацией, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК).

При этом необходимо выделить следующие основные функциональные обязанности сотрудников:

- работа с клиентами и ведение служебного документооборота;
- ведение кадастрового зонирования;
- составление Акта сверки кадастровых номеров;
- формирование объекта кадастрового учета;
- заполнение Протокола формирования;
- подготовка данных для утверждения результатов формирования объектов кадастрового учета;

- подготовка информации для утверждения государственного кадастрового учета;
- печать форм ЕГРЗ и соответствующих выписок;
- ввод информации о правовом положении объектов кадастрового учета на основании выписок из ЕГРП.

Подготовка производной информации:

- выписки из ЕГРЗ (по заявкам на получение справочной информации), отчеты и пр.;
- утверждение результатов формирования и форм ЕГРЗ (кадастровый регистратор);
- формирование и ведение архивов документов;
- обеспечение регламента информационного обмена с кадастровыми районами;
- проведение резервного копирования базы данных;
- администрирование автоматизированной системы.

Подготовка помещения для ведения кадастрового учета

К помещению для размещения подразделения, обеспечивающего кадастровый учет, предъявляются следующие требования:

Помещение должно иметь следующие зоны: *зона обслуживания посетителей, служебная зона.*

В **зону обслуживания посетителей** включается помещение ожидания и помещение для работы с клиентами. К служебной зоне относятся помещения, в которых должны размещаться рабочие места кадастрового регистратора, специалистов, архивариуса, помещение для архива, а также для сервера с рабочим местом администратора вычислительной системы.

Служебная зона включает служебные помещения, рабочие места специалистов, оснащенные компьютерами, которые должны иметь легкие переносные перегородки, отделяющие обслуживающий персонал как друг от друга, так и от посетителей. Площадь служебного помещения следует предусматривать из расчета не менее 6,0 кв. м на одного специалиста с учетом максимального числа сотрудников, работающих в одну смену.

Сервер должен располагаться в отдельном помещении, доступ в которое персонала должен быть ограничен.

В помещении, в котором эксплуатируются технические средства, должны быть предусмотрены меры противопожарной безопасности, включая противопожарную сигнализацию, а также аварийное освещение для завершения работы и ухода из помещения.

Необходимо предусмотреть организационные меры по обеспечению безопасности сохранности технических средств и данных, хранимых в них, включая охранную сигнализацию.

Для предотвращения образования и защиты от статического электричества в помещении необходимо использовать нейтрализаторы и увлажнители, а полы должны иметь антистатическое покрытие.

Эксплуатация технических средств должна производиться в помещении без конденсата при температуре окружающей среды от $+10^{\circ}$ до $+35^{\circ}$ С и относительной влажности 10–80%.

Запыленность помещений должна соответствовать классу «А» для радиоэлектронных устройств.

Разводка информационных кабелей локальной сети должна выполняться в специальных желобах.

Технические средства должны питаться от одной фазы силовой сети с номинальным напряжением 220 В, частотой 50 Гц. Отклонения по электропитанию не должны превышать 10% от номинала, в противном случае требуется установка стабилизатора напряжения.

Разводка электропитания в помещении должна быть выполнена через отдельный автомат. Электророзетки типа IEC320 (евророзетки) должны иметь заземляющую шину, соединенную с наглухо заземленной нейтралью или контуром заземления с сопротивлением не более 4 Ом. При любом исполнении шины заземления необходим акт Энергонадзора об измерении величины сопротивления шины заземления.

Решение вопроса о покупке программных средств и технического обеспечения (при необходимости).

Работы, проводимые организацией, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК:

- определение количества автоматизированных рабочих мест;
- составление проекта внедрения;
- организация обучения сотрудников органа кадастрового учета работе с новой технологией.

3.2. Информационное обеспечение.

Работы, проводимые ФГУ ЗКП:

- проведение кадастрового зонирования территории кадастрового округа по имеющемуся картографическому материалу);
- подготовка плана кадастрового деления территории в цифровом виде;
- подготовка словарей адресной системы территории по имеющейся в комземе информации;

- упорядочение хранения кадастровых дел.

Работы, проводимые организацией, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК:

- определение методов консолидации ранее накопленной информации в кадастровых районах;
- разработка методики и регламента наполнения базы данных кадастрового округа ранее накопленной информацией в кадастровых районах и информационного обмена между ними.

3.3. *Техническое и материальное обеспечение.*

Работы, проводимые ФГУ ЗКП:

- обеспечение закупки программных средств, расходных материалов, оргтехники и необходимых канцелярских товаров.

Работы, проводимые организацией, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК:

- обеспечение установки технических средств и локальной вычислительной сети.

4. Процесс внедрения автоматизированной технологии.

4.1. *Принятие решения о государственном кадастровом учете по единой технологии.* Для организации кадастрового учета в кадастровом округе по единой технологии должен быть выпущен приказ руководителем территориального управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по соответствующему субъекту Российской Федерации, в котором должны быть определены:

- организационная структура подразделения, обеспечивающего выполнение кадастрового учета;
- обеспечение рабочими площадями, средствами вычислительной и офисной техники;
- сроки готовности ОКУ кадастрового округа к внедрению АС ГЗК кадастрового округа;
- назначение ответственного исполнителя по объекту.

4.2. *Определение количества автоматизированных рабочих мест.*

При определении количества автоматизированных рабочих мест необходимо руководствоваться следующим:

- среднестатистическим количеством заявок на кадастровый учет;
- возможностями имеющегося помещения для размещения средств вычислительной техники;
- количеством специалистов, подготовленных (или которые могут быть подготовлены) для работы с ПК ЕГРЗ.

4.3. Решение вопроса о дополнительной закупке программных средств и технического обеспечения. Вопрос о необходимости дополнительной закупки программных средств и технического обеспечения решается по результатам предпроектного обследования с учетом размещения автоматизированных рабочих мест в подготовленном помещении, а также требований к средствам вычислительной техники, предъявляемым СПО, предполагаемым к установке на данном объекте. При решении данного вопроса необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства:

- количество планируемых и имеющихся автоматизированных рабочих мест;
- технические характеристики имеющихся компьютеров и их пригодность для установки СПО;
- расстояние компьютеров от сервера и планируемые маршруты прохождения информационных кабелей;
- наличие средств подключения к сети в ПЭВМ;
- наличие и тип внешних накопителей, используемых для установки (можно ли проводить установку с оптического носителя или имеются только средства для ввода информации с дискет);
- наличие лицензионного базового программного обеспечения и требования к нему СПО, предполагаемого к установке.

4.4. Разработка проекта внедрения. Организация, обеспечивающая промышленное внедрение, должна разработать проект внедрения технологии АС ГЗК, в котором должны быть отражены вопросы:

- тип локальной вычислительной сети и состав АРМ, включенных в нее;
- определение состава автоматизированных рабочих мест и устанавливаемых программных модулей для каждого;
- определение списка пользователей СПО и их полномочий.

Проект, а также план-график проведения работ должны быть согласованы руководителем организацией, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК и утверждены руководителем территориального управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по соответствующему субъекту Российской Федерации.

5. Мероприятия по подготовке кадров на объектах промышленного внедрения АС ГЗК. Подготовка кадров на объектах промышленного внедрения обеспечивается учителями-мультипликаторами, прошедшими соответствующее обучение в системе Роснедвижимости и име-

ющими соответствующий сертификат. Подготовка кадров включает следующие мероприятия:

- подготовка помещения для проведения занятий;
- оснащение классов вычислительной техникой;
- подготовка плана-графика обучения сотрудников земельных комитетов — объектов промышленного внедрения;
- рассылка на объекты внедрения уведомлений о проведении обучения с указанием сроков и количества обучающихся;
- размножение обучающих материалов и методических указаний;
- организационные мероприятия по размещению обучающихся в гостинице, организации питания и пр.;
- обучение;
- проведение аттестационных испытаний;
- составление и утверждение Протокола обучения.

6. Мероприятия по подготовке информационного обеспечения.

6.1. Проведение кадастрового зонирования территории муниципального образования. Проведение кадастрового деления обеспечивается территориальным управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по соответствующему субъекту Российской Федерации и является необходимым условием внедрения автоматизированной технологии ведения ГЗК. Для внедрения технологии необходимо иметь карту кадастрового деления территории до уровня кадастрового района. Если такое деление было ранее проведено и кадастровые районы покрывают всю территорию кадастрового округа без перекрытий и наложений, то такое кадастровое деление может использоваться при внедрении новой технологии. При отсутствии кадастрового деления необходимо решить вопрос о скорейшем проведении соответствующих работ. Если установленные сроки окончания работ по кадастровому делению находятся за временными рамками первой очереди внедрения АС ГЗК, то данный кадастровый округ должен быть исключен из числа объектов промышленного внедрения АС ГЗК. Организация, осуществляющая внедрение и сопровождение АС ГЗК должна дать предложения об исключении или замене данного объекта промышленного внедрения.

Если кадастровое деление не было проведено, то наиболее эффективным является создание карты кадастрового деления с использованием компьютерных технологий. Для этого необходимо выполнить следующие мероприятия:

- осуществить подбор исходного картографического материала;

- заключить договор с субподрядчиком для выполнения работ (или определить исполнителя);
- провести сканирование и сшивку исходного картографического материала;
- нанести границы кадастровых районов, руководствуясь инструктивными материалами;
- присвоить номера кадастровым районам;
- распечатать карту кадастрового деления на плоттере и утвердить установленным порядком.

При этом цифровое представление информации, представленной в принятых форматах обмена, должно использоваться для формирования кадастрового плана в автоматизированной системе.

6.2. Подготовка словарей адресной системы территории кадастрового округа. Словари адресной системы готовятся при проведении предпроектного обследования в соответствии с информацией, которая имеется в земельном комитете. Данное мероприятие является рекомендуемым, так как в дальнейшем наличие такого словаря в системе существенно снизит трудоемкость процесса кадастрового учета.

6.3. Мероприятия по упорядочению архива кадастровых дел. Для проведения работ по упорядочению архива кадастровых дел необходимо:

- подготовить помещения для архива;
- навести порядок в хранении кадастровых дел, разместив их в соответствии с кадастровыми номерами земельных участков.

6.4. Определение возможности и методов конвертирования ранее накопленной информации и консолидации ранее накопленной информации в кадастровых районах. Данное мероприятие проводится РКЦ при проведении предпроектного обследования.

При вхождении ОКУ в новую технологию ранее накопленная информация может и должна использоваться. Возможность и порядок использования ранее накопленных баз данных определяется проектом внедрения АС ГЗК для конкретного объекта.

7. Внедрение автоматизированной технологии ведения Государственного земельного кадастра. При внедрении автоматизированной технологии необходимо провести следующие основные мероприятия:

- установка базового программного обеспечения;
- установка СПО в соответствии с утвержденным планом внедрения;
- настройка СПО на список пользователей и их полномочий;

- ввод других исходных;
- ввод адресной системы кадастрового округа (при ее наличии);
- настройка других словарей системы;
- проверка работоспособности СПО в многопользовательском режиме на контрольном примере;
- заполнение и утверждение Протокола инсталляции СПО;
- заполнение и утверждение Протокола передачи инструктивных материалов и программной документации;
- составление и утверждение Акта промышленного внедрения технологии АС ГЗК на данном объекте.

Отчетными документами по внедрению технологии являются:

- протокол передачи инструктивных материалов и программной документации;
- протокол инсталляции СПО;
- акт промышленного внедрения технологии АС ГЗК на данном объекте;
- информационная карта «Промышленное внедрение АС ГЗК».

8. Сопровождение автоматизированной технологии ведения Государственного земельного кадастра. Сопровождение автоматизированной технологии ведения Государственного земельного кадастра включает следующие мероприятия:

- организация и ведение горячей линии;
- систематизация замечаний пользователей и передача их разработчикам СПО для анализа и модернизации технологии;
- обновление версий СПО;
- текущее обучение сотрудников объектов промышленного внедрения всем изменениям технологии;
- отслеживание сбойных ситуаций и неисправностей и их ликвидация;
- администрирование баз данных (для тех объектов, где нет администраторов системы).

Все мероприятия, проводимые в процессе сопровождения, документируются в виде актов и протоколов.

Все изменения в программных средствах и технологии ведения ГЗК могут производиться только с согласия уполномоченной Роснедвижимостью организации, осуществляющей внедрение и сопровождение АС ГЗК — Федерального государственного унитарного предприятия Федеральный кадастровый центр «Земля».

Важным моментом эффективности работы является *отчетность при сопровождении технологий*.

В процессе промышленной эксплуатации ежемесячно на объектах автоматизации должны формироваться отчеты о ходе промышленной эксплуатации. Кроме того, ежеквартально в Федеральное государственное унитарное предприятие Федеральный кадастровый центр «Земля» должны предоставляться сводные списки замечаний пользователей по всем объектам промышленного внедрения.

Состав программных средств обеспечивающий ведение Государственного земельного кадастра Российской Федерации.

В рамках работ по федеральной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра» разработано специальное программное обеспечение (СПО) для реализации автоматизированной технологии ведения государственного земельного кадастра. На настоящий момент разработано и принято в промышленную эксплуатацию в качестве СПО для ведения ГЗК уровня кадастрового района (КР) семейство программных продуктов: ПК ЕГРЗ-Т, ПК ЕГРЗ-П, ПК ЕГРЗ-Н (Геополис) АИС ведения ЕГРЗ, Roscad, которыми оснащаются территориальные органы Роснедвижимости.

Выводы

В своем развитии земельный кадастр прошел путь от простого учета земельных участков, недвижимости, средств производства и т. п. до систематизированного свода данных о правовом положении, целевом назначении и многих других сведений о земельных участках и объектах недвижимости, прочно с ними связанных. Эти данные получают в результате целой системы специальных земельно-кадастровых работ.

Со временем, в зависимости от политического строя, экономической ситуации и других факторов, цели, задачи, значение и содержание земельного кадастра изменялись. Но практически на каждом этапе своего развития земельный кадастр всегда служил средством, инструментом государства при установлении поземельного налога.

Несмотря на фискальную функцию земельного кадастра, он служит и другим важным целям, таким как управление земельными ресурсами; государственный контроль за использованием и охраной земель; землеустройство; государственная регистрация прав на землю и сделок с ней и т. п.

Государственный земельный кадастр ведется по единой системе на всей территории Российской Федерации, что позволяет избегать путаницы в различных данных на различных уровнях ведения земельного кадастра. Во многом этому способствует издание новых автоматизированных систем по ведению Государственного земельного кадастра.

При переходе к рыночной форме экономики, новым методам хозяйствования меняется и сущность земельно-правовых отношений, а следовательно, цели, задачи и структура земельного кадастра. Исходя из этого необходимо создание практически нового земельного кадастра, принятие новых нормативно-правовых актов по данному вопросу. И хотя уже действуют новые законы, регулирующие деятельность по ведению государственного земельного кадастра, важно дальнейшее развитие и совершенствование правовой основы этой деятельности. Притом было бы полезно обратиться к зарубежному опыту по данной проблеме.

Государственный земельный кадастр является важнейшим инструментом государства в осуществлении его деятельности по управлению земельным фондом, поскольку в его сведениях содержится большой объем необходимой для осуществления данной деятельности информации. К тому же в новых экономических условиях роль земельного кадастра в развитии земельно-правовых отношений резко возросла.

Развитие Государственного земельного кадастра возможно на основе анализа зарубежного опыта ведения государственного кадастрового учета и применения перспективных направлений, соответствующих лучшим мировым разработкам в области экономики, права, картографии, вычислительной техники и т. д.

Контрольные вопросы

1. Для чего предназначен ГЗК?
2. Система Государственного земельного кадастра в РФ.
3. Какие органы осуществляют ведение ГЗК в РФ?
4. Какие три основные части включает в себя ГЗК?
5. Что является объектом ГЗК?
6. Какова основная задача ГЗК?
7. Общие положения и этапы внедрения ГЗК.
8. ГЗК как информационная система управления земельно-имущественным комплексом.
9. Дайте объяснение процессу формирования и ведения ГЗК.

10. Какие цели решает система ГЗК?
11. Дайте характеристику особенностям ведения ГЗК России.
12. Как в настоящий момент отражается концепция ГЗК России?
13. Дайте характеристику вариантов трансформации функций земельного кадастра.
14. Структура и содержание документов ГЗК.
15. Основные документы ГЗК.
16. Содержание ЕГРЗ РФ.
17. Дайте характеристику информационных потоков ГЗК.
18. Перечислите учитываемые характеристики объектов ГЗК.
19. Дайте описание иерархической структуры учета объектов в ГЗК (район, субъект РФ, РФ).
20. Приведите варианты распределения объектов по уровню учета в ГЗК.
21. Перечислите стандартизированные (усредненные) атрибуты объектов учета в ГЗК и источники необходимой информации.

Глава 5. Прогнозирование использования земельных ресурсов

Цель данной главы — изложить различные аспекты прогнозирования, показать различия между научным прогнозированием и интуитивным предвидением. Здесь рассматриваются вопросы построения организационной структуры современной системы прогнозирования земельных ресурсов, приводятся основные принципы и этапы разработки прогнозов, приводятся точные и научно обоснованные методики математического прогнозирования использования земельных ресурсов. Также подробно представлены вопросы организации научно-исследовательского коллектива, который бы профессионально занимался вопросами прогнозирования земельных ресурсов как в целом по стране, в субъекте федерации — регионе, так и на уровне муниципального образования.

Результатом изучения главы должно быть овладение методами и моделями прогнозирования земельных ресурсов, знаниями в области математического прогнозирования и возможности применения данных методов к другим объектам прогнозирования.

5.1. Предмет, метод, задачи и функции прогнозирования использования земельных ресурсов

5.1.1. Предмет и метод прогнозирования

Прогнозирование — это узкоспециализированное и целенаправленное научное исследование будущего развития определенного явления или события, выраженного через разработку прогноза. Прогностика — наука о прогнозировании развития какого-либо явления или события. Поэтому предметом в прогностике (в данном случае явлением выступает использование земельных ресурсов) будет научное предвидение

исследуемых изменений в развитии землевладения и землепользования с целью выработки возможного решения по достижению оптимальных результатов в управлении земельными ресурсами.

Выработка благоприятного решения происходит на основе двух подходов.

Первый подход основан на анализе существующих ситуаций и выявления возникших тенденций и закономерностей, этим занимается теория статистических решений (базируется на основе прошедших явлений).

Второй подход основан на том, что целенаправленное воздействие на уже сложившиеся тенденции развития определенного события или явления позволяет устранить будущие тенденции и закономерности по неблагоприятному развитию и предотвратить возможный ущерб, этим занимается теория динамических решений.

В качестве принципа прогнозирования в вопросе выбора правильного и достоверного решения выступает его социально-экономическая эффективность. В этом случае прогнозирование будет выступать в виде инструмента, который позволяет выбрать решение и механизм осуществления данных мероприятий.

В качестве объекта исследования в прогнозировании использования земельных ресурсов выступает региональный земельный фонд.

Согласно существующему положению, в качестве региона выступает часть народнохозяйственного комплекса страны, выделенная по специализированным признакам (пространственным, социально-экономическим, землеустроительным, архитектурно-планировочным, градостроительным и т. д.), объединяющим группу землепользований и землевладений и размещение на них производственно-экономических комплексов. Поэтому, если комплекс производственных предприятий (сельскохозяйственных или предприятий населенного пункта) размещен на определенной территории, то региональным можно будет считать комплексы системы, объединяющие территории и комплекс предприятий. Все это позволяет включать в исследование продуктивность земель (несущие способности грунтов), распределение земель по категориям, определение экономического размера землевладения и землепользования, определение оптимальной формы землевладений и землепользований. В связи с этим современные прогнозные исследования формируются на общих методологических принципах, в основу которых заложена теория расширенного воспроизводства всех составляющих народнохозяйственного комплекса и отдельных ее элементов — теории экономического роста и общего динамического ме-

тогда. Современное научное предсказание-прогнозирование построено на научно-методической базе познания объекта (события) в процессе его пространственно-исторического развития. Схематически это показано на рис. 23.



Рис. 23. Схема развития научного предвидения-прогнозирования

Реализация метода исследования в прогностике происходит через систему специализированных подходов: *географического, исторического, системного, структурного и комплексного*.

Географический подход заключается в том, что каждое из событий или явлений можно рассматривать в любой из географических точек планеты и на основе этого изучать прошедшие тенденции, составлять современный диагноз и строить модель будущего.

Исторический подход заключается в том, что каждое из явлений уже происходило в прошлом. В связи с этим, на основе изучения каждого явления в развитии и выявления прошлых тенденций, можно составить диагноз современного состояния и построить модель будущего развития.

Однако каждое из явлений или объектов прогнозирования надо рассматривать как автономную систему, развивающуюся из отдельных частей и элементов. Поэтому **системный подход** возник как ответная реакция на постоянно изменяющуюся и динамически развивающуюся деятельность. Он позволяет выработать и обосновать решение с учетом специфики свойств и особенностей развития отдельных частей и элементов объекта прогнозирования.

Возникновение **структурного подхода** объясняется необходимостью установления причин появления исследуемого явления или объекта и объяснения его структуры. Сама реализация данного метода и его применение в прогнозировании базируется на абстракции, что позволяет *лицу, принимающему решения* (ЛПР), выделить имеющиеся факторы, отбросить несущественные детали, определить главные признаки и тенденции, на базе которых и будут устанавливаться причинно-следственные связи развития явления или объекта.

Возникновение **комплексного подхода** обусловлено вовлечением в прогнозные исследования более одного явления или комплекса объектов, что требует комплексного использования методов данной дисциплины и других наук (экономическо-математического моделирования, статистического и математического анализа), позволяющих изучать исследуемые явления.

На основании вышеизложенного мы можем с уверенностью сказать, что **прогнозирование использования земельных ресурсов** — наука **экономическая** и проводит исследование действий **экономических законов** в области земельных отношений и социально-политической ситуации в стране. Она позволяет выработать стратегию ведения земельной политики в условиях реформирования экономики страны. Современная экономика и развитие земельных отношений требует дальнейшего развития научно-методических исследований, направленных на решение следующих задач:

- 1) совершенствование теоретических положений в области экономических прогнозов;
- 2) совершенствование методов и моделей прогнозирования использования земельных ресурсов;
- 3) совершенствование структуры прогнозных кадастровых документов;
- 4) выработку метода по оценке и проверке точности и достоверности прогностических решений;

- 5) разработку прогнозов для совершенствования научно обоснованного перераспределения и рационального управления земельными ресурсами.

В настоящее время концепция земельных отношений требует проведения таких упреждающих документов (прогнозов), которые должны опережать принятие любых хозяйственно-экономических решений.

Современное прогнозирование использования земельных ресурсов базируется на тесном конгломерате экономических, земельно-кадастровых, землеустроительных и архитектурно-градостроительных наук, которые, в свою очередь, объединяют целый конгломерат научных методов, моделей и принципов существования и функционирования.

5.1.2. Функции и задачи прогнозирования

5.1.2.1. Задачи прогнозирования

В современной литературе, посвященной проблемам прогностики, задачи прогнозирования выступают как составная часть науки управления — менеджмента (прогнозирование — функция управления). Возрастающая роль прогнозирования обусловлена сложностью следующих задач современного этапа перестройки управления исследуемыми объектами:

- 1) оптимизация размеров землепользования (землевладения), с учетом научно обоснованного взаимодействия и развития крупного, среднего и мелкого землевладения. Для этих целей будет производиться снижение землеемкости выпускаемой продукции и оптимизации размеров обслуживающих землепользователей и землевладений, производственно-хозяйственного комплекса, сельскохозяйственного комплекса и поселений людей;
- 2) разрешение противоречия между расширением сферы научной деятельности по рационализации землевладения и землепользования и ограниченностью земельных, материальных, трудовых и иных ресурсов. Поэтому достижение оптимального и наибольшего экономического результата — прибыли можно ожидать только в результате концентрации основных ресурсов на важнейших направлениях, которые будут обеспечивать удовлетворенность все возрастающих потребностей населения;
- 3) устранение противоречий между предполагаемым и достигнутым уровнями развития объекта или явления, которые будут выражаться в негативных последствиях научно-технического прогресса — это неисполнимый отвод земель, их загрязнение и т. д.

5.1.2.2. Прогнозирование и планирование как две неразрывные цепи единого процесса

Для объяснения научно-практического значения прогнозирования и планирования, а также их взаимосвязи в управлении экономическими процессами необходимо рассмотреть основные задачи, стоящие перед ними:

- 1) обеспечение пропорционального и планомерного развития общества;
- 2) равномерное развитие производительных сил и совершенствование орудий производства;
- 3) создание материально-технического уровня жизни людей в соответствии с наиболее полным удовлетворением все возрастающих потребностей человечества;
- 4) совершенствование структуры народного хозяйства (как комплекса государственной организации) и обеспечение высоких темпов развития на базе реформирования системы управления экономикой и ускорения научно-технического прогресса;
- 5) обеспечение реально сбалансированного развития производства как в отраслевом, так и в региональном уровнях с учетом современного материального и не материального ресурсного потенциала.

Развитие народного хозяйства (государства, госструктуры), прежде всего, проявляется в научном управлении, выражающемся через систему последовательных планомерных действий, основанных на использовании реальных экономических законов и экономических механизмов. Это предполагает создание планомерного и пропорционального развития всего народного хозяйства, соблюдение основных экономических законов. В частности, закона экономии времени и закона возрастания потребности. Недооценка данных актов может привести к принятию необоснованных решений в управлении и, как следствие, создать экономический и политический кризис, привести экономику страны к инфляции и гиперинфляции. Поэтому любой долгосрочный план не будет представлять из себя научно обоснованного и экономически выгодного проекта, если он не будет учитывать прогнозных установок. В свою очередь, любой прогнозный документ, являясь предплановым, предпрограммным и имея характер предпроектной документации, дает возможность в перспективе рассматривать развитие события во множестве вариантов.

В прогнозных разработках должен содержаться подробный анализ следующих важных аспектов:

- современного уровня развития производства;

- состояния материально-технического обеспечения;
- использования научно-технического потенциала и основных материальных и нематериальных трудовых ресурсов.

В целом, видно, что прогнозы выступают в качестве базиса планирования, определяя перспективные и наиболее лучшие направления развития и исследования объекта (явления).

Прогнозирование, так же как и планирование, предназначено для выявления конкретных путей по достижению определенной цели. Однако специфика прогнозирования проявляется в следующем: оно анализирует сложившиеся тенденции и выявленные закономерности, а также определяет ход экономического развития в будущем; устанавливает последовательность, т. е. сроки решения задач и достижения поставленных целей, стоящих перед обществом. Нахождение точек соприкосновения между планами и прогнозами также проявляется в факторе неопределенности (ошибка прогноза, ошибка планирования) с увеличением планового периода.

Неопределенности (ошибки) появляются из-за невозможности учета в количественном и качественном выражении всего множества факторов, воздействующих на развитие прогнозного явления или объекта, а также из-за незнания законов природы и психологии человеческого общества. Поэтому необходимо привести *основные различия между планом и прогнозом*:

- 1) прогноз является предплановым предпроектным документом, который аккумулирует в себе информацию о прошлом развитии объекта исследования и о будущих, намеченных этапах развития, будущем развитии данного явления с учетом экзогенных и эндогенных процессов, воздействующих на объект с заданной точностью и достоверностью на определенный период убеждения. Тогда как план несет в себе конкретику и директивность принятия решения, поэтапное, регламентируемое во времени развитие объекта или явления;
- 2) прогноз носит рекомендательный характер. Он не имеет юридической силы и несет в себе отражение субъективного мнения экспертов-прогнозистов. План же содержит в себе уже принятое решение, поэтому он приобретает директивный характер;
- 3) прогноз и план являются одними из формами научного предвидения, но они выполняют разные функции предвидения и выполняют свои задачи по-разному. Прогноз как итоговый этап прогнозирования носит вероятностный характер наступления явления или события, а план исключает какую-либо неопределенность и закрепляет поставленную цель (рис. 24).

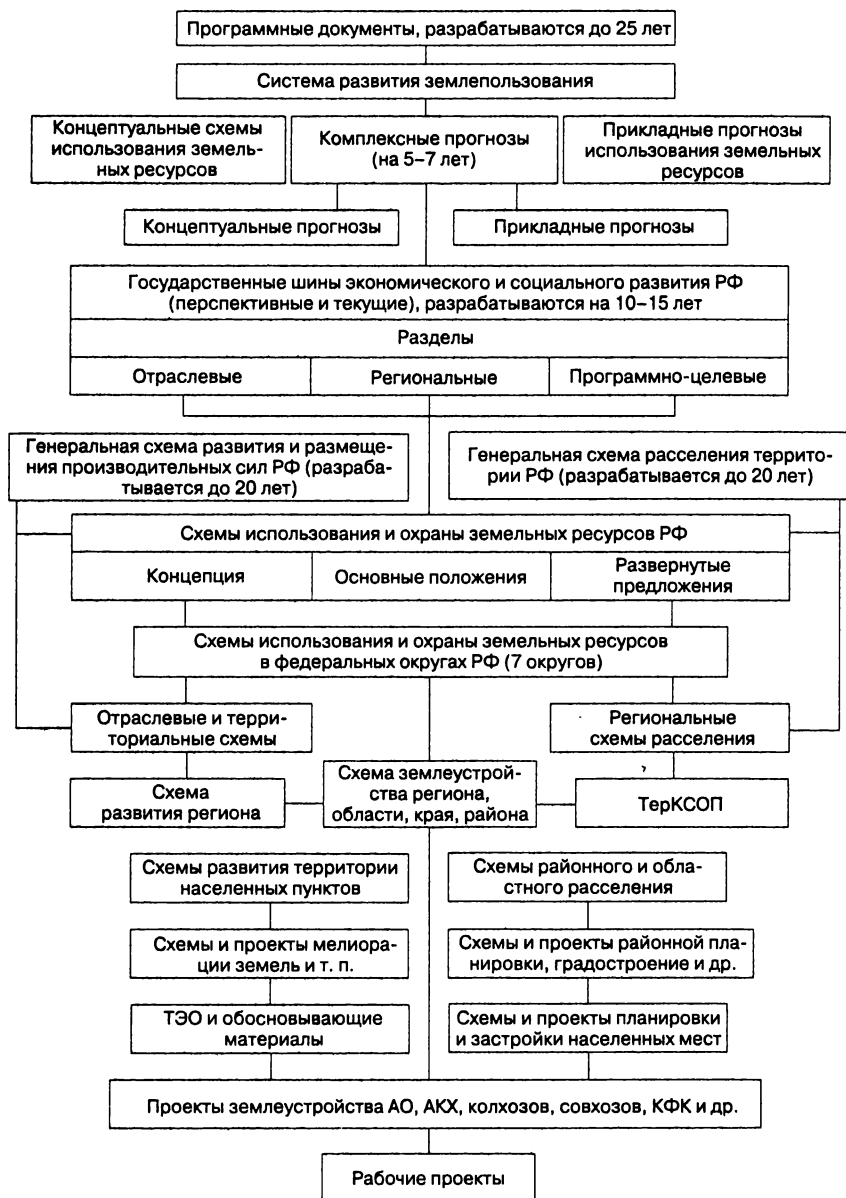


Рис. 24. Блок-схема связей программно-целевых и межотраслевых программ с прогнозно-предплановыми и проектными землеустроительными разработками

Следовательно, прогноз предлагает и обосновывает соображения о различных альтернативных возможностях или вариантах будущего развития и концентрирует внимание на различных связях и зависимостях, предлагает руководящим органам путь оптимального развития. Окончательное решение о выборе из предложенных в прогнозе вариантов принимает руководящий орган или структура, ответственная за принятие решения, а возможно, и сам заказчик прогноза.

После разработки прогноза следует процесс принятия решения, за которым (или в процессе осуществления которого) разрабатывается будущая концепция оптимального решения, выбираются стратегические цели и определяются пути составления плана. Поэтому после принятия решения — разработки концепции (программы, перспективы) следует планирование, в котором на основе выработанного решения уточняются и формулируются цели и способы достижения.

План определяет цели и одновременно представляет собой систему обязательных директив и мероприятий, определяющих способы и средства достижения поставленной цели в заданные сроки. Здесь, в отличие от прогноза, предлагаются возможные пути долгосрочного развития. План же должен иметь обязательный и однозначный характер, он является основой для реализации. Поэтому он конкретен по своим параметрам и ориентирован на конкретного исполнителя. На рис. 25 изображена схема взаимодействия прогноза и плана, а также последовательность разработки последнего.

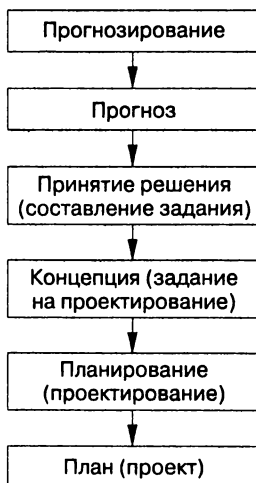


Рис. 25. Последовательность разработки плана

Из всего ранее сказанного видно, что прогнозы не заменяют плана (составляющегося на предыдущей стадии), а создают необходимые заделы к увеличению его научной обоснованности, качества и реальности. Поэтому прогностическая деятельность не останавливается после составления плана, а продолжается с соблюдением следующей последовательности:

- результатом процесса прогнозирования является прогноз, который является основой для составления задания на проектирование (см. Принятие решения);
- результатом составления задания является задание на проектирование (см. Концепция), которое является основой для корректирования (см. Планирование);
- результатом проектирования является проект (см. План)

5.2. Фактор времени и качество прогнозов

Значимость и ценность прогноза, проявляемая во временном горизонте прогнозирования, — это период, на который составляется прогноз, где заблаговременно собрана достаточно проверенная и качественная информация о развитии объекта или явления от начала его возникновения до момента составления прогноза.

Поэтому в современной специализированной литературе прогнозы (в зависимости от цели и явления или объекта прогнозирования) делятся на:

- оперативные — 0,5–1 год;
- краткосрочные — от 1 до 5 лет;
- среднесрочные — до 10 лет;
- долгосрочные — 20–30 лет;
- сверхдолгосрочные — до 50 лет;
- локальные концептуальные — до 100 лет, 150 лет.

Данное деление прогнозов является своеобразной их классификацией по времени. В настоящий момент в народном хозяйстве России, наибольшее распространение получили оперативные и краткосрочные прогнозы, как по степени достоверности, так и по востребованности заказчиков прогнозов.

Проведение детализации характера временных горизонтов относительно и зависит от специфики объекта или явления прогнозирования. В частности, **временной горизонт** (его можно назвать еще и периодом упреждения) — им показывается отрезок времени от начала которого

имеется последняя достоверная и качественная статистическая (точнее весь спектр данных об объекте) информация об исследуемом объекте или явлении, до того времени, на которое разрабатывается прогноз, определенный для дизайна оформления жилых зданий и предприятий торговли и являющийся с данной точки зрения долгосрочным, а с точки зрения населенного пункта — краткосрочным. Поэтому для населенных пунктов и сельскохозяйственных предприятий наибольшее значение будут иметь среднесрочные и долгосрочные прогнозы, а в некоторых случаях и сверхдолгосрочные прогнозы.

В последнее время получает распространение еще одно деление долгосрочных прогнозов в зависимости от временного горизонта. Здесь они разделены на три группы (эшелона):

- 1) прогноз первого эшелона (на 15–20 лет) содержит количественные и не количественные высказывания, базируется на существующих тенденциях развития науки и техники и является достаточно точным;
- 2) прогноз второго эшелона (на 40–45 лет) состоит из не количественных прогнозов, предсказывает основные принципы и закономерности развития;
- 3) прогноз третьего эшелона (от 50 до 100 и более лет) содержит интуитивные концептуальные гипотезы. Здесь количественных данных почти нет, а не количественные предсказания ограничены рамками современных научных познаний и общими законами философии и естественных наук.

В общем и целом, здесь действует следующее правило: чем временной горизонт (период упреждения) прогноза более отдаленное, тем сложнее и менее достоверно можно предсказывать будущее. Однако на отдаленное будущее оказать целенаправленное влияние вероятнее, чем на ближний период.

Поэтому необходимо заранее определять период упреждения в соответствии с теми целями, которым должен служить данный прогноз. Здесь подразумевается установление единого периода упреждения по всем народнохозяйственным отраслям (для их взаимосравнимости). Или — предметом прогностического процесса становится период времени и необходимо знать, когда по времени произойдет это событие.

Однако это позволяет прогнозировать развитие определенных событий или их особенностей к некоторой будущей дате и здесь очень часто прогнозируется развитие некоторых процессов (это будущие тренды или тенденции определенных явлений).

В данном случае *тренд* будет выражать количественно измеренный развивающийся процесс¹, что позволяет выразить его в виде непрерывной плавной линии.

Явление тренда в прогностике может быть рассмотрено в общем виде, без количественных показателей. В этом случае оно будет называться *тенденцией*, которая в основном присуща явлениям общего и общественного характера.

Для составления прогнозов очень важно определение трендов и тенденций тех явлений, развитие которых в прошлом имело стабильный (устоявшийся) характер².

В связи с этим, изучение механизмов предшествующего развития может быть для нас очень ценным и помочь в прогнозировании, однако чисто механическая экстраполяция предшествующего развития может дать неверную картину развития явления в будущем. В то же время, остается важным и актуальным познание прошлого, так как чем больше оно будет изучено, тем больше вероятность составления более точного и надежного прогноза. Из этого можно сделать вывод о том, что к прошлому можно так же относиться, как и к будущему, но к будущему из более ранней прогностики, уже проверенной практикой и временем.

Поэтому, исходя из философского закона, мы, благодаря получению новых знаний, касающихся будущего, расширяем возможности более глубокого познания прошлого, что позволяет говорить о взаимосвязи будущего и прошлого и о их взаимном влиянии.

Однако от такой взаимосвязи (и прежде всего от ее изученности) будет зависеть абсолютная надежность и точность прогнозирования будущих событий и явлений, их соотношение и поведение. Поэтому мера надежности прогноза связана с несовершенством нашего познания, наличием точных научных знаний, с обеспечением количественной и достоверной информацией.

Следовательно, каждое прогностическое решение имеет вероятностный характер, и поэтому точность и надежность прогноза можно обозначить числом или процентом вероятности.

¹ Здесь в основном подразумеваются явления технического характера, как то развитие подземного транспорта и развитие строительства небоскребов или глобальное изменение ландшафта определенного участка суши.

² В данных случаях могут рассматриваться десятилетние тренды и десятилетние тенденции.

Охват прогнозируемых элементов, объектов и явлений показывает, что прогнозировать относительно надежно и точно можно только те из них, которые вытекают из известных в прошлом трендов и тенденций. Другие, имеющие случайный или мало познанный характер, можно прогнозировать менее надежно и точно.

Первый случай характерен для простых прогнозов, где вероятность осуществления прогноза приближается к 100%. Осуществить данный прогноз достаточно просто, при условии правильного определения причины и следствия развития прогнозного явления или объекта.

Однако чаще всего большинство прогнозов касается явлений недостаточно изученных, развитие которых носит не поэтапный и стабильный, а хаотический и случайный характер. В результате этого, случайное событие может существенно повлиять на развитие отдельно взятого явления (посадки отдельной культуры в области или одной стройки), тогда как большая система (посев одной культуры во всех агрохозяйствах или множество строек) основана на теории больших чисел. Здесь происходит выравнивание отдельных случайностей и увеличивает значение воздействий выявленных факторов.

Поэтому можно сделать вывод о том, что качество прогнозов (их точность, надежность и достоверность) зависит от следующих факторов:

- 1) *глубины познания объекта предвидения*: главную роль здесь играет тщательное изучение предшествующего развития соответствующих общественных потребностей и интересов, технических и ресурсных возможностей, связанных с рассматриваемым объектом явлений. Для этих целей необходимо получить определенный объем качественной и объективной исходной информации и статистических данных. Сам процесс получения информации требует больших затрат технического, временного и финансового характера, что требует (при соблюдении условия точности и надежности прогноз)а нахождение более гибкой и эффективной системы;
- 2) *периода упреждения прогноза*: надежность и точность убывает с увеличением периода упреждения, на который разрабатывается прогноз (однако скорость убывания неодинакова для различных объектов и явлений). В связи с этим некоторые долгосрочные прогнозы могут быть достаточно точными и надежными, так как базируются на интегрированных данных, где влияние отдельных неточностей сглаживается;

- 3) *уровня знаний и способностей разработчика прогноза*: в данном случае подразумевается, что многое зависит от его способностей использовать достижения науки и научные исследования специализированных НИИ (задействованных смежных отраслей); от возможности ЛПР объективизировать полученные данные; от степени самокритичности к собственному научному багажу, мнению и эмоциям (здесь речь идет о важности опыта), к компетенции ЛПР для осуществления прогностической деятельности (компетенцию ЛПР можно проверить с помощью специализированных тестов);
- 4) *выбора необходимого прогностического метода*: не все методы позволяют разработать прогнозы с одинаковой точностью и достоверностью, так как более точные и трудоемкие методы требуют больших финансовых затрат и времени осуществления. Поэтому необходимо заранее определить итоговый уровень и качество окончательного прогноза и определить итоговый порог его точности и надежности (это можно сделать параллельным или комбинированным прогнозом, с тем чтобы применялись несколько методов с последующей корректировкой усредненных результатов);
- 5) *степени сложности прогноза*: она влияет на точность и достоверность итоговых прогностических данных. Это, в частности, доказывается тем, что большое количество явлений в рассматриваемом прогнозе основывается на его точности и надежности, поэтому необходимо отбрасывать несущественные и вторичные явления (абстрагироваться от несущественного), не оказывающие существенного влияния на будущее;
- 6) *способы влияния на процесс развития*: в данном случае при составлении любого прогноза выявляются множество внешних и внутренних факторов и интересов, потребностей и условий, непрерывно развивающихся и влияющих на развитие прогнозного объекта или явления, что необходимо учитывать при составлении прогноза и итоговых прогнозных данных.

Все ранее сказанное показывает тенденции, влияющие на качество (точность, надежность) прогнозов, что позволяет достаточно точно установить границы расширяющегося в будущем пространства, в центре которого будет рассматриваемый объект или явление. Эти границы и будут определять диапазон прогноза (здесь подразумевается расстояние между минимальным и максимальным состоянием прогнозируемо-

го объекта или явления). Поэтому в этих пределах можно уточнять и осуществлять будущее планирование.

5.3. Классификация прогнозов по периодам упреждения

Проведение классификации прогнозов зависит от поставленной цели, объекта прогнозирования, периода упреждения и так далее. В современной прогностике различают три типа прогнозов по способу исследования: *поисковые, нормативные, комплексные*.

При **поисковом прогнозе** возможное состояние объекта определяется на основе прошлых тенденций его развития с сохранением воздействия внешних и внутренних факторов и условным перенесением их в будущее. Здесь не учитываются условия, способные кардинально изменить тенденции развития, так как их предсказание практически невозможно. Поэтому целью поискового прогноза является ответ на вопрос, что может произойти в будущем при сохранении данной тенденции и воздействии тех же самых внутренних и внешних факторов.

В **нормативном прогнозе** возможное состояние исследуемого объекта задается в качестве цели, поэтому задача данного прогноза состоит в ответе на вопрос, какими путями и ресурсами будет достигнута данная цель. Здесь мы видим обратную (по сравнению с поисковым прогнозом) закономерность, где распределение вероятности идет в обратном порядке — от заданной цели к выявленным тенденциям.

Однако наиболее достоверные результаты могут быть получены в результате осуществления **комплексного прогноза**. Соединение поискового и нормативного прогнозов является одним из базисов построения системы, прогнозирующей использование земельных ресурсов. Результатом применения комплексного прогноза является создание сложного конгломерата из новых социально-экономических общественных потребностей, научно-технических возможностей современного общества, построенного на идее социально-эколого-экономической целесообразности развития современных землевладений (землепользований). Именно для удовлетворения всех этих потребностей и увязки их с поставленной и научно обоснованной целью и будут применяться комплексные прогнозы.

Следующий вид — **организационные прогнозы**, они, прежде всего, предназначены для решения следующих задач:

- оценка существующих ресурсов;
- определение проведения необходимых организационно-экономических задач и социально-экологических мероприятий для реализации возможных вариантов развития землевладения (землепользования);
- определение необходимых материально-финансовых, других материальных и нематериальных ресурсов, необходимых для осуществления всех мероприятий и размещение лучшего варианта прогноза.

В зависимости от требуемой формы итогового результата, возможностей использования земельных ресурсов прогнозы подразделяются на *количественные* и *качественные*.

Количественные прогнозы должны содержать только оценку будущего состояния исследуемого объекта или явления.

Качественные прогнозы, являясь описательными, характеризуют только те признаки изменения земли, которые могут быть исследованы и выражены количественно только в будущем.

Соотношения между ними, как показывают исследования и практика, будут зависеть от характера объекта или явления прогнозирования и периода упреждения. Чем больше период упреждения, тем выше роль качественного прогноза, но он становится менее достовернее.

Существует также деление прогнозов по целевому назначению (содержанию), на *условные* и *безусловные*.

Условный (активный) прогноз предназначен для оценки возможных направлений развития объекта или явления, учета последствия будущего развития, влияния внутренних и внешних факторов (данные прогнозы всегда многовариантны и рассматривают динамику развития исследуемого объекта или явления в условиях разнообразного сочетания внешних и внутренних факторов).

Безусловный (пассивный) прогноз, наоборот, предназначен для описания будущего состояния объекта или явления прогнозирования состояния исследуемого землевладения (землепользования) на основе прошлого инерционного движения и прошлых закономерностей и тенденций, которые будут продолжать развитие и формироваться в настоящем.

Необходимо также отметить, что прогнозы могут классифицироваться также и по соподчиненности (*вертикальные* и *горизонтальные*).

Одной из классификационных черт прогнозов использования земельных ресурсов является их деление в зависимости от *специфики объекта прогнозирования*. Однако анализ современной российской и зарубежной литературы показал, что современная классификация

прогнозов, по мере развития методов и принципов прогнозирования, будет постоянно меняться исходя из специфических требований и особенностей исследуемых объектов и явлений прогнозирования.

Деление прогнозов *по периодам упреждения* является достаточно условной классификацией, однако современная экономика в основном тесно сопряжена (по своему этапному развитию) с данной классификацией. По периодам упреждения прогнозы использования земельных ресурсов делятся на:

- оперативные (до 1 года), краткосрочные (от 1 до 5 лет);
- среднесрочные (от 5 до 10 лет);
- долгосрочные (от 10 до 20 лет);
- сверхдолгосрочные (от 20 до 50 лет);
- концептуальные (до 100 лет).

Данное деление прогнозов по периоду упреждения является достаточно условным, но в нем выражаются основные характеристики объекта (или явления) прогнозирования, такие как временной горизонт и объем исследуемых событий. Период упреждения будет влиять на характер прогнозных разработок, на выбор метода и модели прогнозирования, точность и надежность результатов прогноза и эффективность прогнозных исследований по развитию сельскохозяйственного землепользования региона.

5.4. Принципы и этапы разработки прогнозов

Процесс прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения региона (да и любой другой прогноз) осуществляется на базе определенных теоретических позиций, которые в науке принято называть принципами. Основной задачей принципов прогнозирования является соединение в единый конгломерат разнообразных методов и моделей разработки комплексного прогноза развития региона и его отдельных элементов, с целью получения теоретического и методического базиса прогнозирования.

Однако необходимо отметить, что вся совокупность принципов, используемых в прогнозировании землевладения (землепользования), является чисто условной, так как часть прогнозных принципов может применяться и в других отраслях (общие принципы) народного хозяйства, а часть принципов характерна только для прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения (специальные принципы).

В случае использования земель сельскохозяйственного назначения региона теория прогнозирования позволяет выделить следующие пятнадцать принципов:

- 1) *состоятельность прогноза* — заключается в соблюдении правил и требований, обеспечивающих его научно-практическую обоснованность;
- 2) *вероятность* — заключается в множестве факторов, воздействующих на развитие землевладения (землепользования);
- 3) *согласованность* — подразумевается сосредоточенность всех параметров комплексной системы прогнозов;
- 4) *активность* — выражается через активное прогнозирование (нахождение оптимальных путей достижения цели);
- 5) *системность и комплексность* — подразумевается взаимосвязанность целей прогнозов, объекта исследования и элементов прогнозной модели;
- 6) *непрерывность* — выражается в постоянном прогнозировании на всех стадиях развития объекта;
- 7) *вариантность* — подразумевает при разнообразии и противоречивости исходных данных множество решений для определения вариантов развития объекта, которые реальны и осуществимы и могут быть реализованы;
- 8) *последовательность* — переход от прогнозов с малым сроком упреждения к более большим и от частных (единичных) к общим (сложным) прогнозам.
- 9) *приоритетность* — заключается в создании прогнозов с меньшим периодом упреждения, с целью перехода от частного к более общему;
- 10) *обратная связь* — заключается в учете антропогенных факторов воздействия на исследуемый объект или явление как фактора активного воздействия на характер и поведение объекта и явления;
- 11) *избирательность* — информационная связь, заключающаяся в получении и применении качественной достоверной информации, которая будет использоваться для выработки решения на исследуемом этапе развития объекта или явления;
- 12) *верифицируемость* — определение достоверности, точности, надежности прогнозирования землепользования (землевладения);
- 13) *рентабельность* — подразумевает, что затраченные силы и средства (финансовые) многократно окупятся в результате использования прогностических данных;

- 14) *исследовательский принцип* — данный принцип основан на том, что рассмотрение исследуемого объекта опирается на процесс саморазвивающейся системы комплекса землепользования (землевладения);
- 15) *нормативный принцип* — данный принцип рассматривает использование земельных ресурсов как естественный объективный процесс, вызванный потребностью общества.

Необходимо отметить, что специфические принципы прогнозирования землевладения (землепользования) присущи только прогнозам использования земельных ресурсов и отражают социально-экономические и общественно-политические особенности развития объекта прогнозирования — земли и ее специфической особенности как главного средства производства в сельском хозяйстве, так и уникального пространственно-исторического базиса других отраслей народного хозяйства. Соединение общих и специфических принципов прогнозирования исследуемого объекта позволит разработать наиболее эффективный путь к дальнейшему использованию земельных ресурсов региона.

Этап прогнозирования — это часть процесса (стадии) разработки прогноза. Сейчас в прогнозировании выделяются три последовательных этапа:

- 1) прогнозная ретроспекция (анализ);
- 2) прогнозный диагноз (объяснение);
- 3) проспекция (собственно прогноз).

Данные этапы имеют четкие границы во времени и в целях.

На этапе **ретроспекции** производится анализ объекта или явления прогнозирования, истории возникновения и развития, проводится исследование прогнозного срока для целей получения качественного и систематизированного описания объекта или явления прогнозирования.

На этапе **прогнозного диагноза** производится описание объекта или явления прогнозирования, с выделением тенденций и закономерностей развития, и определяется модель прогнозирования. А с помощью применения метода индукции описываются умозаключения о состоянии объекта в прошлом и настоящем (производится, по сути, главный вывод всего исследования). Достоверность выводов будет прямо пропорциональна количеству исследованных закономерностей, явлений и тенденций, которые легли в основу вывода.

На этапе **проспекции** на основе диагноза будет разрабатываться непосредственно прогноз (здесь на основе дедукции производится умо-

заключение о будущих путях — вариантах, тенденциях и закономерностях развития объекта или явления).

Рассмотренная нами тройственная функция (описание—анализ; объяснение—диагноз; предсказание—прогноз) — общепризнана для любой науки, однако функция предсказания здесь гораздо слабее предыдущих. В то же время, следует отметить, что это триединство является неразрывным и дополняет друг друга в научном познании.

5.5. Методы прогнозирования использования земельных ресурсов

Метод прогнозирования — это научный способ исследования объекта (явления, прогнозирования) для целей разработки прогнозов. Сегодня уже известно почти 2000 методов, но наибольшее распространение получили около 150 из них. В настоящее время уже разработана единая универсальная классификация методов прогнозирования.

По формализованным характеристикам методы прогнозирования разделяются на *интуитивные* и *формализованные*.

Применение **интуитивных** методов распространяется на те объекты (явления), при прогнозировании развития которых будет достаточно сложно учитывать множество внешних и внутренних факторов, используя при этом оценки экспертов (это связано либо со значительной простотой, либо сложностью прогноза).

К **формализованным** методам отнесены методы с научным подходом исследования — *экстраполяции* и *моделирования*.

Это, в свою очередь, позволило разделить методы прогнозирования на *объективные*, *субъективные* и *системные*.

К **объективным** методам относятся те, которые базируются на научном способе исследования будущего состояния объекта (явления). Здесь применяются экстраполяция и математическое моделирование.

К **субъективным** методам относятся интуитивные методы, применяемые экспертами, на основе жизненного и профессионального опыта.

К **системным** методам относятся те методы, которые производят исследование развития объекта (явления). Они состоят из системы элементов (данный метод моделирует внутренние и внешние связи элементов).

Мы будем придерживаться классической (научно-практической) классификации методов прогнозирования использования земельных ресурсов.

1. Методы экспертных оценок.
2. Методы логического моделирования.
3. Математические методы прогнозирования.
4. Нормативные методы.
5. Методы экспертных оценок.

Основа данных методов — интуитивно-аналитическая деятельность специалистов (экспертов) или группы специалистов (группы экспертов), которые высказывают свои суждения по проблемам использования земельных ресурсов, используя свой жизненный и профессиональный опыт. Решающее значение здесь отводится специалисту (эксперту), который на основе своих знаний и прошлого профессионального опыта работы в землеустроительных службах делает анализ и заключение о:

- возможных путях (вариантах) будущего развития объекта (явления) исследования;
- будущих путях формирования землевладения (землепользования).

Заключения эксперта бывают качественные или количественные. Они подвергаются статистической и экономико-математической обработке с применением современных ЭВМ. То решение, которое набрало более 50% подобных (аналогичных) ответов на поставленную проблему, и будет применяться как возможное правильное решение. Оценка точности прогнозного результата производится по формуле:

$$m_3 = \sqrt{\frac{\sum PV^2}{\sum P(n-1)}},$$

где m_3 — среднеквадратическое результатов опроса; $\sum P$ — сумма весов опроса; V — отклонение результатов опроса от прогнозного показателя; n — количество экспертов (человек).

В процессе формирования данного решения происходит целый комплекс действий, направленных на принятие прогностического решения о будущем развитии исследуемого землевладения (землепользования). Сам процесс выработки прогностического решения, время его разработки, будет происходить в два этапа, в зависимости от информационного обеспечения, позволяющего выработать прогностическое решение, направленное на упреждение неблагоприятных событий (явлений). Выработка такого решения происходит на основе применения специализированных методов, которые и рассмотрим более подробно.

Один из самых старых методов опроса — *интервьюирование*, определяемое как устный опрос, осуществляемый в форме беседы-интервью. Для этих целей опрашивающий разрабатывает специальный вопросник для эксперта. Вопросы здесь составляются по принципу получения на них мгновенного однозначного ответа, без обдумывания и анализа их экспертом. Эксперт за некоторое время (обычно это 5–10 дней) извещает об общей тематике интервью и направленности. Сами вопросы задаются в процессе опроса. Последовательность вопросов выстроена по принципу «от простого к сложному», от минимального к глобальному, конкретизируя глубину исследования.

К достоинствам данного метода можно отнести:

- живой контакт опрашивающего с экспертом;
- возможность непосредственного получения необходимой информации, от простой до сложной;
- возможность уточнения отдельных моментов.

К недостаткам можно отнести:

- сильное влияние (давление) опрашивающего на эксперта;
- отсутствие времени на анализ и обдумывание;
- большие затраты времени на опрос всех экспертов.

Следующий по важности — *метод анкетирования*. В нашем случае участниками анкетного опроса являются эксперты различных отраслей знаний, исследующие данную проблему по роду своей специальности. Применяется специализированная анкета с вопросами (разработанными анкетистами исследования), на которые однозначно отвечает специалист-эксперт или дает свое заключение (или описание) по поводу изложенной ситуации будущего развития объекта (явления).

5.5.1. Классические методы прогнозирования использования земельных ресурсов

Метод мозговой атаки (коллективной генерации идей). Указанный способ прогнозирования основан на использовании творческого — научного мышления экспертов для выработки новых идей или согласованной картины развития будущего объекта (явления). В процессе этого надо соблюдать несколько обязательных правил.

Четно формулировать суть проблемы, выделяя главный разрабатываемый вопрос (проблемы).

Не позволять считать неправильной любую поданную идею, пока это не будет доказано.

Стимулировать развитие новых идей и считать их правильными, пока не будет доказано обратное.

Поддерживать благоприятную и доброжелательную обстановку во время обсуждения идей.

Практическая реализация данного метода осуществляется на собрании участников (обычно 10–15 человек), которые за несколько дней (примерно за 10–20 дней) до собрания знакомятся в письменной форме с предварительной информацией по изучаемому вопросу. Затем, в процессе обсуждения объекта прогнозирования, выдвигаются множество идей, которые принимаются за главные, а позже производится их анализ, обсуждение и выделение главной. Данный метод широко применялся для прогнозирования глобальных процессов использования земельных ресурсов.

Метод научной дискуссии. Данный способ применяется для прогнозирования использования земельных ресурсов с целью реализации глобальных вопросов концептуального характера путем решения и анализа малозначимых факторов. К недостаткам метода можно отнести его общеконцептуальный подход и абстрактность поступлений событий в ближайшее время.

Метод систематического полевого наблюдения. Этот способ основан на том, что в качестве экспертов будут выступать тренированные (обычно специалисты-производственники) наблюдатели, которые после обследования (исследования) объекта (явления) составляют план-схему или описание тех проблем (явлений), которые, по их мнению, будут развиваться и влиять на окружение. Достоинство данного метода заключается в его индивидуальном подходе к объекту (явлению) прогнозирования. К недостаткам можно отнести его же достоинства.

Метод прогнозирования-интервью с жителями (горожанами) объекта исследования. В данном методе респондентам (опрашиваемым) предлагается описать (нарисовать) части объекта (города), отвечая на поставленные вопросы. Результатом этого будет рассказ, проанализировав который, эксперт (ЛПР) получает индивидуальную картину объекта (города). Достоинство метода заключается в достижении максимального результата только на локальном объекте.

Метод свободного описания. В данном методе экспертами будут выступать специалисты и служащие, работающие на различных народнохозяйственных комплексах объекта исследования. Им дается задание написать рассказ об объекте исследования (т. е. его будущем развитии). Затем с помощью метода контент-анализа выделяют те места

и прилагательные, которые чаще всего повторяются, на основании чего и создается прогнозный «портрет» объекта (явления).

Метод глобального анализа. В данном методе выбор экспертов аналогичен предыдущему методу. Здесь экспертам задаются наиболее общие и типичные вопросы, предполагающие получение развернутого ответа: «Что будет происходить в данной среде (объекте)? Какую роль будет играть отдельный элемент в общем? и т. д.». Анализ ответов осуществляется по правилам предыдущего метода.

Методы логического моделирования. В основу здесь положено интуитивное логическое мышление прогнозиста (ЛПР), которое опирается на его интуицию, профессиональные, жизненные знания и опыт.

Данные методы чаще применяют для осуществления качественно-количественного прогнозирования. Они базируются на общих знаниях и закономерностях объекта прогнозирования, направленных на выделение наиболее важных перспективных проблем.

В данном пособии рассмотрим наиболее важные методы логического моделирования: *метод прогнозного сценария, метод аналогий, метод прогнозирования по образцу* (эталону).

5.5.1.1. Метод прогнозного сценария

Данный метод предполагает установление стройной логической последовательности хода развития объекта (события) с целью определения альтернатив развития объекта (явления). Для разработки сценария привлекается группа специалистов (обычно от 5 до 25 экспертов высшей квалификации, проработавших не менее 20 лет в данной отрасли народного хозяйства), которые на определенной стадии разработки сценария могут прийти к разногласиям¹.

Затем итоговый вариант прогнозного сценария подвергается анализу и экспертизе, а далее специалисты приступают к прогнозированию.

Необходимо отметить, что в процессе прогнозирования прогнозисты-эксперты должны консультироваться со специалистами-производственниками как исследуемой отрасли знания, так и смежных отраслей и организаций. Принятие прогнозного сценария в экономических отраслях государства позволяет поэтапно достигать необходимых результатов, минуя «узкие места» и кризисные ситуации.

В прогнозном сценарии существуют такие понятия, как *прогнозный граф* и *«древо цепей»*. **Граф** — это фигура, состоящая из точек (вер-

¹ Поэтому чем меньше количество экспертов, тем лучше или чем меньше разных суждений, тем более точный и достоверный разрабатывается сценарий.

шин), соединенных отрезками(ребрами). **Древо цепей** — это ориентированный ряд, не имеющий петель (отводных направлений), ребра соединяют попарно его вершины. Построение «древа цепей» (граф-древа) позволяет его использовать при анализе систем, объектов и процессов, в которых выделяются несколько уровней важности прогнозных информации и решений.

Достоинство «древа цепей» и его научно-практическая ценность заключается в том, что оно позволяет проследить ранговый порядок в последовательности достижения главной цели. В нашем случае — это рациональное использование земельных ресурсов страны. Предполагается создание такой системы управления земельными ресурсами, которая позволила бы уменьшить землеемкость производимой продукции, снизить деградацию почв и осуществить комплекс мероприятий, направленных на создание системы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

5.5.1.2. Метод аналогий

Данный метод заключается в осуществлении прогноза будущего состояния объекта изучения на примере другого или аналогичного объекта (явления). Применение данного метода прогнозирования возможно только при условии, что исследуемый объект (явление) и аналогия-объект (явление) имеют существенное сходство. Это может быть выражено через применение аналогичных методик, достижение аналогичных целей при равных стартовых условиях и т. д. Сюда относятся методы *исторических* и *географических аналогий* (предполагается, что прогнозирование по аналогии предполагает соотношение исследуемой территории с другой, имеющей примерно одинаковые основные хозяйственно-географические характеристики).

В основу **метода географических аналогий** заложен принцип прогнозирования использования земельных ресурсов, соотнесение исследуемых данных объекта (явления) прогнозирования с ему подобным (для которого в прошлом уже существует реализованный прогноз). Чтобы выявить такой прогноз, необходимо искать общие черты или тождество (похожесть) между отдельными элементами, явлениями или внешними и внутренними условиями развития. Поиск аналогичных явлений может быть затруднителен, они могут сильно отличаться друг от друга, поэтому необходимо искать общие тенденции и направления развития (которые могут находиться не на поверхности исследуемого явления). Поэтому для применения данного метода надо выявить множество подобных условий и идентичных явлений (данные

показатели выделяются без учета важности и иерархии) с одновременным анализом свойств и условий сравниваемых объектов (явлений) исследования для целей выявления различий (установления степени точности и достоверности).

В основу **метода исторических аналогий** положена теория развития общества и природы (каждое явление или событие повторяется во времени, но на более качественном уровне). Данный метод предполагает, что исследуемый объект (явление) можно сравнить с подобным, который имел место в далеком прошлом.

Применение методов географических и исторических аналогий должно основываться не на механическом применении, а на основе творческого подхода, что позволит нивелировать некоторые внешние и внутренние шероховатости и различия, а также произвести абстрагирование второстепенных факторов и событий.

Метод прогнозирования по образцу (эталону). Данный метод научного предсказания будущего развития объекта (явления) построен на основе исследования объекта-эталона. Здесь подбирается образец, на основе которого будет логически экстраполирован разрабатываемый прогноз. Процесс положения образца (эталона) необходимо проводить не механически, а с учетом специфики объекта исследования и с учетом особенностей природно-экономических условий.

Достоверность данных методов (методов логического моделирования) будет зависеть от умения экспертов или прогнозистов (ЛПР) осуществить интуитивное прогнозирование, применяя одновременно методы научного прогнозирования и абстрагирования от всего мало-значимого и второстепенного.

5.5.1.3. Нормативные методы прогнозирования

Метод нормативного прогнозирования заключается в том, что значения прогнозных показателей установлены государственными стандартами (ГОСТами) и строительными нормами (СНиПами), которые являются научно обоснованными документами. Данные методы подразделяются на: *нормативно-целевой, нормативно-ресурсный и балансовый.*

Нормативно-целевой метод (в землеустройстве) применяется для определения перспективных площадей различных категорий земель (особенно это распространено при расчетах прогнозных площадей и объектов и размеров сельскохозяйственных построек — ферм, пастбищ, севооборотов и т. д.).

Применение **нормативно-ресурсного** метода целесообразно при прогнозировании выхода валовой продукции производства с учетом наличных ресурсов и существующих (расчетных) затрат.

Применение **балансового** метода позволяет определить новые пропорции категорий земель, наметить разумные пропорции (внутри объекта прогнозирования) и обосновать данные изменения новыми, перспективными условиями производства на всех стадиях прогнозирования.

5.5.2. Математические методы прогнозирования

Прогрессивное и научно-прикладное значение математических методов прогнозирования бесспорно и доказано высокой точностью, надежностью и объективностью получаемой информации, а также высокой адаптивностью методов с ЭВМ, созданием элементарных автоматизированных прогнозных систем, работающих в режиме постоянного упреждения (опережения) явлений (событий).

Существует предположение (в основном это так и происходит), что исследуемый объект (явление) будет развиваться с учетом прошлых тенденций и закономерностей развития¹, поэтому математические методы прогнозирования, исходя из данных тенденций, находят экономико-математические закономерности, позволяющие осуществить прогнозирование развития объекта (явления) на заданный период упреждения.

В современном² экономическом прогнозировании (прогнозирование использования земельных ресурсов) наибольшее распространение получили методы *экономико-математического моделирования* и *математической экстраполяции*.

Экономико-математическое моделирование представляет собой экономико-пространственно-временную имитацию существующей (действующей) системы путем конструирования специализированной конструкции (модели), в которой воплощены основные принципы и тенденции функциональной организации исследуемой системы.

¹ Предполагается сохранение тенденций развития в прошлом, настоящем периоде и сохранение данной тенденции на прогнозный период.

² Современность моделей подразумевает перевод их в программный продукт для персональных ЭВМ для получения множества модельных структур и выбор наиболее приемлемой, экономически выгодной модели развития объекта (явления).

Эти методы экономико-математического моделирования предназначены для разработки математической модели задачи, решение которой позволяет получить качественные данные объекта (явления) исследования.

В этом процессе определяется окончательная цель — целевая функция, которая достигается в случае обеспечения ее материальными и нематериальными ресурсами. Прогнозирование использования земельных ресурсов методом экономико-математического моделирования проходит ряд определенных этапов:

- 1 этап — формулирование задачи;
- 2 этап — создание формализованной схемы;
- 3 этап — проведение эксперимента (чаще всего на ЭВМ) с формализованной схемой;
- 4 этап — проведение анализа полученных математических данных.

Результаты исследования должны проверяться с особой тщательностью, так как итоговые результаты влияют на выбор и построение модели. Особо надо следить за выбором количества исходных данных и связями между ними (влияние исходных данных друг на друга в процессе их функционирования), ошибка в этом может привести к созданию некачественной модели.

5.5.2.1. Метод математической экстраполяции

Метод определения количественных величин в периоде упреждения на основе аналитического отображения определенных закономерностей и тенденций будущего состояния объекта (явления) прогноза.

Как показывает практика прогнозирования, самые точные результаты получаются при соотношении продолжительности периода наблюдения (ретроспекции) и периода упреждения (проспекции) 2:1, а еще более точные результаты — при соотношении 5:2. Это предполагает, что если прогнозировать надо на 10 лет вперед, то надо изучить изменение значений на протяжении прошедших 20 или 25 лет.

Основная сущность метода прогнозной экстраполяции заключается в выявлении основного тренда (основной тенденции явления) на множестве исходных данных отчетного периода (ретроспекции) и его продление на прогнозируемый период (проспекцию). Тренды бывают несколько видов (табл. 8).

Таблица 8
Виды трендов

Вид тренда	Формула для парной зависимости	Формула для множественной зависимости
Линейный	$y = a_0 + a_1 x_1 \pm mI$	$y = a_0 + \sum_{i=1}^m a_i x_i \pm mI$
Степенной	$y = a_0 x^{a_i} \pm mI$	$y = a_0 \prod_{i=1}^m x^{a_i} \pm mI$
Гиперболические: • в общем виде уравнение гиперболы • частный случай уравнения гиперболы • в общем виде уравнение квадратической параболы • частный случай уравнения квадратической параболы		$y = a_0 + \frac{a_i}{x} \pm mI$ $y = a_0 + \frac{a_i}{\sqrt{x}} \pm mI$ $y = a_0 + a_1 x + a_2 x^2 + \dots + a_i x^i \pm mI$ $y = a_0 + a_1 x + a_2 x^2 \pm mI$

$$mI = \pm \sqrt{\frac{\sum (y - \bar{y}x)^2}{n-1}},$$

где y — результативный показатель; x_i — фактор производства; a_0 — свободный член уравнения; mI — ошибка прогноза; a_i — коэффициент уравнения; n — количество лет; m — верхний предел тренда.

Прогноз по тренду осуществляется с помощью применения ЭВМ. В качестве исходной информации для стандартных программ служат динамические ряды изучаемых явлений (объектов или процессов). Затем по программе рассчитываются исходные параметры трендов (их статистические характеристики).

Экстраполяция широко применяется в экономическом прогнозировании (в прогнозировании использования земельных ресурсов), дает достаточно высокие результаты прогнозирования и позволяет проследить формирование данных тенденций как на конечном, так и на промежуточном этапах.

5.5.3. Применение современных прогностических моделей

Метод моделирования¹ – это научный способ исследования, в данном случае разновидности экономических, социальных и экологических процессов, который применяется для всех форм (пассивного и активного прогнозирования) воздействия на объект (явление) прогноза.

Можно предложить следующую (примерную) классификацию прогностических моделей: *функциональные модели, модели физических процессов, экономические модели, процедурные модели, картографические модели.*

Функциональные модели предназначены для разработки до начала исследования с целью описания технологической схемы действия процесса (в основном это графики, чертежи и уравнения).

Физические модели предназначены для демонстрации математической зависимости переменных, характеризующих процесс производства (они бывают непрерывными и прерывистыми, дискретными, ограниченными и статистическими).

Экономические модели предназначены для демонстрации зависимости экономических показателей исследуемых явлений(процессов) и выявления путей для их оптимизации. Модели могут быть выражены в виде формул, уравнений, алгоритмов. Сами модели делятся на плановые и производственные. Плановые предназначены для оптимизации планов и оценки разных вариантов плановых решений; производственные предназначены для демонстрации связи между экономическими показателями и параметрами производственного процесса, с целью организации оперативного управления производственной системы.

Процедурные модели предназначены для описания управленческой структуры системы и описания управленческой среды. Здесь же описывается и структура представления исходной информации.

Картографические (карта, схема) модели — предназначены для формирования наглядно-информационной модели, демонстрации природных и социально-экономических явлений пространственного характера. Данный метод моделирования предназначен для решения целого спектра задач:

- показать современное состояние использования земельных ресурсов;
- показать наиболее «узкие» и проблемные места регионального развития;

¹ Понятие «модель» происходит от лат. слова *modulus* — мера, образец.

- отобразить те места (районы), где создается наиболее благоприятная (по материальных и нематериальных ресурсов) обстановка для достижения заданных целей прогноза;
- наглядно отобразить будущие преобразования (прогнозируемое состояние) использования земельных ресурсов;
- выявить будущие противоречия и тенденции, возникающие в процессе достижения заданной цели.

Данный метод моделирования находит свое воплощение в планово-картографических документах, Федеральной и Генеральной схемах использования земельных ресурсов, схемах землеустройства (различных уровней) и иных прогностических документах. Данные прогностические модели должны отвечать ряду специальных требований.

1. Точно и правдиво отражать структуру формирования процесса развития.
2. Построение модели осуществляется по принципу блоков, с целью внесения различных изменений и дополнений, приближающих модель к наиболее точному воспроизводству исследуемого объекта (явления).
3. Быть достаточно абстрактными и адаптивными для оперирования множеством переменных в процессе приближения модели к реальному объекту исследования.
4. Быть физически осуществимыми на современном этапе развития технологии и техники.
5. Обеспечивать получение полезной информации об объекте, решение поставленной задачи и поиски экстремальных значений.
6. Использовать существующую и стандартную терминологию.
7. Обеспечивать проверку истинности и соответствия модели оригиналу (верифицированность и корректировка).

Применение прогностических моделей, использующих прогностические методы, позволяет наряду с высокими результатами решить также комплекс задач, а именно, выявить:

- внутренние и внешние тенденции развития объекта (явления) исследования;
- структуру внешних связей, на которые моделирование может оказать влияние;
- систему связей объекта (явления) исследования.

5.6. Верификация прогнозов

Верификация прогноза представляет собой, в данном случае, оценку точности, надежности и достоверности прогноза.

Под точностью прогноза понимается оценка его вероятности осуществления, а именно, возможности наступления данного события или явления.

Оценка точности прогноза производится путем определения среднеквадратической ошибки или достоверных интервалов. В настоящий момент существует пять классов точности для экономических расчетов (табл. 9).

Таблица 9
Классы точности экономических расчетов

Класс точности	Степень точности расчета	Отклонения при изменении, %		
		большие	средние	малые
1	Повышенная	До 4	До 3	До 1
2	Обыкновенная	5,1–1,5	3,1–1,0	1,1–5
3	Приближенная	15,1–2,5	10,0–20	5,1–10
4	Ориентировочная	25,1–50	20,1–40	10,1–20

В настоящий момент в прогностике разработано несколько видов верификации прогнозов. Рассмотрим их подробнее.

Прямая верификация — верификация прогнозов путем сравнения прогноза с реальной действительностью.

Косвенная верификация — оценка прогноза путем его сопоставления с прогнозами, полученными из других источников информации (сравнение прогноза с прогнозами смежных отраслей народного хозяйства).

Верификация путем проверки адекватности прогностической модели в ретроспективном периоде (сравнение расчетной величины с фактической в период ретроспекции позволит установить точность прогноза, а также путем аналитического и логического выведения прогноза из ранее полученных прогнозов).

Верификация прогнозным опросом — верификация прогноза путем использования дополнительного обоснования или изменение экспертом его мнения, отличающегося от мнения большинства.

Верификация оппонентом — верификация прогноза путем опровержения критических замечаний оппонента по прогнозу.

Под достоверностью прогноза понимается вероятностное осуществление прогноза для заданного доверительного интервала. Достоверность прогноза зависит от следующих факторов: достоверности исходной информации; выявления закономерностей в развитии исследуемого объекта (явления) прогнозирования в зависимости от выбора метода прогнозирования. Достоверность прогноза обратно пропорциональна периоду упреждения, чем больше период упреждения, тем меньше точность получаемых расчетов (достоверность прогноза снижается).

Рассматривая все эти особенности верификации прогнозов, можно сказать, что эффективность прогнозов необходимо рассматривать в комплексе с планированием и потребностями народнохозяйственного комплекса страны в земельных ресурсах, с учетом достигнутого эффекта не пользования земельными ресурсами.

5.7. Прогнозирование как функция управления земельными ресурсами

5.7.1. Сущность и понятие земельных ресурсов

Главными видами природных ресурсов являются: энергия солнца, космическая энергия, земельные и минеральные ресурсы.

Все природные ресурсы подразделяются на:

- *исчерпаемые* (которые бывают возобновимыми и невозобновимыми);
- *неисчерпаемые* (энергия солнца, космическая энергия, энергия ветра и воды).

Невозобновимые исчерпаемые ресурсы — это залежи полезных ископаемых (минеральные ресурсы и вещества).

Возобновимые исчерпаемые ресурсы — это почвы, вода, атмосферный воздух, различные виды растительности и животного мира. Однако только земельные ресурсы относятся к частично возобновляемым природным ресурсам.

Современное определение земельных ресурсов звучит так — это земли, которые используются или могут быть использованы в различных отраслях народнохозяйственного комплекса страны. Общее определение земельных ресурсов включает следующее:

- обособленная территория суши, подготовленная и используемая человеком для производства продукции и выполняющая роль пространственно-исторического базиса народнохозяйственного комплекса страны;

- главный вид природных ресурсов, которые используются как средство производства в лесном и сельском хозяйстве для целей получения продукции; это часть территории, которая предоставляется в собственность, аренду, пользование юридическим и физическим лицам местной администрацией, в чьем ведении находится данный участок земли.

В общем виде можно определить, что земельные ресурсы как часть природных ресурсов в мировой системе природопользования являются объектом изучения и выступают в производственном отношении между обществом и природой.

При этом надо учесть, что роль земли в общественном производстве (по отраслям) различна. Так, в промышленности земля является пространственной базой и источником сырья. В других же отраслях (сельском и лесном хозяйстве) земля является главным средством производства, обладая главным качеством плодородия. Все это создает новые экономические закономерности использования земельных ресурсов человечеством для удовлетворения своих возрастающих потребностей, а сама природа является основой жизни и деятельности человека как источник существования. Однако общее здесь то, что земля является основой материального производства и базисом для существования и развития народного хозяйства.

5.7.2. Связь управления земельными ресурсами с прогнозированием

Управление земельными ресурсами — это комплекс правовых, экономических, технических, организационно-хозяйственных мероприятий по регулированию земельных отношений в условиях реорганизации экономики страны.

Согласно этому определению, государственные органы управления земельными ресурсами выступают в роли управляющей системы, а объектом управления является земельный фонд страны, землевладения (землепользования), земельные угодья.

Современная функция управления подразделяется по двум основным признакам (по двум группам):

- 1) *по своему назначению и содержанию*: социально-целевые координация (согласование) и организация сельхозпроизводства;
- 2) *по конкретным формам воздействия на управляемый объект*: учет, анализ, прогнозирование, принятие решений, организацию и контроль выполнения решений.

Анализ и конкретизация данных функций позволяет определить основные функции управления земельными ресурсами:

- ведение земельного кадастра;
- анализ использования земель;
- прогнозирование использования земель;
- планирование и проектирование земель;
- государственный контроль за использованием земель.

Земельный кадастр — это совокупность достоверных сведений о природном, хозяйственно-экономическом, правовом положении земель. Он выполняет функцию исходной информационной базы для управления земельными и природными ресурсами.

Анализ использования земель представляет собой специфический вид управленческой деятельности, направленный на осмысление и внутреннее глубокое понимание диалектики развития управляемого объекта и правильной оценки его внутренних и внешних движущих сил. Собственно, в анализе оценивается сложившаяся ситуация, намечается будущая цель и средства для ее достижения (т. е. анализ является инструментом по подготовке решения).

Прогнозирование — это высшая форма анализа и важная функция управления. Основной задачей прогнозирования является выявление тенденций и закономерностей в использовании земель и обоснование процессов, которые могут возникнуть в будущем (снижение плодородия почв, заболачивание и т. д.).

Планирование использования земель является основным звеном системы управления земельными ресурсами. Основной функцией планирования является принятие плановых решений, воплощенных в план, и текущих директив, имеющих адресный характер.

Проектирование и использование земель составляет комплекс инженерно-технических и организационных мероприятий, направленных на реорганизацию и совершенствование существующей организации территории.

Государственный контроль за использованием и охраной земель — предназначен для обеспечения соблюдения всеми юридическими и физическими лицами земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Рассмотрим более подробно прогнозирование как одну из главных функций управления земельными ресурсами.

Современное прогнозирование рассматривает две функции предвидения:

- 1) предсказательную (описательную);
- 2) предуказательную (предписательную).

Они имеют свою цель, форму выражения, содержание. В частности, целью предсказательной функции является описание будущих перспектив развития объекта, а предуказательной — указание целенаправленной деятельности в будущем.

Предсказание проявляется в форме интуитивного предчувствия, угадывания и прогнозирования, а предуказание — в виде планирования (программирования), проектирования. Однако в прогнозировании использования земельных ресурсов обе функции рассматриваются одновременно (рассматриваются равноценно) при разработке итогового прогноза. Однако форма проявления данных функций различна:

- предчувствие дает информацию о будущем на основе интуиции;
- предугадывание — на основе жизненного и профессионального опыта;
- прогнозирование — на основе специализированного исследования.

Проявление формы предуказательной функции выражается через:

- 1) предположение результата деятельности (целеположение);
- 2) установление конкретной цели (планирование);
- 3) определение и установление основных, раскрываемых и уточняемых в планировании положений (программирование);
- 4) создание детализированных образцов будущего, детализация и конкретизация деталей разработанных программ (проектирование).

В результате прогнозирования получают данные с различными вариантами прогнозных выводов, поэтому задача ЛПР — сделать выбор прогнозного решения. Общие функции прогнозирования приводятся на рис. 26.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что основная функция прогнозирования использования земельных ресурсов состоит в определении стратегического направления будущего развития земельных отношений (а именно в выработке системы рекомендаций перспективным использованием земельных ресурсов).

Анализ объектов прогнозирования состоит в комплексной прогностической модели, с помощью которой можно получить прогнозную информацию об объекте. Он позволяет выбрать методы прогнозирования исходя из цели разработки прогноза и объекта (явления) исследования. Однако проведение анализа объекта прогнозирования долж-

но проводиться на некоторых теоретических положениях, чаще называемых (для простоты) принципами. В частности, в прогностике были сформулированы следующие основные принципы.



Рис. 26. Анализ объектов прогнозирования и их классификация

- Принцип системности анализа** — данный принцип предполагает рассматривать объект прогнозирования как комплексную систему

совокупности различных характеристик объекта и общего прогностического фона с общей целью и задачей прогностического исследования.

2. **Принцип природной специфичности** — данный принцип предполагает обязательно учитывать природно-географическое месторасположение объекта прогнозирования, специфику закономерностей его развития, максимально возможные пределы его развития. Нарушение данного принципа может привести к большим ошибкам и абсурдности прогноза.
3. **Принцип оптимизации описания объекта прогнозирования** — данный принцип требует такого описания объекта (это происходит в ходе анализа), чтобы было возможно обеспечить заданную достоверность и точность прогноза при минимальных затратах на его разработку.
4. **Принцип аналогичности** — данный принцип требует при анализе объекта проводить сопоставление свойств описываемого объекта со свойствами уже описанных объектов (и составление прогнозов, получивших подтверждение временем и практикой), с целью отыскания схожих объектов и моделей прогнозирования, с целью отыскания объекта-аналога и использования отдельных элементов и моделей. Данный принцип направлен на минимизацию затрат на анализ и прогноз и обеспечение заданной точности и достоверности прогнозов на основе сопоставления с прогнозами объектов-аналогов.

Общая направленность данных принципов универсальна и пригодна для прогнозирования практически любых объектов и явлений. В свою очередь, объекты прогнозирования еще классифицируются по таким критериям: *по природе, масштабности, сложности*.

По природе объекты прогнозирования подразделяются на:

- научно-технические;
- технико-экономические;
- социально-демографические;
- военно-политические;
- естественно-природные (сюда входят: погода, окружающая среда, природные ресурсы — здесь же и земельные, водные).

По масштабности¹ объекты прогнозирования классифицируются на:

- 1) сублокальные — число переменных от 1 до 3;

¹ Классификация производится по количеству действующих переменных.

- 2) локальные — 4–14;
- 3) субглобальные — 15–35;
- 4) глобальные — 36–100;
- 5) суперглобальные — 100 и более переменных.

Причем, земельные ресурсы охватывают весь спектр данной классификации.

В данной классификации есть только общая элементная (по количеству элементов) составляющая, поэтому более подробная и детальная классификация по степени сложности будет зависеть от требуемой точности, и один и тот же объект исследования может относиться к различным классам сложности.

Выводы

В данной главе достаточно подробно рассматриваются различные аспекты прогнозирования и различия между научным прогнозированием и интуитивным предвидением, основные принципы и этапы разработки прогнозов, приводятся точные и научно обоснованные методики математического прогнозирования использования земельных ресурсов. Также в данной главе приводятся не только характеристики факторов прогнозов и определены основные задачи прогнозирования, но и взаимосвязь прогнозных и проектных документов. Анализ изложенных в данной главе материалов позволяет достаточно уверенно осуществить процессы прогнозирования использования земельных ресурсов.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение процессу прогнозирования.
2. Дайте определение различий между прогнозированием и интуитивным предвидением.
3. Дайте определение методу мозговой атаки (коллективной генерации идей).
4. Дайте определение методу научной дискуссии.
5. Дайте определение методу систематического полевого наблюдения.
6. Дайте определение методу свободного описания.
7. Дайте определение методу логического моделирования.
8. Дайте определение методу прогнозного сценария.

9. Дайте определение методу аналогий.
10. Дайте определение математическим методам прогнозирования.
11. Дайте определение методу математической экстраполяции.
12. Дайте определение нормативным методам прогнозирования.
13. Дайте определение верификация прогнозов.
14. Что такое фактор времени и как он влияет на качество прогнозов?
15. От каких факторов зависит качество прогнозов?
16. Дайте определение задачам прогнозирования.
17. Связь прогнозных и проектных документов.
18. Дайте определение этапов разработки прогнозов.
19. Дайте определения классификации прогнозов.
20. Дайте определения классификации прогнозов по периодам упреждения.
21. Дайте определения принципов и этапов разработки прогнозов.
22. Перечислите основные принципы прогнозирования.

Глава 6. Развитие земельного рынка в Российской Федерации

6.1. Государственное регулирование оборота земель

Опыт проведения экономических реформ в России показывает, что наиболее сложно и противоречиво происходит становление рыночных земельных отношений.

Анализ состояния проблемы государственного регулирования «рыночных» земельных отношений в России на институциональном уровне показывает, что ее решение необходимо искать не только в рамках организации собственно земельного оборота, но и на стыке с другими сферами государственного регулирования — кредитно-финансовой, налоговой системы, местного самоуправления, коммунального сектора, социальной системы и многими другими. И уже на этом этапе становится очевидным, что «стандартные» подходы, прямое перенесение опыта развитых стран на российскую землю может дать заведомо неприемлемые результаты.

Основными задачами государственного регулирования земельного оборота являются обеспечение рационального перераспределения земель между различными субъектами земельных отношений в соответствии с общественными интересами, предотвращая негативные экологические и социально-экономические последствия сделок с земельными участками.

Оборотоспособность земельных участков проявляется в возможности совершения с ними сделок. В настоящее время земельные участки находятся в ограниченном обороте. В соответствии со ст. 129 ГК РФ земля может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой ее оборот допускается законом о земле, т. е. земельный закон определяет перечень земель, в отношении

которых могут совершаться гражданско-правовые сделки, а также устанавливает правила совершения определенных сделок с землей. Общие требования к совершению гражданско-правовых сделок с землей содержатся в гл. 9 Гражданского кодекса РФ. Соотношение норм гражданского и земельного права применительно к сделкам с землей определяется как соотношение общих и специальных норм. Нормы гражданского права действуют в случаях, когда отсутствует специальная земельная норма, регулирующая данные правоотношения, либо земельно-правовая норма содержит отсылку к гражданско-правовой норме.

Земельные участки, не подлежащие в соответствии с Гражданским и Земельным кодексами Российской Федерации передаче в частную собственность, не могут находиться в обороте.

Запрещается передавать в частную собственность земельные участки:

- объектов культурного и исторического наследия;
- государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зеленых зон;
- лесного фонда;
- водного фонда;
- общего пользования (площади, улицы, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, пляжи и другие территории общего пользования);
- в населенных пунктах и пригородных зонах, предусмотренных градостроительной документацией для размещения объектов общего пользования, элементов инженерной и природоохранной инфраструктуры;
- на площадях залегания разведанных и утвержденных в установленном порядке месторождений полезных ископаемых, добычу которых предусмотрено производить открытым способом;
- подвергшиеся радиоактивному, химическому, биогенному заражению и санитарно-защитных зон предприятий;
- опытных полей государственных сельскохозяйственных научно-исследовательских и образовательных учреждений, племенных, элитно-семеноводческих хозяйств, конных заводов, рыбоводников;
- занятые системами агроландшафтного земледелия;

- занятые сельскими пастбищами, прогонами скота, дорогами, колдцами, родниками общего пользования, местами водопоя и другие по усмотрению схода граждан;
- прибрежной полосы внутренних водных путей, полосы отвода автомобильных и железных дорог, трубопроводного и другого транспорта общего пользования, линий электропередачи, речных портов и вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, а также зарезервированные для развития указанных видов транспорта;
- занятые производствами, запланированными к выносу за черту поселения или переносу по экологическим и социальным основаниям;
- спорных территорий, до разрешения споров. Запрет относится также к случаям судебного спора о принадлежности зданий, строений и сооружений, находящихся на земельном участке;
- иные земельные участки, занятые объектами, не подлежащими приватизации в соответствии с законодательством.

В Российской Федерации с 1990 г. началось осуществление земельной реформы и становление земельного права, соответствующего условиям перехода от плановой экономики к рыночной. Современное российское законодательство — одно из самых интересных, актуальных и противоречивых. За последние годы оно прошло различные этапы развития. В этой связи можно сказать, что под влиянием значительной политизированности основные принципы формирования и применения норм земельного права, регулирующего оборот земли, изменялись неоднократно.

Переломными в развитии земельного законодательства РСФСР стали 1990 и 1991 гг. В ноябре 1990 г. принимаются Законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе», «О собственности в РСФСР» и, наконец, 25.04.1991 г. вступает в действие Земельный кодекс (ЗК) РСФСР — основной кодифицированный закон, регулирующий земельные отношения, в том числе имущественного характера.

В ЗК РСФСР были достаточно понятно определены полномочия органов государственной власти, которыми на тот момент являлись Советы народных депутатов различных уровней. Они имели право от имени государства в соответствии с полномочиями, установленными законом, переводить земельные участки из одной категории в другую

в соответствии с установленным порядком, а также предоставлять земельные участки юридическим и физическим лицам для целей, установленных в законе, за плату и бесплатно.

Статья 30 ЗК РСФСР установила, что решение Совета народных депутатов о предоставлении земли в собственность за плату является основанием для заключения договора купли-продажи земельных участков юридическими и физическими лицами, т. е. ЗК РСФСР вводил понятие договора купли-продажи земельных участков, а Законом РФ от 23.12.1992 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» устанавливается свободный порядок продажи собственниками земли принадлежащих им земельных участков и требования к оформлению договора купли-продажи.

Вторая статья данного закона установила, что продажа земельного участка без изменения целевого назначения производится собственником самостоятельно, договор купли-продажи (купчая) земельного участка подлежит нотариальному удостоверению и регистрации в Земельном комитете.

Анализируя принятые на тот период законодательные и нормативные документы, можно сделать вывод, что при применении земельного законодательства использовался принцип — можно только то, что напрямую разрешено действующим законодательством, т. е. принцип, противоположный принципу применения гражданского законодательства.

С 01.01.95 г. вступил в действие Гражданский кодекс (ГК) РФ. И в соответствии с нормами, установленными ст. 129 и 209 ГК РФ, правоприменители пришли к пониманию, что земельный участок как объект гражданского права включается в оборот на общих основаниях. И только в том случае, если при обороте земельного участка используются иные способы, чем те, что установлены ГК РФ, такой оборот допускается в той мере, в какой он урегулирован Законом о земле и других природных ресурсах (законодательство, регулирующее оборот «земельных долей», Лесной кодекс и т. д.), т. е. меняется принцип применения земельного законодательства, регулирующего земельно-имущественные отношения.

Земельный кодекс РФ, во-первых, ввел в рыночный оборот практически все земли России. Известно, что земельный фонд России составляет 1709,8 млн га. Из них земли лесного фонда составляют 62%, сельскохозяйственного назначения — 25,7% (не путать с сельхозугодьями:

пашня, кормовые угодья, залежь, многолетние плодовые насаждения — 12,9%), земли запаса — 6,7%, земли особо охраняемых территорий — 1,9%, земли водного фонда — 1,6%, земли населенных пунктов — 1,1%, земли промышленности, связи и иного назначения — 1,0%. К землям сельхозназначения относятся те, что предоставлены сельхозпредприятиям, организациям для сельскохозяйственного производства, научных и учебных целей, а также гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота.

Согласно п. 4 ст. 27 Земельного кодекса, полностью изымаются из оборота (т. е. не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством) земли, занятые находящимися в федеральной собственности природными заповедниками и национальными парками, Вооруженными силами РФ, их органами и формированиями, ФСБ, объектами госохраны, атомной энергетики, закрытыми административно-территориальными образованиями, исправительными учреждениями Минюста и МВД, воинскими и гражданскими захоронениями, объектами для охраны границы РФ. Список из десяти пунктов, но по подсчетам специалистов это менее 3% земель России.

С 01.03.1996 г., исполняя ст. 13 Федерального закона «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», вернулись к первоначальному принципу применения земельного законодательства, так как нормы части второй Кодекса, касающейся сделок с земельными участками, применялись в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством. И данный принцип действовал практически до вступления в действие Федерального закона от 16.04.2001 г. № 45 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации”», а по существу до введения в действие гл. 17 ГК РФ «Право собственности и другие вещные права на землю».

Снова меняется принцип применения законодательства, регулирующего оборотоспособность земельных участков. Статья 260 ГК РФ установила, что лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продать его, подарить, отдать в залог или сдать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Причем, в ГК РФ четко указано, что ограничение может быть установлено только законом.

С момента вступления в действие ЗК РФ, опубликованного 30.10.2001 г. в «Российской газете», принцип применения законодательства, регулирующего оборот земельных участков, не меняется, но несколько уточняется.

ЗК РФ исходит из принципа разграничения действия норм гражданского, земельного законодательства, а также законодательства, регулирующего приватизацию земли. Причем, именно п. 3 ст. 3 ЗК РФ установил, что «имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами», т. е. иное должно быть впрямую установлено специальными законами.

Создание правового механизма функционирования земельного рыночного оборота (земельного рынка) означает установление государством в рамках закона параметров свободы поведения участников этого оборота в процессе движения земельных участков от одних субъектов к другим.

Стимулирование развития рыночного земельного оборота возможно при проведении целостной системы мер правового и экономического характера.

В правовом плане эти меры можно условно разделить на следующие группы:

- 1) установление в земельном законе специальных правил совершения сделок с земельными участками (особенно сельскохозяйственного назначения), которые не противоречили бы ГК РФ, либо в случае необходимости проведение определенной корректировки норм гражданского законодательства;
- 2) совершенствование регулирования отношений собственности на землю;
- 3) совершенствование правовой основы инфраструктуры земельного рынка.

К негативным последствиям бесконтрольности могут быть отнесены:

- опасность приобретения состоятельными покупателями крупных земельных участков, особенно из земель сельскохозяйственного назначения;
- боязнь, что банки завладеют большими участками заложенной земли при несостоявшихся повторных торгах в случае невыполнения обязательств по залогу;

- опасность изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель и выбытие по этой причине ценных сельскохозяйственных угодий из сельскохозяйственного производства;
- боязнь, что крестьяне будут неосмотрительно продавать свою землю по необоснованно низким ценам.

Указанные негативные последствия весьма возможны при нерегулируемом земельном рынке. Однако современный мировой опыт функционирования рынка земли и применяемые в различных странах методы и способы государственного вмешательства в этот рынок свидетельствуют о реальной возможности избежать или, по крайней мере, существенно минимизировать указанные возможные отрицательные последствия рыночного земельного оборота.

В широком смысле слова, регулирование представляет собой процесс поддержания системы в заданном состоянии и ее адаптации к изменившимся условиям.

Для регулирования некоторой системы необходимо:

- а) определить цель и уровень регулирования;
- б) получить и обобщить информацию о состоянии регулируемой системы и ее окружения, на основе которой выработать стратегию регулирования;
- в) сформировать механизм осуществления намеченной цели, включающей организационную структуру и средства (методы) регулирования;
- г) наладить контроль за ходом регулирующего воздействия и его результативностью.

Реализуемая государством стратегия регулирования земельно-имущественного комплекса должна обеспечивать поступление доходов, используемых в интересах самого государства и направляемых на улучшение благосостояния его граждан. Применительно к органам государственной власти цель регулирования заключается в формировании доходной части бюджета и создании на этой основе условий для экономического развития территорий, на которые распространяются полномочия этих органов.

Однако государство выступает не только собственником преобладающей части земельных ресурсов, но и выразителем общественных интересов, связанных с рациональным использованием земельного фонда. В этом качестве его целеполагающая функция состоит в нормативном обеспечении и правовом регулировании земельных отношений всех владельцев и пользователей земли, а непосредственная цель синтезируется из блока решаемых задач.

Важнейшие из них следующие:

- рациональное использование и охрана земли как природного, социального и хозяйствующего объекта;
- сохранение и улучшение экологического состояния территорий;
- создание юридических, экономических и организационных предпосылок для равноправного функционирования всех форм собственности, владения и пользования землей;
- ограничение деятельности владельцев и пользователей земли, наносящих ущерб безопасности страны, противоречащей ее стратегическим задачам или ущемляющей законные права других лиц;
- наделение правомочиями субъектов РФ и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений на своих территориях.

Преобразование земельных отношений направлено на закрепление конституционного права граждан и юридических лиц свободно распоряжаться приобретенным (предоставленным) участком земли под жестким контролем государства.

Государственное регулирование рыночного оборота земель позволит:

- 1) обеспечить целевое использование этих земель;
- 2) решить в определенной мере вопросы социальной защиты граждан при реализации ими права собственности на земельные участки;
- 3) создать экономический механизм передачи земель в руки эффективных хозяйствующих субъектов, обеспечивающих рациональное использование земель и материально-технических ресурсов, снижение на этой основе издержек, рост объемов продукции, товарности и эффективности производства.

Обеспечение необходимых условий для введения ипотечного кредитования под залог земельных участков будет способствовать привлечению источников негосударственных инвестиционных ресурсов для вложения их в улучшение земли.

Усовершенствование взаимоотношений с бюджетами всех уровней по платежам за землю будет способствовать более рачительному отношению собственников земельных участков к использованию земель. С другой стороны, это позволит обеспечить рост доли поступлений средств от земельных платежей в доходной части бюджетов.

В сфере совершенствования государственного регулирования рынка земли необходимо принятие следующих мер:

- законодательное установление исчерпывающих предметов каждого вида государственной экспертизы проектной документации,

- сроков их проведения, регламента взаимодействия органов экспертизы между собой, основанного на принципе «одного окна», и порядка определения стоимости государственных экспертиз;
- приведение порядка финансирования органов государственной экспертизы в соответствие с бюджетным законодательством;
 - исключение функций по распоряжению землей и недвижимым имуществом из полномочий различных ведомств, кроме одного, представляющего государство или муниципальное образование как собственника, а также концентрация публично-правовых функций государства по управлению землей и недвижимостью в одном отдельном ведомстве, в целях обеспечения разделения публично-правовых (как организаторов рынка) и частноправовых (как собственников недвижимости, участников рынка) функций государства и органов местного самоуправления на рынке недвижимости;
 - передача части функций по регулированию деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (риэлтеров, оценщиков, страховщиков, землеустроителей) их объединениям и ассоциациям с целью стимулирования профессионального бизнес-сообщества к повышению надежности и эффективности сделок на рынке недвижимости;
 - обеспечение обязательности конкурсных процедур при продаже государственной и муниципальной недвижимости, заблаговременности и публичности предоставления информации о проводимых конкурсах;
 - упрощение процедуры и обеспечение равноправного доступа субъектов малого предпринимательства к торгам по продаже государственной и муниципальной недвижимости (с участием общественных организаций малого бизнеса), создание механизма предоставления рассрочки по уплате за приобретенную субъектами малого бизнеса недвижимость.

В последние годы в земельное законодательство, а также в приватизационное законодательство в части регулирования прав на застроенные земельные участки введен ряд принципиальных норм, которые уже оказывают и будут в обозримой перспективе оказывать определяющее влияние на развитие рынка земли и недвижимости.

Эти нормы следующие:

- 1) субъектам Российской Федерации предписано зафиксировать конкретный уровень цены, применяемой при выкупе земельных участков в соответствии с предложенной шкалой;

- 2) собственники предприятий, имеющие земельные участки в постоянном (бессрочном) пользовании, должны переоформить это право на право аренды земельных участков или приобрести их в собственность по своему желанию до 1 января 2006 г.;
- 3) государственные земли должны быть разграничены на земли, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и собственности муниципальных образований;
- 4) должны быть установлены новые нормативы распределения средств, поступающих от земельного налога, продажи земельных участков между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ норм Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации позволяет выявить следующие виды сделок с землей:

- а) купля-продажа земельных участков и земельных долей (паев);
- б) передача органами местного самоуправления за плату земельных участков приватизированным государственным и муниципальным предприятиям, в том числе при расширении и дополнительном строительстве, гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности; иным собственникам недвижимости, иных объектов и прав производится в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации и законодательством области;
- в) продажа земельных участков, права аренды земельных участков, права застройки земельных участков с аукциона или конкурса;
- г) продажа с аукциона земельных участков и прав на земельные доли (паи) органами местного самоуправления;
- д) залог земельных участков и земельных долей;
- е) наследование земельных участков и земельных долей;
- ж) мена земельных участков и земельных долей;
- з) дарение (безвозмездная передача) земельных участков, земельных долей;
- и) передача земельных участков и земельных долей (паев) или прав на них в качестве вклада в уставный капитал коммерческих и некоммерческих организаций;
- к) передача земельных участков, земельных долей (паев) по договору ренты или пожизненного содержания;
- л) иные сделки, не противоречащие законодательству Российской Федерации и законодательству области.

Итак, собственники земельных участков вправе их продать, подарить, передать в залог, в уставные фонды (капиталы), в аренду и срочное пользование, обменять на любое недвижимое имущество, заключить договор ренты или договор пожизненного содержания с иждивением, добровольно отказаться от земли. Такие участки наследуются по закону или в соответствии с завещанием.

Землевладельцы и землепользователи вправе с согласия органа местного самоуправления, так как земля в этих случаях остается в государственной или муниципальной собственности, обменять свои участки на другие участки, сдать их в аренду или срочное пользование, приватизировать, добровольно отказаться. Земельные участки, переданные гражданам в пожизненное наследуемое владение, наследуются по закону; земли, переданные в бессрочное (постоянное) пользование, наследуются или переходят к правопреемнику только вслед за строениями, зданиями и сооружениями.

Арендаторы и срочные пользователи земли вправе (если это разрешено в договоре аренды или договоре срочного пользования) обменять свои земельные участки, приватизировать их, добровольно отказаться от земли.

Совершение указанных сделок с землей допускается при условии соблюдения ограничений, установленных земельным и гражданским законодательством.

Продажа регулируется ст. 129, 161, 163, 209 и 549–557 ГК РФ, ст. 37 ЗК РФ. Статьи 552 и 553 допускают продажу земельного участка без продажи находящегося на нем здания, строения, сооружения и, наоборот, продажу строений без продажи земли.

Дарение регулируется ст. 572–582 ГК РФ. Согласно ст. 572, наличие встречных обязательств или условий делает договор дарения недействительным, а сделку ничтожной.

Передача земельных участков в залог регулируется ст. 41 и 42 Закона РФ «О залоге» (принят 29.05.1992 г.), Федеральным законом от 16.07.1998 г. №102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изменениями от 09.11.2001 г.), а также ст. 334–358 ГК РФ.

Внесение земельного участка (земельной доли) или права пользования ими в уставный фонд (капитал) юридического лица регулируется Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1767, ст. 73, 78, 79, 83, 90, 99, 109, 116 ГК РФ. Очень подробно порядок совершения этой операции изложен в Постановлении Правительства РФ от 01.02.1995 г. № 96. Внесение земельного участка (земельной доли) в уставный фонд (капитал) влечет переход права собственности к юридическому лицу,

а внесение права пользования на определенный срок — сохраняет право собственности за прежним лицом. В обоих случаях производится оценка вносимого участка (доли). Естественно, в первом случае оценка будет выше и дивиденды будут выплачиваться в большем размере.

Передача земельных участков в аренду регулируется ст. 606–610, 652, 653, 617 ГК РФ и ст. 23 ЗК РФ.

Передача земель в срочное пользование регулируется ст. 267, 270 и 689 ГК РФ и ст. 24 ЗК РФ.

Обмен (мена) земельными участками осуществляется в соответствии со ст. 567 ГК РФ.

Заключение договора ренты регулируется ст. 583–600 ГК РФ. Суть этой сделки заключается в том, что одна сторона передает земельный участок (долю) в собственность другой стороне, которая будет выплачивать за это бессрочно или на срок жизни ренту в виде денежной суммы либо средства на содержание получателя ренты.

Договор пожизненного содержания с иждивением оформляется в соответствии со ст. 601–605 ГК РФ и заключается в том, что гражданин передает участок в собственность плательщика ренты, который обязуется осуществлять пожизненное содержание с иждивением этого гражданина или указанного им третьего лица.

Собственник земли вправе добровольно от нее отказаться. В соответствии со ст. 225 ГК РФ в этом случае по поручению органа местного самоуправления районный комитет по земельным ресурсам и землеустройству принимает этот бесхозяйный участок на учет. Только по истечении одного года орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на указанный участок.

Если от земельного участка отказывается землевладелец или землепользователь, то на основании поданного заявления орган местного самоуправления вправе сразу принять решение об изъятии такого земельного участка у отказавшегося лица и передать участок иным лицам.

Земельные участки, находящиеся в пожизненном наследуемом владении, наследуются по закону, а земельные участки, находящиеся в бессрочном (постоянном) пользовании, разделяют судьбу здания, строения, сооружения (ст. 21 ЗК РФ, ст. 226 и 552 ГК РФ).

Земельные участки, находящиеся в пожизненном наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании или аренде, кроме аренды у граждан и юридических лиц, могут быть приватизированы в собственность (п. 3 Указа Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1767).

Приватизация земли в сельскохозяйственных предприятиях осуществляется безвозмездно в размере среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность на каждого члена хозяйства в порядке, установленном Постановлениями Правительства РФ от 29.12.1991 г. № 86 и от 04.09.1992 г. № 708.

Важно отметить, что сделки с землей облагаются налогом. Согласно ст. 3 Закона «О государственной пошлине», за нотариальное удостоверение договора отчуждения земельного участка взимается пошлина при заключении договора между наследниками первой очереди в размере 0,5% от стоимости земли, но не менее 4 минимальных размеров оплаты труда, при заключении договора между иными лицами — 1,5% от стоимости, но не менее 10 минимальных размеров оплаты труда.

Удостоверение завещания оценено в одну минимальную зарплату, выдача свидетельства о праве на наследство — от 1 до 2% от стоимости земли (в зависимости от степени родства).

При совершении сделок с земельными участками в обязательном случае сохраняется их целевое назначение.

Все сделки с земельными участками совершаются в письменной форме и подлежат регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Российское законодательство предусматривает приобретение земельных участков путем купли-продажи. На сегодняшний день это один из самых распространенных способов получения земли в собственность. Порядок купли-продажи гражданами земельных участков регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка купли-продажи гражданам Российской Федерации земельных участков». Он применяется при продаже гражданами Российской Федерации земельных участков или их частей для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства другим гражданам Российской Федерации.

Купля-продажа участка возможна при отсутствии земельных споров по участку и иных установленных законодательством причин, препятствующих заключению сделки. Сделка совершается собственником, выступающим в роли продавца, и покупателем или уполномоченными ими лицами с оформлением договора купли-продажи (купчей). При совершении сделки купли-продажи участка продавец или покупатель не могут изменить его целевое назначение и режим использования земель (санитарно-защитные зоны, земли природоохранного, рекреаци-

онного, историко-культурного значения, а также право проезда по участку, технического обслуживания или ремонта зданий, сооружений, наземных и подземных коммуникаций и другие условия использования).

По желанию собственника участок может быть продан с помощью муниципального Комитета по земельным ресурсам и землеустройству на конкурсе или аукционе. Цена участка и условия оплаты определяются по договоренности между покупателем и продавцом или по результатам конкурса, аукциона. К купчей прилагается план участка (без него купчая не регистрируется). При отсутствии плана участка он изготавливается за счет средств продавца или покупателя по соглашению между ними. Технические требования к планам устанавливаются Роснедвижимостью.

Право собственности на участок переходит от продавца к покупателю с момента регистрации нотариально удостоверенной купчей. Право собственности покупателя на землю регистрируется органом регистрации, при этом документ, подтверждающий право собственности продавца на участок, утрачивает силу или в него вносятся необходимые изменения, а покупателю участка выдают документ, удостоверяющий право собственности на купленный участок.

Налогообложение и взимание государственной пошлины при купле-продаже участка производится в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Для заключения договора купли-продажи земельного участка законодатель устанавливает следующие документы:

- свидетельство на право собственности на землю;
- правоустанавливающий документ (постановление на основании чего принадлежит земельный участок);
- свидетельство о государственной регистрации права на дом (если он есть);
- правоустанавливающий документ на дом;
- кадастровый план участка из земельного комитета;
- справка из земельного комитета о стоимости земли;
- справка из БТИ о стоимости для купли-продажи (если на участке есть дом);
- технический паспорт на дом или регистрационное удостоверение (в БТИ);
- акт приемки дома в эксплуатацию;

- если дом не достроен, в БТИ берут справку на незавершенное строительство, а в Управлении архитектуры — разрешение на застройку;
- выписка из домовой книги или справка об отсутствии зарегистрированных лиц (если в доме никто не прописан);
- справка из администрации сельского совета по месту нахождения объекта;
- справка из налоговой инспекции;
- согласие супруга на продажу (если гражданин находится в браке);
- согласие супруга на покупку;
- ксерокопия паспорта продавца;
- ксерокопия паспорта покупателя.

Следует помнить, что в каждом конкретном случае существуют свои нюансы, которые требуют сбора и подготовки дополнительных справок. Заключительным этапом сделки купли-продажи земельного участка является исполнение сторонами своих обязательств, указанных в их договоре.

Лица, имеющие в собственности земельные участки, вправе отдавать их в залог. Порядок и условия залога земельных участков устанавливаются законодательством об ипотеке.

Развитие системы ипотечного кредитования затруднено по нескольким причинам. Экономическая ситуация не способствует заключению долгосрочных кредитных договоров, обязательства по которым, как правило, обеспечиваются залогом недвижимости, в том числе земли. Система подтверждения права на заложенное имущество посредством его государственной регистрации недостаточно развита и не может на данном этапе обеспечить должного уровня гарантий для залогодержателя (кредитора). Для большинства граждан ипотечный кредит недоступен в связи с большими процентами по кредиту, отсутствием дохода, позволяющего вернуть заложенную землю. Сложен порядок обращения взыскания на заложенную землю. Процедура обращения взыскания и реализации имущества занимает значительный период времени, к тому же нет механизма, реально позволяющего залогодержателю при неисполнении обеспеченного ипотекой обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества.

Земельные участки, находящиеся в общей собственности, могут быть переданы в аренду только с согласия всех собственников.

Серьезная проблема возникает у правоприменителей и у правообладателей в случае, если речь идет о таком специфическом объекте,

как часть земельного участка, несмотря на то, что в ст. 130 ГК РФ части земельного участка как объекта недвижимости нет. В статьях 271, 273, 552, 553 ГК РФ, Законе об ипотеке, ст. 26, 27 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ст. 35 ЗК РФ правовое понятие части земельного участка присутствует, причем речь идет именно о части, являющейся предметом договора (аренда, ипотека, сервитут, часть, занятая строением, и т. д.), по существу, объектом недвижимости.

Понятно, что в этом случае речь идет о части земельного участка, границы которого установлены и описаны, площадь рассчитана, местоположение указано, этой части присвоен кадастрово-учетный номер; понятно, что категория и разрешенный вид использования будут теми же самыми, что и у земельного участка, в состав которого входит эта часть, т. е. часть земельного участка в этих случаях является индивидуально определенной вещью.

Можно сделать вывод, что правообладатель может производить раздел своего земельного участка с учетом установленного порядка, не ликвидируя свой земельный участок и не прекращая право на него, т. е. индивидуализированная часть земельного участка может быть предметом договора ипотеки, аренды и т. д., т. е. объектом недвижимого имущества, включенного в оборот.

Право аренды земельного участка, предоставленного для застройки, может быть отчуждено арендатором вместе с обязательством его застройки, а также сдано в залог в пределах срока аренды только с согласия собственника, если законом или договором аренды не предусмотрено иное.

При продаже собственником принадлежащего ему земельного участка арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки.

Продажа собственником земельного участка не влечет прекращения действия договора аренды.

В случае смерти гражданина или при реорганизации юридического лица, арендующих земельные участки, их права и обязанности по договору аренды переходят к наследнику или правопреемнику в соответствии с гражданским законодательством, если договором аренды не предусмотрено иное.

В случае передачи в аренду части земельного участка ее границы должны быть определены в установленном порядке.

При предоставлении в аренду земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности и собственности местного

самоуправления, для коммерческого использования договором аренды может быть предусмотрена безвозмездная передача возводимого здания, строения, сооружения в государственную собственность, собственность местного самоуправления по окончании обусловленного договором срока коммерческого использования земельного участка.

Собственник или арендатор (с согласия собственника) вправе передать земельный участок или право аренды в качестве вклада в уставный, складочный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса производственных кооперативов. Определение величины вклада производится по соглашению сторон, а при необходимости подтверждается независимой экспертной оценкой. Право собственности или субаренды на земельный участок при этом переходит юридическому лицу после государственной регистрации прав на него.

При переходе права собственности на здание, строение или сооружение, принадлежащее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания, строения, сооружения переходят права на земельный участок, определяемые соглашением сторон.

Если иное не предусмотрено договором об отчуждении здания, строения и сооружения, к приобретателю переходит право собственности на ту часть земельного участка, которая занята зданием, строением, сооружением и необходима для его использования.

При переходе права собственности на здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся во владении, пользовании, к приобретателю переходит и право на земельный участок на тех же условиях, в том же объеме и для того же разрешенного использования, что и у прежнего владельца, пользователя, если законом не предусмотрено иное.

Лицо, которое использует земельный участок, находящийся в государственной собственности или в собственности местного самоуправления, на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, вправе с согласия уполномоченного органа, предоставившего этот земельный участок, обменять его на иной земельный участок, используемый другим лицом на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды.

Лицо, которое использует земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, вправе с согласия уполномоченного органа в обмен на эти права приобрести право собственности на другой земельный участок,

принадлежащий гражданину или юридическому лицу, с которым и совершен обмен.

Крайне непростая ситуация складывается в связи с различным трактованием норм земельного и гражданского законодательства по вопросу перехода и возникновения права постоянного (бессрочного) пользования при переходе и возникновении права на ту часть земельного участка, на которой расположен объект недвижимости искусственного происхождения (здание, строение, сооружение). Необходимо напомнить, что вступившую в действие гл. 17 ГК РФ никто не отменил и только ст. 267 и 270 ГК РФ, которые регулируют порядок распоряжения земельными участками, оформленными на одном из ограниченных вещных прав: праве пожизненно наследуемого владения и праве постоянного (бессрочного) пользования с момента вступления в действие ЗК РФ, не применяются, так как в соответствии с п. 4 ст. 20, п. 2 ст. 21 распоряжение земельными участками, оформленными на праве пожизненно наследуемого и праве постоянного (бессрочного) пользования, запрещено.

Все остальные нормы гл. 17 ГК РФ действуют в полной мере и в соответствии со ст. 268, 271 ГК РФ право постоянного (бессрочного) пользования возникает не только на основании актов государственной власти и органов местного самоуправления при предоставлении только тем 5 субъектам, которые указаны в п. 1 ст. 20 (государственные и муниципальные учреждения, органы государственной и муниципальной власти, федеральные казенные предприятия), но и по иным обстоятельствам у иных субъектов. Например, законодатель в п. 2 ст. 268 ГК РФ указал на то, что право постоянного (бессрочного) пользования может быть приобретено собственником здания, строения и иного недвижимого имущества в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 271 ГК РФ, которая впрямую говорит, что если из закона, решения о предоставлении земли, находящейся в государственной или муниципальной собственности, или договора не вытекает иное, собственник здания или сооружения имеет право (по закону) постоянно пользоваться частью земельного участка, на котором расположено это недвижимое имущество.

В Законе прописано, что право постоянного (бессрочного) пользования на часть земельного участка возникло в момент возникновения права на объект недвижимого имущества. И по существу встает только один вопрос: а на какую же часть земельного участка возникло право постоянного (бессрочного) пользования? Представляется правильным определение этой части в соответствии с порядком, установленным

ст. 33 ЗК РФ. Границы и размеры этой части должны быть удостоверены уполномоченным государственным органом с учетом градостроительных и землеустроительных норм.

В случае, если правоотчуждатель объекта недвижимого имущества получил земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования для конкретной цели, предположим, для строительства объекта недвижимости (например, жилого дома), построил и продал его, то право постоянного (бессрочного) пользования может перейти к покупателю этого жилого дома на весь земельный участок. В этом случае частью, на которой расположен жилой дом, будет именно весь земельный участок. А если земельный участок выделялся для строительства нескольких объектов, то право постоянного (бессрочного) пользования переходит только на часть земельного участка, выделенную и индивидуализированную в порядке, установленном ЗК РФ, ФЗ «О государственном земельном кадастре», ФЗ «О землеустройстве» и другими нормативными актами.

Имеется еще один случай приобретения права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок, установленный гл. 17 ГК РФ. В случае реорганизации юридического лица принадлежащее право постоянного пользования земельным участком переходит в порядке правопреемства.

Например, при реорганизации коммерческого юридического лица путем деления и создания двух новых юридических лиц, являющихся правопреемниками ликвидированного. В решении (протокол) о разделе должно быть понятно прописано, как происходит раздел земельного участка на две части, и законность такого раздела будет подтверждена органом кадастрового учета при постановке вновь созданных земельных участков, образованных из частей ранее существовавшего земельного участка на государственный кадастровый учет. Установление границ размежеванного земельного участка является обязанностью органов местного самоуправления.

У новых юридических лиц — правопреемников ликвидированного юридического лица на вновь созданные земельные участки возникает законное право (п. 3 ст. 268 ГК РФ) постоянного (бессрочного) пользования. С момента регистрации в налоговой инспекции они становятся плательщиками земельного налога исполнения п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», они должны будут до 01.01.2006 г. переоформить право постоянного (бессрочного) пользования на право аренды либо выкупить земельный участок в собственность.

Для того чтобы такое переоформление по заявлению правообладателей осуществили органы местного самоуправления или органы государственной власти в пределах своих полномочий, совершенно не нужно перед переоформлением права постоянного (бессрочного) пользования производить государственную регистрацию этого права в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Такой же подход возможен при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования у собственника объекта недвижимого имущества, расположенного на земельном участке, право на который у него по существу не оформлено, имеет право постоянного пользования на часть земельного участка под этим объектом (п. 1 ст. 271 ГК РФ).

Собственник земельного участка вправе передать земельный участок или его часть гражданину, юридическому лицу, а также РФ, субъекту РФ или местному самоуправлению по договору дарения.

Органы государственного управления и органы местного самоуправления не вправе отказаться от земельного участка, переходящего в порядке дарения за исключением случаев дарения земельных участков, несущих опасность для жизни и здоровья граждан, животного и растительного мира или обремененных долгами, превышающими стоимость земельного участка.

В случае смерти гражданина право собственности или пожизненно-го наследуемого владения на принадлежащий ему земельный участок или его часть переходит по наследству к другим лицам по завещанию или по закону в соответствии с гражданским законодательством.

Не допускается раздел в натуре участка между наследниками, приводящий к нарушению установленных минимальных норм для земельных участков данного целевого назначения и разрешенного использования.

Следует отметить, что в рыночный оборот вовлекаются в основном земли поселений (крупные населенные пункты и их пригородные районы). Это свидетельствует о том, что земельный рынок на настоящий момент находится в стадии становления и развития. В то же время, земли поселений, с точки зрения налогообложения, являются наиболее важной налогооблагаемой базой, а их оценка — наиболее актуальной и дающей быстрый экономический эффект.

Помимо площадей, переданных в частную собственность граждан и организаций, на развитие земельного оборота оказывают существенное влияние размер площади земельного фонда, уровень урбанизации, другие социальные и географические факторы, а также региональное

законодательство, учитывающее исторические и национальные особенности.

Одним из важнейших регуляторов рынка земли и связанной с ней недвижимости, а также фактором инвестиционной привлекательности является величина налогооблагаемой базы. С 01.01.2005 г. планируется переход на новую систему налогообложения. Размер земельного налога и единого налога на недвижимое имущество будет определяться в зависимости от кадастровой стоимости земельных участков. Для этих целей Роснедвижимостью, по согласованию с иными заинтересованными министерствами, с 2000 г. проводится государственная кадастровая оценка земель всех категорий. Проведение оценочных работ для целей налогообложения регулируется Земельным кодексом РФ (ст. 65 и ст. 66), частью второй Налогового кодекса РФ и постановлениями правительства РФ. Кроме того, результаты кадастровой оценки могут и должны быть использованы в оценочной деятельности независимых оценщиков.

Говоря о земельном рынке, необходимо отдельно остановиться на проблемах обеспечения операций с землей, исходя из полномочий и задач территориальных органов Роснедвижимости. Это в первую очередь проведение необходимых землеустроительных работ и государственный кадастровый учет земельных участков. Данные процедуры являются затратными, требующими времени, но в то же время абсолютно необходимыми. В противном случае разговор о цивилизованном земельном рынке может потерять свою актуальность — вследствие различных споров о принадлежности и размерах различных участков.

6.1.1. Оборот земель сельскохозяйственного назначения

В условиях рынка земля в сельской местности перестала быть только средством производства, она все больше вовлекается в гражданский оборот. Однако при проведении земельной реформы практически не решались проблемы повышения эффективности использования и охраны земель, развития агропромышленного производства. Земельные преобразования проводились без кардинального изменения экономических и производственных отношений, без учета трудовых и материальных ресурсов, возможности кооперации в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции, инженерного и социального обустройства территории, без тщательного правового, экономического и экологического обоснования решений по перераспределению земель.

Большая площадь приватизированных земель сельскохозяйственного назначения перешла в собственность лиц, не обрабатывающих землю (пенсионеры, работники социальной сферы, бывшие работники сельскохозяйственных организаций и т. д.).

Исходя из этого, особое внимание необходимо уделить вопросам, связанным с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, так как одним из направлений аграрной реформы является перераспределение сельскохозяйственных угодий в пользу эффективного собственника.

Сейчас вопрос их оборота стоит наиболее остро. Это обусловлено тем, что в связи с растущей численностью населения возрастает потребность людей в продуктах питания.

До 1950 г. в мире в основном преобладал экстенсивный путь развития сельского хозяйства, когда прирост продукции, главным образом, обеспечивался ростом обрабатываемых площадей. В настоящее время сельское хозяйство развивается путем его интенсификации. Это происходит из-за того, что резервы продуктивных земель, не требующих больших вложений трудовых и денежно-материальных затрат, исчерпаны. Возникла проблема повышения экономической эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим реформа 90-х гг. в России в основном коснулась земель сельскохозяйственного назначения посредством их перераспределения и передачи более эффективному земельному собственнику и крестьянским (фермерским) хозяйствам (далее КФХ).

Сельским и городским жителям были бесплатно переданы в собственность миллионы гектаров продуктивных земель. Они получили земельные участки под сады, огороды, строительство жилья, для расширения личных подсобных хозяйств и организации крестьянских (фермерских) хозяйств. Была проведена реорганизация 23,5 тыс. колхозов и совхозов, осуществлена приватизация 115,9 млн га их земель. В итоге 11,8 млн работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Сформирован значительный слой крестьянских (фермерских) хозяйств (270,2 тыс. хозяйств), в распоряжение которых передано 13,8 млн га земель.

Создан фонд перераспределения земель на площади около 32 млн га. В собственность граждан передано 138 млн га, что составляет 63% всех сельскохозяйственных угодий страны. Формируются основы земельного рынка и его инфраструктуры. Количество сделок с землей постоянно возрастает.

В настоящее время в России уже осуществлено порядка 5,2 млн зарегистрированных сделок с земельными участками на площади 72,2 млн га, из которых 90,7% (4,7 млн) приходится на аренду государственных и муниципальных земель.

Создана автоматизированная система Государственного земельного кадастра и регистрации прав на землю.

В ряде регионов осуществлена массовая оценка земель и ценовое зонирование территорий.

Однако в связи с перераспределением сельскохозяйственных угодий десятки миллионов гектаров земли были выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия почв. Это обусловлено тем, что при отмене дотаций на продукты питания, которые составляли в советский период около 80%, платежеспособный спрос на них резко снизился, что сделало сельскохозяйственное производство в условиях экономики переходного периода не выгодным. При этом финансирование мероприятий в сфере землепользования осуществляется по остаточному принципу, вследствие чего система землеустройства близка к ликвидации.

При решении проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения выделяются следующие основные аспекты:

- 1) политический, реализующий одно из основных направлений аграрной реформы путем создания нового земельного строя и перераспределения земель среди эффективных собственников;
- 2) экономический, обеспечивающий продовольственную безопасность страны путем улучшения макроэкономической динамики, повышения доходов населения и соответственно улучшения качества питания;
- 3) правовой, отвечающий за создание юридически обоснованной правовой базы, регулирующей оборот земель сельскохозяйственного назначения;
- 4) социальный, направленный на создание конкурентоспособного земельного рынка и обеспечивающий свободный доступ лиц на данный рынок, а также социально справедливое перераспределение земель.

В принятом Земельном кодексе Российской Федерации (далее ЗК РФ), разрешившем проблему рыночного оборота земель и узаконившем частную собственность на землю, было установлено, что оборот земель сельскохозяйственного назначения будет регулироваться специальным федеральным законом (п. 6 ст. 27 ЗК РФ).

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был призван определить вопросы, связанные с использованием земельных долей (ст. 79 ЗК РФ), регулированием перехода прав на земельные участки от одного лица к другому (ст. 81, 82 ЗК РФ), определением предельных размеров земельных участков в собственности одного лица, и другие правовые нормы.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее ФЗ), принятый 24.07.2002 г., решил поставленные проблемы весьма не однозначно. К примеру, ст. 4, где устанавливаются требования к предельным размерам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. В пункте 1 устанавливается, что минимальный размер земельных участков, который должен соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о землеустройстве, определяет субъект Российской Федерации. Действительно, установление таких размеров будет препятствовать образованию чересполосицы, вкрапленности, мелкоземелью.

Однако во п. 2 этой же статьи прописано, что установленный законом субъекта Российской Федерации размер общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий не может быть менее чем 10% общей площади сельскохозяйственных угодий в границах одного административно-территориального образования. Такая норма влечет за собой образование сколь угодно большого по площади общего размера земельных участков, из чего следует, что предельные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для юридических лиц вообще не определены.

Статья 5 рассматриваемого закона определяет обязанности лиц по отчуждению земельных участков и земельных долей из земель сельскохозяйственного назначения. В статье установлено, что земельные участки, приобретенные в собственность до вступления в силу настоящего закона (если это влечет нарушение требований ст. 4), подлежат отчуждению в течение года с момента вступления в силу данного ФЗ. Иными словами, указанный закон имеет обратную силу, и речь идет о понуждении земельных собственников к продаже своих участков. Отсюда следует, что собственники крестьянских (фермерских) хозяйств и другие индивидуальные предприниматели, в руках которых сосредоточено значительно меньше, чем 10% земель с/х назначения района (норма прописанная в ст. 4 ФЗ), обязываются продавать свои земельные участки, что противоречит конституционным нормам, в которых сказано: «Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю» (ст. 36 Конституции Российской Федерации). Не-

обходимо отметить также, что на основании п. 3 ст. 5 ФЗ в случае отсутствия лица, изъявившего желание приобрести такой земельный участок на торгах, его должен приобрести субъект Российской Федерации по начальной цене торгов, которую устанавливает собственник.

Из этого следует, что денежные средства на покупку таких земельных участков должны быть прописаны в бюджете субъекта Российской Федерации. В настоящем бюджете такие средства не отражены.

Нормы, прописанные в ст. 4 и 5 ФЗ противоречат антимонопольному законодательству Российской Федерации. Они способствуют установлению доминирующего положения на рынке земель сельскохозяйственного назначения, что в свою очередь создает условия для недобросовестной конкуренции. В соответствии с Законом РСФСР от 22.03.91 г. № 948-1 (ред. 09.10.2002 г.) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65% и более. Такое положение в соответствии с п. 2 ст. 4 ФЗ на рынке земель сельскохозяйственного назначения вполне допустимо. Но противозаконным действием является не само доминирующее положение, а факт злоупотребления им.

Был период в земельном законодательстве, когда в нормативных документах на уровне указов Президента и постановлений Правительства РФ было введено такое понятие, как «земельная доля», которое являлось предметом сделок (купля-продажа, аренда, мена и т. д.). И по существу ей придавался статус объекта недвижимости, документы о правах на «земельную долю» регистрировались в комитете по земельным ресурсам и землеустройству. В свидетельствах, выдаваемых земельными комитетами, в тот период «земельная доля» описывалась по-разному — и в гектарах, и в квадратных метрах, и в баллогектарах. Крайне редко указывалась «земельная доля» в виде простой дроби. Последний подход, как единственно правильный, был поддержан вошедшим в действие Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Не достаточно четко в рассматриваемом законе прописаны вопросы регулирования оборота земельных долей. В п. 1 ст. 5 ФЗ устанавливается, что, если в собственности лица оказалась доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, и это повлекло нарушение ст. 3 и 4 настоящего Закона, такой участок подлежит отчуждению в течение года со дня вступления в силу ФЗ. Однако в ст. 3 рассматриваемого закона нет упомина-

ния о земельной доле. А в ст. 4 понятие земельной доли используется только в третьем абзаце п. 1, где прописано, что «не допускается выдел земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок из состава искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий», если его размер меньше допустимого для мелиорируемых земель в соответствии с законодательством Российской Федерации о землеустройстве. Таким образом, предельные размеры земельных долей определены только в случае их выделения из искусственно орошаемых земель.

Наличие товарооборота является обязательным условием для развития и функционирования любого рынка. Однако при этом необходимо помнить, что рынок земель в целом и рынок земель сельскохозяйственного назначения в особенности занимает одно из ведущих мест в политической и экономической структуре государства. Поэтому к вопросу оборота земель необходимо подходить с повышенным вниманием.

Для успешного решения проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения политический, экономический, правовой и социальный аспекты должны находиться в тесной взаимосвязи, соответствовать и дополнять друг друга.

При детальном анализе каждого из аспектов необходима некоторая корректировка приведенных ниже принципов:

- 1) привести ФЗ в соответствие с антимонопольным законодательством и другими нормативно-правовыми актами, регулирующими земельный оборот, т. е. определить предельные размеры земельных участков таким образом, чтобы, с одной стороны, объект не терял бы инвестиционной привлекательности, а с другой — давал возможность развиваться ранее созданным сельскохозяйственным производственным единицам;
- 2) создать такие правовые механизмы, регулирующие оборот земель сельскохозяйственного назначения, которые соответствовали бы сложившемуся мировому опыту в этой сфере:
 - установить жесткий оговоренный срок, в течение которого земли сельскохозяйственного назначения должны быть запущены в эксплуатацию;
 - предъявлять требования к наличию бизнес-плана организации производства и территории на выкупаемый земельный участок;
 - обеспечить строгое следование целевому назначению земель (только для ведения сельскохозяйственного производства);

- предъявлять требования к наличию сельскохозяйственного образования или опыта работ в сельском хозяйстве у потенциального пользователя сельскохозяйственных угодий;
- обеспечить выкуп государством неиспользуемых сельскохозяйственных земель;
- регулировать скупку земель банками, имеющими на это право от имени государства.

6.1.2. Оборот земель поселений

Активное развитие рыночных отношений происходит только тогда, когда ресурсы ограничены. Поэтому сегодня в основном пользуются спросом земли в городах и поселениях, которые нужны для жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, размещения объектов мелкорозничной торговли, автостоянок, точек общественного питания, небольших магазинов, автозаправочных станций и других объектов (рис. 27).

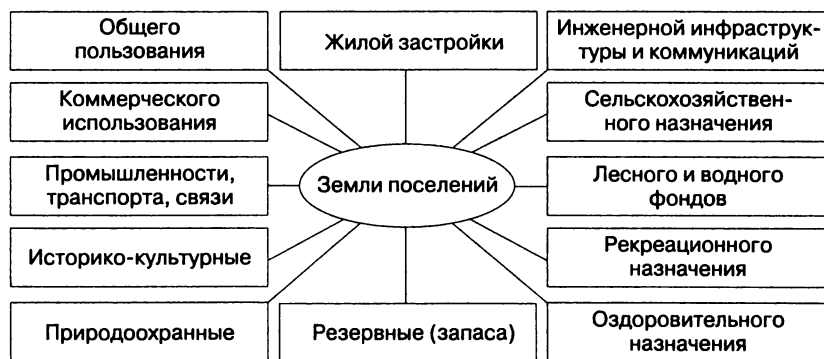


Рис. 27. Классификация земель поселений по целевому назначению

Оборот городских земель существенным образом повлияет на жизнь большинства населения России. Ошибается тот, кто думает, что вступивший в силу 01.10.2001 г. Земельный кодекс РФ больше затрагивает интересы сельчан, чем горожан. Это обманчивое впечатление сложилось из-за того, что депутаты Госдумы сильно заполитизировали вопрос об обороте сельскохозяйственных земель. Копья ломались, по сути, вокруг одной нормы: можно ли продавать земли сельскохозяйственного назначения?

В конце концов эту норму вывели в отдельный закон, а режим оборота городских земель остался «в тени». И напрасно. Именно оборот

городских земель существенным образом повлияет на жизнь большинства населения России.

До принятия закона об обороте сельскохозяйственных земель их ни приватизировать, ни продавать было нельзя. Можно было только брать в аренду. Другое дело — земля в черте города. Ее можно арендовать, купить, продать, подарить, завещать по наследству.

Но кто и как управляет землей в городе? Наибольшая нагрузка по проведению земельной реформы, на настоящий момент, легла на территориальное управление Роснедвижимости по субъекту РФ, которое обязано вести государственный кадастр городских земель, осуществлять контроль за их охраной и использованием, проводить землеустроительные работы, вести мониторинг земельных участков и т. д.

Земельный кодекс разрешает приватизировать земельные участки, т. е. приобретать их в собственность. Это может стать еще одной важной статьей доходов городского бюджета, так как земля будет приобретаться по цене, превышающей ставку земельного налога в десять раз.

Введение свободного оборота земельных участков будет способствовать разрушению монополии на владение землей, поскольку аукционная процедура при правильной ее организации сделает весь процесс продажи гласным и открытым для участников рынка жилищного строительства.

Когда земельный рынок станет реальностью, то основным фактором, определяющим цену на землю, станет «спрос-предложение», но в переходный период рыночные механизмы не могут быть задействованы в полном объеме.

Для осуществления земельных преобразований в рамках реализации свободного оборота городских земельных участков необходимо предусмотреть ряд мероприятий:

- выявить неиспользуемые земли, подготовить каталоги земель, находящихся в фонде перераспределения;
- разработать землеустроительные проекты перераспределения земель, компактного размещения земельных участков новых форм хозяйствования с целью создания условий для их кооперирования в области производства, инженерного обустройства, передачи не сельскохозяйственных угодий и участков под объектами недвижимости в собственность граждан и юридических лиц;
- провести землеустроительные мероприятия, направленные на выявление земель, не используемых сельскохозяйственными организациями, с целью обеспечения осуществления собственниками земельных долей прав по распоряжению ими;

- установить границы земельных массивов, соответствующих не-востребованным земельным долям и земельным долям, собственники которых не реализовали свои права по распоряжению ими;
- составить дежурные карты ограничений использования земель и обременения (сервитутов) земель;
- разработать программы (схемы) защиты земель от деградации и других негативных явлений, консервации деградированных земель и их восстановления и положение о порядке перевода малопродуктивных угодий в другие виды угодий;
- установить (восстановить) в натуре границы вновь предоставленных и перерегистрируемых земельных участков;
- уточнить и вынести в натуру черты городских и сельских поселений;
- установить границы территорий с особым правовым и природоохранным режимом использования земель.

Необходимо разработать комплекс мер по содействию созданию частных землеустроительных организаций, деятельность которых подлежит лицензированию.

Эти мероприятия следует проводить с использованием современных технологий выполнения землеустроительных работ (внедрением полевых портативных компьютеров, навигационных приборов и мобильных автоматизированных комплексов).

Принятие нормативных правовых актов, прежде всего ст. 16–19 Земельного кодекса Российской Федерации, подпунктов 2 и 3 п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 14 ст. 43 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю», Постановления Правительства РФ от 07.08.2002 г. № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю», заложило начало формированию рыночных механизмов в земельных отношениях и вовлечению в оборот городских земель.

Впервые были подвергнуты юридическому нормированию вопросы:

- а) переоформления земельно-правовых документов;
- б) формы договора аренды с иностранными юридическими и физическими лицами, совместными предприятиями;

- в) оформления, выдачи и регистрации документов, удостоверяющих права юридических и физических лиц на пользование земельными участками;
- г) заключения и регистрации договоров аренды.

После введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации вопросы распоряжения государственной собственностью были существенно изменены. Новое земельное законодательство практически устранило органы государственной власти от управления государственной собственностью, переложив эту обязанность с предоставлением прав по распоряжению земельными участками органам местного самоуправления.

С момента введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации несобственник — органы местного самоуправления стали распоряжаться государственной земельной собственностью. При этом, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Такое право предоставлено органам местного самоуправления до разграничения государственной собственности на землю в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное.

Порядок распоряжения указанными землями и предоставления земельных участков в разные виды права до разграничения государственной собственности на землю, согласно подпункту 3 п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», определен Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 07.08.2002 г. № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю»).

Так, согласно п. 4 Правил, при выделении земельного участка из земель, находящихся в федеральной собственности, орган государственной власти, государственное учреждение и государственное унитарное предприятие обращаются в орган местного самоуправления (в орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта.

Орган местного самоуправления (орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) в течение 3 месяцев со дня поступления заявления обеспечивает выбор земельного участка и направляет заявителю, в Росимущество (его территориаль-

ные органы) или в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации оформленный в установленном порядке перечень свободных от прав третьих лиц земельных участков, на которых возможно размещение объекта.

Росимущество (его территориальные органы) или уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом мнения заявителя принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта при предоставлении земельного участка соответственно федеральному органу исполнительной власти, федеральному учреждению и федеральному унитарному предприятию или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, государственному учреждению и государственному унитарному предприятию.

Указанное решение, направляемое в уполномоченные на распоряжение земельными участками органы, является основанием для принятия решения о предоставлении земельного участка для размещения объекта. В случае отсутствия на территории муниципального образования свободных от прав третьих лиц земельных участков орган местного самоуправления (орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) представляет в Росимущество (его территориальные органы) или в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации оформленный в установленном порядке перечень земельных участков, предлагаемых для изъятия в установленном порядке для государственных нужд.

Согласно п. 6 и 7 этих Правил уполномоченные на распоряжение земельными участками органы направляют соответственно в Росимущество (его территориальные органы) или в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации копии принятых ими решений о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование органу государственной власти, государственному учреждению и федеральному казенному предприятию.

Проекты договоров аренды земельных участков, которые предоставляются государственному унитарному предприятию или на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся в государственной собственности или находившиеся в государственной собственности до приватизации, а также земельных участков, арендная плата за которые поступает в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации, подлежат обязательному согласованию уполномоченными на распоряжение земельными участками органами соответственно с Росимуществом (его территориальными орга-

нами) или с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Уполномоченные на распоряжение земельными участками органы в 3-дневный срок после государственной регистрации указанного договора аренды направляют в Росимущество (его территориальные органы) или в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации копию договора аренды с отметкой о его государственной регистрации.

Росимущество (его территориальные органы) и уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации осуществляют учет договоров аренды.

Решение о приватизации земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственности гражданами и юридическими лицами, принимают:

- 1) Росимущество (его территориальными органами) — в случае приобретения объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности;
- 2) уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации в случае приобретения объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, а также в случае, если земельные участки были предоставлены в соответствии с решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации; органом местного самоуправления — в иных случаях.

В случае, если решение о приватизации таких земельных участков принимается Росимуществом, договор купли-продажи заключается Российским фондом федерального имущества.

Представляется важным, но не достаточным предусмотренное в п. 5.5 Положения о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.2004 г. № 691, полномочие по осуществлению контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю).

Эти полномочия, безусловно, сопряжены не только с выявлением нарушений, но и применением мер по устранению нарушения и их последствий, а также причин и условий, послуживших основанием для возникновения нарушений. Из смысла ст. 71 Земельного кодекса Рос-

сийской Федерации и Положения о государственном земельном контроле, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2002 г. № 833, осуществление земельного контроля находится в ведении специально уполномоченных органов государственной власти, к которым Росимущество не относится.

Значительно проще осуществляется процесс распоряжения муниципальными землями и предоставления из них земельных участков в разные виды права на основе разработанной системы муниципальных нормативно-правовых актов, дополняющих федеральное законодательство.

Анализ функций, осуществляемых субъектом РФ и муниципальными образованиями (входящими в его состав) в области регулирования земельных отношений, показывает, что их взаимодействие осуществляется в основном в правовом и административном поле:

- принятие нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения в соответствии с Земельным кодексом и иными законами;
- утверждение программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов;
- утверждение границ особо охраняемых природных территорий, земель историко-культурного назначения областного значения;
- организация ведения земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства;
- организация государственного контроля за использованием и охраной земель;
- утверждение границ земель поселений, муниципальных районов и городских округов;
- принятие решений о переводе земель из одной категории в другую;
- приостановление действия постановлений и распоряжений глав администраций поселений, муниципальных районов и городских округов;
- принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд и нужд местного самоуправления;
- досудебное разрешение земельных споров;
- утверждение границ и режимов пригородных зон.

Предоставление земельных участков в муниципальных образованиях должно регулироваться системой законодательных актов, к которым можно отнести следующие документы:

- 1) Земельный кодекс РФ;
- 2) распоряжение главы муниципального образования «О порядке предоставления и изъятия земель в муниципальном образовании»;
- 3) распоряжение главы муниципального образования «Об уточнении порядка подготовки распорядительных документов по предоставлению земельных участков для строительства в муниципальном образовании»;
- 4) постановление главы муниципального образования «О ходе реализации мероприятий по земельной реформе в муниципальном образовании».

Наличие данных законодательных актов позволяет администрации муниципального образования принимать решение о предоставлении и изъятии земельных участков, проведении всех видов строительства, реконструкции, капитального ремонта (кроме жилых домов) зданий в пределах территорий, к которым относятся следующие:

- основные улицы и площади с застройкой, формирующей фронт улиц и ансамбль площадей;
- территории размещения объектов государственного управления Российской Федерации, субъекта РФ и администрации муниципального образования, объектов специального назначения международных комплексов;
- территории промышленно-производственных зон, подлежащих ликвидации или предусмотренных к реконструкции с изменением функций;
- территории общегородских транспортных сооружений (железнодорожных вокзалов и станций, станций и депо метрополитена, аэровокзалов и междугородних автобусных станций);
- территории головных объектов инженерного оборудования города;
- территории существующих и перспективных технических зон инженерных и транспортных коммуникаций, зон красных линий;
- охранные зоны объектов природного комплекса города, водоохранные зоны, памятники природы, ландшафтной и парковой архитектуры;
- охранные зоны памятников архитектуры;
- территории, обеспечивающие городскую программу массового жилищного строительства;
- территории, находящиеся в исключительном ведении субъекта РФ.

Согласно тем же документам, администрация муниципальных образований или иной административный орган имеют право принимать решения о предоставлении и изъятии земельных участков, проведении всех видов строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий, сооружений на территориях, за исключением вышеперечисленных.

При предоставлении и изъятии земельных участков взаимодействие происходит не между субъектом РФ и органами местного самоуправления, а между органами местного самоуправления и государственными (муниципальными) организациями (учреждениями) областного или муниципального уровня, осуществляющими свою деятельность в области регулирования земельных отношений.

I. Предоставление земельных участков для целей строительства.

1. Без «предварительного согласования мест размещения объектов»:
 - а) продажа в собственность (исключительно с проведением торгов);
 - б) продажа прав на заключение договора аренды (с проведением торгов);
 - в) прямое (без проведения торгов) заключение договора аренды.
2. С «предварительным согласованием мест размещения объектов»:
 - а) продажа в собственность — в Земельном кодексе не упоминается;
 - б) продажа прав на заключение договора аренды (с проведением торгов) — в Земельном кодексе не упоминается;
 - в) прямое (без проведения торгов) заключение договора аренды — в Земельном кодексе не упоминается, но подразумевается.

II. Предоставление для целей, не связанных со строительством.

- а) продажа в собственность;
- б) продажа прав на заключение договора аренды (с проведением торгов) — в Земельном кодексе не упоминается;
- в) прямое (без проведения торгов) заключение договора аренды.

Предоставление земельных участков по инициативе заявителя для строительства объектов из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с их формированием двумя способами:

- 1) без предварительного согласования места размещения объекта;
- 2) с предварительным согласованием места размещения объекта.

Предоставление земельного участка для строительства с его формированием без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующей последовательности:

- 1) проведение работ по формированию земельного участка:
 - ◆ подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;
 - ◆ определение разрешенного использования земельного участка;
 - ◆ определение технических условий подключения объектов строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;
- 2) проведение государственного кадастрового учета земельного участка;
- 3) проведение торгов (аукциона, конкурса) по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды или предоставление участка без процедуры торгов на основании заявления граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельных участков;
- 4) подписание протокола о результатах торгов или принятие решения о предоставлении земельного участка в двухнедельный срок.

Предоставление земельных участков для строительства с их формированием в результате проведения предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующей последовательности:

- 1) выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) проведение работ по формированию земельного участка;
- 3) принятие решения о предоставлении земельного участка;
- 4) проведение государственного кадастрового учета земельного участка.

Сейчас Земельным кодексом Российской Федерации четко обозначено, что под индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство в городах и поселениях не производится предварительное согласование места размещения объекта, поэтому земельные участки для указанных целей должны предоставляться только на торгах, однако не во всех муниципальных образованиях данный порядок соблюдается — торги не происходят, а землю под индивидуальное строительство предоставляют пока по старому принципу — через заявку. Подавляющая часть земельных участков продолжает передаваться под застройку напрямую определенному подрядчику — либо через механизм выделения землеотвода на период проектирования и строительства, либо через систему инвестиционных контрактов, либо путем безконкурсного заключения договора аренды с условием строительного освоения земельного участка.

Оформив все надлежащие документы и заключив договор купли-продажи с муниципальным образованием, граждане не могут зарегистрировать право собственности на приобретенный земельный участок, предназначенный под индивидуальное жилищное строительство. Для других целей земельные участки также не везде предоставляются на торгах, что тормозит развитие рынка земли. Ведь чем больше будут продаваться права аренды и права собственности на землю, тем быстрее произойдет переход к определению земельного налога и арендной платы рыночной стоимости.

И что самое главное, как правило, отсутствуют ясные и однозначные критерии того, в каких случаях земельные участки предоставляются путем заключения договора аренды на основе конкретной заявки, а в каких они могут быть переданы исключительно через процедуру публичных торгов. Между тем, пока один и тот же участок может быть продан с торгов, а может быть и получен от муниципального образования напрямую, он не будет пользоваться достаточным спросом на торгах.

Необходимость предварительного обоснования функционирования и проработки места размещения объекта до обращения в администрацию муниципального образования (стадийность выполнения планировочных работ, концепции или эскизного проекта по прямому договору заказчика с проектными организациями) определяет учреждение (управление) архитектуры муниципального образования.

Обязательным условием для предоставления префектурами земельного участка является градостроительное задание, разрабатываемое учреждениями архитектуры, и план использования городских земель, разрабатываемый по заданиям соответствующих органов (территориальных управлений) Роснедвижимости.

Предприятия, учреждения, организации (заказчики), заинтересованные в строительстве (реконструкции, реставрации) объекта, обращаются в администрацию муниципального образования с ходатайством о предоставлении земельного участка (разрешении реконструкции, реставрации). В заявке указываются:

- 1) цель и сроки использования земли;
- 2) вид и объем предполагаемого строительства;
- 3) примерная площадь участка.

Заявки о предоставлении земель для проектирования и строительства (реконструкции, реставрации, расширения) объектов в муниципальном образовании представляются в рабочие группы городской

или окружных комиссий (созданы и действуют при администрации муниципального образования или правительстве субъекта РФ и т. п.).

Рабочие группы осуществляют:

- регистрацию заявок;
- отбор предложений, имеющих смысл для конкурсного определения инвесторов;
- предварительную проработку разумности строительства с отраслевыми органами управления;
- подготовку предложений комиссии о сроках и стадийности оформления разрешительной документации с учетом наличия утвержденных градостроительных проектов и возможных имущественных прав на заявленных участках, а также о необходимых поручениях органам управления.

О результатах предварительной проработки заявок рабочая группа докладывает на заседании комиссии, принимающей принципиальные решения о целесообразности строительства, предоставлении земельного участка в аренду, условиях оформления прав землепользования, подборе участков, стадийности и сроках подготовки разрешительной документации.

Разрешительную документацию, необходимую для предоставления прав на проектирование и строительство (реконструкцию, реставрацию, расширение) зданий и сооружений, не требующих изменения границ ранее оформленного землепользования, подготавливают в течение месяца с даты регистрации заявки (поручения) в рабочей группе. В нее входят следующие документы:

- 1) проект распоряжения главы администрации муниципального образования о разрешении проектирования и строительства (реконструкции, реставрации, расширения) зданий и сооружений;
- 2) градостроительное заключение (по установленной форме) с эскизом № 1, согласованным главой администрации муниципального образования, руководством НИиПИ Генплана муниципального образования или субъекта РФ, главным архитектором муниципального образования и ОПС;

Разрешительная документация, необходимая для предоставления земельных участков в пользование (на правах аренды) в целях проектирования и строительства (реконструкции, реставрации, расширения) объектов, необходимых для обеспечения государственных и городских нужд, включает в себя:

- а) проект распоряжения главы муниципального образования о предоставлении земельного участка инвестору на правах долгосроч-

- ной аренды (либо заказчику — на период проектирования и строительства) и разрешении проектирования и строительства (реконструкции, реставрации, расширения) зданий и сооружений;
- б) градостроительное заключение (по установленной форме);
- в) землеустроительное заключение (по установленной форме);
- г) заключение об имущественных последствиях реализации инвестиционного проекта (по установленной форме).

Подготовку и согласование с заинтересованными организациями градостроительных заключений осуществляют службы главных архитекторов муниципальных образований.

Землеустроительные заключения выдают службы Земельных комитетов муниципального образования или территориальными управлениями Роснедвижимости.

Заключения об имущественных последствиях реализации инвестиционного проекта готовят службы муниципального имущества или территориальных агентств, а в случае необходимости — региональные отделения Росимущества РФ.

По поручению администрации муниципального образования Комиссия по рассмотрению вопросов земельных отношений и градостроительного регулирования (далее Комиссия) принимает принципиальное решение о целесообразности намеченного строительства. Решение Комиссии является основанием для дальнейшей проработки и подготовки градостроительного задания.

В случае соответствия намечаемого строительства генеральному плану муниципального образования, проектам планировки и застройки Комиссия поручает заказчику в недельный срок представить в архитектурный отдел администрации муниципального образования исходные данные о строительстве (реконструкции, реставрации) для подготовки в трехнедельный срок градостроительного задания (эскиз, согласованный с отделом подземных сооружений горгеотреста, а при необходимости — с другими заинтересованными организациями), градостроительное заключение с указанием стадии проектирования).

После получения от учреждения архитектуры градостроительного задания заказчик направляет согласованный с администрацией муниципального образования материал в земельный комитет муниципального образования для подготовки в недельный срок проекта распоряжения главы муниципального образования о предварительном согласовании места размещения объекта или предоставлении земли (разрешение реконструкции, реставрации). В свою очередь земельный комитет или архитектора обеспечивает оформление и выпуск постановлений.

В случае наличия предварительных проработок или необходимых согласований предоставление земельных участков проходит в одну стадию по представлению заказчиком градостроительного задания.

Проект распоряжения главы администрации муниципального образования о предварительном согласовании места размещения объекта (1 стадия) и предоставлении земельного участка (разрешение реконструкции, реставрации) (2 стадия) должен содержать следующие данные:

- условия, порядок, размеры площадей и компенсаций в случае изъятия участка у прежнего землепользователя, в том числе обязательства заказчика в отношении сноса находящихся на участке строений и переселения проживающих в них граждан (1, 2 стадии);
- адрес предоставляемого участка (1, 2 стадия);
- площадь участка (1, 2 стадия);
- наименование юридического лица, которому предоставляется участок (1, 2 стадия);
- цель предоставление участка (1, 2 стадия);
- вид и сроки пользования (2 стадия);
- сроки освоения участка: проектирование (1 стадия) и строительство (2 стадия);
- указание на получение в земельном комитете государственного акта либо заключения договора аренды земли (2 стадия);
- градостроительные и экономико-правовые условия землепользования, относящиеся к предварительному согласованию (1 стадия) или предоставлению участка (2 стадия);
- условия и порядок использования подземного хозяйства (1 стадия).

После принятия главой администрации муниципального образования решения на подготовку постановления (распоряжения) о предварительном согласовании места размещения объекта заказчик в недельный срок оформляет в земельном комитете (в территориальном управлении Роснедвижимости) акт резервирования земельного участка для проведения проектно-изыскательских работ.

Акт резервирования земельного участка для проведения проектно-изыскательских работ (разрешение реконструкции, реставрации) должен содержать следующие данные:

- адрес участка;
- площадь участка;
- наименование заказчика;

- цель предоставления участка;
- вид права на землю и сроки пользования участком;
- стадия проектирования;
- сроки разработки проектной документации и освоения участка;
- штрафные санкции за срыв сроков проектирования и несвоевременный возврат зарезервированного участка;
- срок действия разрешения;
- земельные платежи за резервирование участка;
- прочие условия.

Земельные участки предоставляются согласно постановлению главы администрации муниципального образования на основании разработанной и утвержденной проектной документации.

В месячный срок со дня получения постановления заказчик обязан принять на свой баланс все находящиеся на предоставляемом участке строения и сооружения, осуществляя их нормальную эксплуатацию и ремонт до момента сноса.

С выходом Постановления Правительства Российской Федерации № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» устанавливаются единые для всей России правила приватизации земель и их аренды, а стоимость земли (при выкупе и аренде) предписано определять с помощью независимых оценщиков.

При этом для стимулирования развития земельных торгов и повышения их эффективности необходимо выполнить определенные требования к их подготовке и проведению:

- установить четкие критерии земельных участков, которые можно предоставлять в собственность или аренду исключительно посредством конкурентных процедур, опубликовывать в местной печати перечень земельных участков, которые предполагается выставить на аукционы или торги в течение года;
- предусмотреть норму о том, что земельные участки продаются на аукционах и конкурсах преимущественно в собственность, права на заключение договора аренды продаются только в отдельных случаях, когда это будет признано целесообразным, определить критерии, по которым земельный участок должен предоставляться в аренду, а не в собственность;
- разработать специальные процедуры проведения торгов по продаже земельных участков, имеющих такие обременения, как объекты незавершенного строительства, ветхое жилье и т. д.;

- считать необходимым, чтобы комплект документов для проведения аукциона/конкурса содержал полную и точную информацию об имеющихся на участке инженерных коммуникациях, технических условиях и плате за подключение к сети инженерной инфраструктуры, желательно, чтобы такие платежи включались в стартовую цену земельного участка, а также предоставлялись гарантии того, что никаких дополнительных требований к платежам, связанным с развитием и подключением к инфраструктуре, выдвигаться не будет;
- отражать в стартовой цене соотношение спроса и предложения на рынке недвижимости; в стартовую цену могут быть включены затраты на разработку требований к архитектурному проекту (если таковые выдвигаются со стороны города и включены в информационное сообщение о проведении торгов), а также затраты (часть затрат) на инженерные коммуникации, которые город подвел к земельному участку, выставленному на аукцион; стартовая цена может быть понижена на величину затрат, необходимых для сноса или демонтажа объектов, которые не соответствуют разрешенным видам использования для данного участка, а также затрат, необходимых для восстановления почвы до уровня экологических норм, установленных для разрешенных видов использования участка;
- совершенствовать договоры аренды, чтобы достичь разумного баланса интересов застройщиков и города (долгосрочная аренда — на 10–49 лет с правом пролонгации; фиксация ставки арендной платы на период строительства и установление конкретной формулы изменения ставки на весь срок аренды; порядок одностороннего расторжения договора; фиксация в договоре аренды права получения в собственность арендуемого земельного участка при условии завершения на нем строительства объекта недвижимости и оформления его в частную собственность и т. п.);
- обязательно выставять не проданные на торгах наиболее привлекательные участки на повторные торги; повторные торги должны организовываться и проводиться с привлечением специализированных организаций (с компенсацией их затрат из конечной цены);
- предъявлять гибкие архитектурно-планировочные требования к застройке, иметь расширенный перечень разрешенных видов использования выставляемых на торги участков.

Опыт показал, что затраты на все эти действия не покрываются той ценой, какая была предложена на торгах. Без развития соответствующей инфраструктуры рынка земли очень сложно осуществлять предоставление земельных участков на торгах и соответственно развивать рынок земли. Отдельные элементы инфраструктуры рынка земли осуществляют значительное количество организаций и фирм, производящих межевание. Если бы их было больше, то, очевидно, что цены на их услуги были бы значительно ниже. Оценочных организаций тоже недостаточно.

Важно также то, что при заключении договоров аренды победитель земельных торгов или иной землепользователь не может рассчитывать (как это принято во всех городах мира, где имеется цивилизованная рыночная система) на то, что в ходе переговоров с муниципальными властями об условиях аренды будет учтена специфика проекта, например его сложность, что соответствующие структуры захотят искать разумный компромисс между интересами муниципального образования и застройщика или предоставлять последнему необходимые гарантии. Обычно практикуются типовые формы договора аренды, в рамки которых арендатору приходится «втискивать» свои коммерческие интересы.

Но проблемы на этом не заканчиваются. Во многих муниципальных образованиях отсутствует градостроительная документация, на основе которой можно определять разрешенное использование земли. Нет градостроительного зонирования территорий, предполагающего несколько видов разрешенного использования земли, при наличии которого заявитель сам бы мог определять, какой вид разрешенного использования ему больше подходит.

Остро стоит вопрос информационного обеспечения рынка земли. Органы местного самоуправления публикуют сообщения в газетах только на территории своего муниципального образования. При этом многие потенциальные землепользователи не знают о том, что в том или ином районе объявлены торги. Таким образом, инвесторы упускают возможность приобрести землю за чертой города из-за отсутствия информации. Поэтому, естественно, встает вопрос о едином источнике информации по продаже земельных участков.

Перечисленные проблемы земельного рынка должны подвигнуть муниципальные образования к тому, чтобы организовать процесс предоставления земельных участков на торгах. Сейчас можно отметить, что земельное законодательство более стабильное, чем ранее. Не мешает отсутствие некоторых нормативных актов. Земельный кодекс

определил критерии, виды земель, которые могут продаваться. Сейчас необходимо работать над формированием рынка земли, а в дальнейшем (хотя это происходит уже сейчас) это может привести к изменению системы налогообложения или установлению платы за землю, а следовательно, дополнительным поступлениям в бюджеты различных уровней.

На основании распоряжения главы администрации муниципального образования о предоставлении участка в собственность, бессрочное (постоянное) пользование, аренду — земельный комитет (или территориальное управление Роснедвижимости) оформляет и выдает государственный акт (свидетельство), а в случае предоставления земельного участка в долгосрочное, временное пользование заключает договор аренды с указанием сроков строительства (освоения).

Вопросы изъятия земельных участков в муниципальных образованиях должны регулироваться рядом нормативно-правовых актов, а именно:

- Земельным кодексом РФ;
- специальным законодательным актом муниципального образования «О порядке изъятия земельных участков в муниципальных образованиях и возмещении при этом причиненных убытков».

Земельные участки, находящиеся в пожизненном наследуемом владении граждан, постоянном (бессрочном) и срочном пользовании, аренде (субаренде) у граждан и юридических лиц, могут быть изъяты у них в случае возникновения государственных и муниципальных (городских) нужд, необходимости реализации установленных городским законодательством приоритетных задач (градостроительных приоритетов) развития территории города. Изъятие земельных участков у их собственников осуществляется в соответствии с законодательством в порядке выкупа или по решению суда. Изъятие в муниципальных образованиях земельных участков для государственных и городских (муниципальных) нужд (прекращение прав на земельные участки) производится администрацией муниципального образования и должностными лицами (Главой администрации или первым заместителем), на которых возложены обязанности по предоставлению и изъятию земель.

Решение об изъятии земельных участков принимают в соответствии с утвержденной в установленном порядке градостроительной и иной документацией, бизнес-планами (ТЭО инвестиций) строительства (реконструкции) объектов, развития территории. В нем указывают:

- у кого изымают участки и кому их предоставляют (в случае одновременного изъятия и предоставления земель);
- основные условия изъятия и нового владения (пользования), включая возмещение убытков, связанных с изъятием земель;
- поручения соответствующим организациям о выполнении действий, необходимых для реализации этого решения.

Признавая возможность предоставления земельных участков в собственность в Москве, основной формой землепользования стала аренда. К тому же осуществлялось предоставление земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования в силу требований законодательства Российской Федерации. Предоставление земельных участков в аренду обуславливается сохранением государственной собственности на землю, необходимостью управления городскими властями целостной инфраструктурой города с возможностью урегулирования земельных правоотношений при заключении договоров аренды земельных участков, а также экономической целесообразностью передачи государственной земельной собственности в аренду, при которой поступления в бюджеты России и Москвы от арендной платы в три-пять раз выше, чем при передаче (приватизации) этих же земельных участков в частную собственность. Одновременно соблюдаются взаимные интересы города и арендатора. Институт аренды предоставляет максимум прав арендатору по освоению и использованию земельного участка, при котором неизбежность договорных отношений гарантируется законом и соблюдается арендодателем. При принятии же решений о приватизации земельная собственность выбывает из собственности государства и через два-три года выкупная цена вместе с полученными налогами после приватизации уменьшается по сравнению с передачей этих же земельных участков в аренду при сохранении государственной собственности. Принимая же во внимание предоставление земельных участков в Москве на конкурсной основе, то предоставление в аренду земельных участков под коммерческое использование дороже в несколько раз, чем при продаже в собственность, а арендная плата окупает совокупную сумму земельного налога и цены земельного участка через два-три года (и это без выкупа права аренды)(рис. 28).

При сохранении в Москве государственной собственности на землю арендные отношения, особенно после принятия мэром Москвы распоряжений «О плате за право заключения договора аренды земли в г. Москве» от 26.09.1994 г. № 471-РМ и «О дополнениях и уточнениях к распоряжению мэра Москвы от 26.09.1994 г. № 471-РМ» от 24.05.1995 г. № 254-РМ, приобрели новое развитие и значение для города, аренда-

торов и третьих лиц. Указанными распоряжениями установлены порядок, размер и другие условия взаимоотношений города с лицами по возмездному получению, установлению прав аренды на землю с возможностью совершения арендаторами, уплатившими плату за право аренды, сделок с правами аренды на вторичном рынке земли (недвижимости).

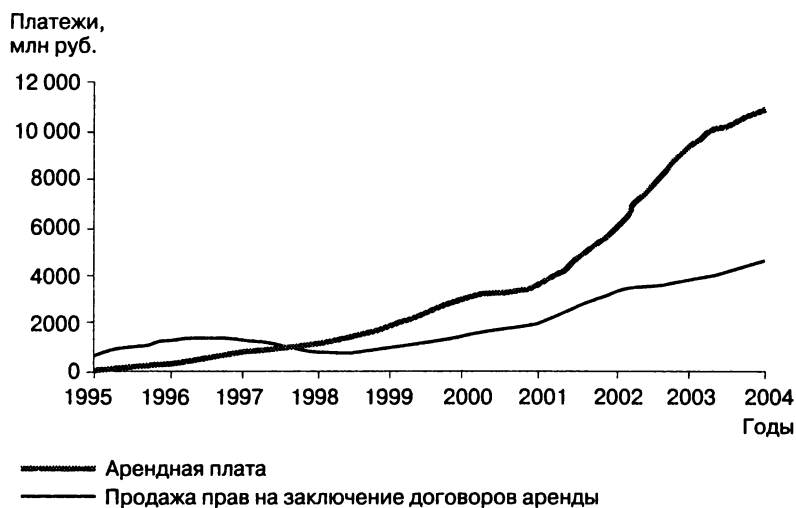


Рис. 28. Поступления земельных платежей в Москве

Принятым распоряжением мэра от 07.08.1996 г. № 192/1-РМ «О порядке оформления права аренды земельного участка по результатам сделки купли-продажи» относительно данного утверждения сделано вольное утверждение по квалификации сделки. Можно привести преамбулу и п. 1 указанного распоряжения: «В соответствии со ст. 447 и 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также приказом председателя Роскомзема от 02.06.1993 г. № 1–16/770 и в целях упрощения порядка оформления прав на земельные участки, приобретенные на публичных торгах или выкупленные у города Москвы по рыночной стоимости: Установить, что приобретение права на земельный участок на публичных торгах или посредством выкупа у города Москвы по рыночной стоимости, а также перепродажа такого права, предусмотренная распоряжением мэра Москвы от 24.05.1995 г. № 254-РМ «О дополнениях и уточнениях к распоряжению мэра Москвы от 26.09.1994 г. № 471-РМ», квалифицируется как сделка купли-продажи».

Внесение денежных средств за право заключения договора аренды земли (право аренды) предусмотрено Законом Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве», распоряжениями мэра Москвы от 26.09.1994 г. № 471-РМ «О плате за право заключения договора аренды земли в Москве» (с изменениями от 24.05.1995 г., 20.11.1996 г., 20.06.1997 г.) и от 24.05.1995 г. «О дополнениях и уточнениях к распоряжению мэра Москвы от 26.09.1994 г. № 471-РМ» (с изменениями от 20.06.1997 г.) № 254 от 24.05.1995 г., другими городскими актами. Такое внесение обусловлено новым предоставлением земельного участка под коммерческое использование, при этом освобождаются от уплаты любые хозяйствующие субъекты, если земельные участки используются под объекты социальной сферы и городского хозяйства, земельные участки, предоставляемые под (над) капитальными строениями, сооружениями. Перечень не является исчерпывающим.

При рассмотрении вопроса о проведении торгов в городе Москве сразу следует оговориться, что в нормативных документах есть нестыковка в определениях предмета торгов. Так, в качестве такого предмета указаны «право на заключение договора аренды земли», «право аренды земли», «права аренды земли», «право на совершение сделок с правами аренды земли». Однако предметом торгов является право аренды земли. Данное условие отражается в условиях проведения торгов, а также предусматривается в договорах аренды земли с указанием права совершения возмездных сделок согласно ст. 22 Земельного кодекса Российской Федерации и других нормативных актов Российской Федерации.

Законодательно Московской городской Думой была закреплена купля-продажа земель на части территорий Москвы: в Зеленограде и Сити. Так, в порядке эксперимента законодательно было разрешено администрации города Москвы совершение сделок купли-продажи земельных участков в Зеленограде. Срок эксперимента был установлен в один год. Были проведены экспериментальные торги по продаже земельных участков в собственность в Зеленограде, по результатам которых правительством Москвы торги по продаже в собственность земельных участков были признаны неэффективными.

Аренда выгодна городу, выгодна и Российской Федерации. До разграничения государственной собственности на землю средства, поступившие от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды, распределяются между бюджетами всех уровней в соотношении, установленном федеральным законодательством для распределения между указанными бюджетами арендной платы за землю.

6.2. Регистрация прав на землю как основа формирования рынка земли в РФ

6.2.1. Государственная регистрация: понятие, значение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации важнейшей обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе их права иметь в частной собственности землю (ст. 2, 8, 9, 35, 36).

Институт регистрации в настоящее время является неотъемлемой частью большинства развитых стран. Более того, как отмечают эксперты, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, свойственна для стран с рыночной экономикой, так как несет определенные гарантии и защиту рынку и безопасности страны. Зарубежными правовыми системами предъявляются специальные требования к форме и порядку установления права собственности на недвижимое имущество и к совершению сделок с таким имуществом. Юридическая особенность актов в отношении недвижимости осуществляется на основе публичности и гласности. При этом всякая сделка по отчуждению недвижимого имущества должна быть заключена в письменной форме и зарегистрирована в специальном публичном реестре.

В Российской Федерации институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним зародился в начале 90-х гг. прошлого столетия.

До введения в действие Гражданского кодекса РФ и принятия в соответствии с ним Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ регистрация прав на землю происходила на основе разрозненных правовых норм, включаемых в разные нормативные акты. При этом первоначально в законодательстве проводилась регистрация не прав на недвижимое имущество, а документов, удостоверяющих проведение сделки. Так, Земельный кодекс РСФСР 1991 г. в ст. 31 устанавливал, что право собственности на землю, пожизненно наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования земельным участком удостоверяется государственным актом, который выдается и регистрируется соответствующим Советом народных депутатов. Позднее, Законом РСФСР от 23.12.1992 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» было установлено, что

договор купли-продажи земельного участка подлежит регистрации в соответствующем комитете по земельным ресурсам и землеустройству.

Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» было предусмотрено правило регистрации не договоров, а документа, удостоверяющего право на землю (в том числе и выданного на основе договора купли-продажи участка).

В связи с тем, что в соответствии с действующим законодательством земельные участки отнесены к недвижимому имуществу, вещные права на земельные участки подлежат государственной регистрации.

Согласно Указу, документы, подтверждающие право на землю (т. е. свидетельства на право собственности на землю, государственные акты на право пользования землей), выданные после вступления в силу Указа, без регистрации в районном (городском) комитете по земельным ресурсам и землеустройству, являются не действительными. Специальные правила, связанные с регистрацией документов о правах на земельные участки, были предусмотрены Указом Президента РФ от 11.12.1993 г. «О Государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость».

Принятие ГК РФ, а вслед за ним и Федерального закона от 21.07.1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ, ознаменовало новый подход к обороту недвижимости.

Этими документами они упорядочили законодательство в этой области, установив порядок регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Закон вступил в действие с 28.01.1998 г., и с этого времени право на недвижимость, в том числе и на земельный участок, считается возникшим с момента государственной регистрации этого права, т. е. с момента внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр прав.

Гражданский кодекс РФ закрепил специальный правовой статус недвижимого имущества. Он заключается в том, что право собственности, другие вещные права на недвижимость, их ограничения, возникновение, переход и прекращение подлежат в обязательном порядке государственной регистрации в Едином государственном реестре учреждениями юстиции. Таким образом, одним из важнейших элементов правового режима недвижимости является государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Статья 131 ГК РФ включила основополагающие нормы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В настоящее время совокупность законодательных актов Российской Федерации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет из себя целый комплекс разноразовных нормативных документов, включающих в себя:

- 1) Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 219;
- 2) О порядке осуществления правового контроля за деятельностью учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Приказ Минюста РФ от 16.08.1999 г. № 244);
- 3) Методические рекомендации по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденные приказом Минюста РФ от 01.07.2002 г. № 184;
- 4) О порядке государственной регистрации договора мены и (или) перехода прав на объекты недвижимого имущества, находящиеся на территориях различных регистрационных округов (приказ Минюста РФ от 01.07.2002 г. № 183);
- 5) Инструкция о государственной регистрации прав и сделок с объектами недвижимого имущества, расположенными на территории нескольких регистрационных округов, утвержденную приказом Минюста РФ, Минимущества РФ, Госстроем РФ и Росземкадастра от 03.07.2000 г. № 193/17/2/169;
- 6) Инструкция о порядке регистрации ипотеки жилого помещения, возникшей в силу закона или договора, а также о порядке регистрации смены залогодержателя в связи с переходом прав требований по ипотечным кредитам, утвержденную приказом Минюста РФ, Госстроя РФ и Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 16.10.2000 г. № 289/235/290;
- 7) Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения, утвержденную приказом Минюста РФ от 06.08.2001 г. № 233;
- 8) Инструкция о порядке государственной регистрации договоров аренды, безвозмездного пользования, концессии участков лесного фонда (леса) и прав на участки лесного фонда (леса), утвержденную приказом Минюста РФ от 23.01.2002 г. № 18;
- 9) Методические рекомендации о порядке проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имуще-

ства — энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы, утвержденные приказом Минюста РФ, Минэкономразвития РФ, Минимущества РФ и Госстроя РФ от 30.10.2001 г. № 289/422/224/243.

Как видно из названия вышеназванных правил и инструкций, каждый из данных актов направлен как на регулирование общего порядка регистрации сделок с недвижимостью, так и особенностей регистрации отдельных разновидностей сделок с недвижимостью (мена, купля-продажа и т. д.). К тому же преследовалось несколько целей:

- придать предельную открытость правам на недвижимое имущество, а также информации об этих правах;
- ввести государственный контроль над совершением сделок с недвижимым имуществом (переход прав на нее) и тем самым защитить права и законные интересы граждан, юридических лиц и публичных образований;
- внести единообразие в процедуру регистрации прав на недвижимость на всей территории России.

В соответствии с первым абзацем ст. 2 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» определение «государственной регистрации» — это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Исходя из определения можно заключить, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — это государственный акт, устанавливающий принцип презумпции существования зарегистрированного права: акт государственной регистрации является единственным доказательством существования этого права. Никакие иные доказательства противоположного не должны приниматься во внимание, и лишь решение суда о признании акта государственной регистрации недействительным может опровергнуть эту презумпцию. С точки зрения гражданского и арбитражного процесса презумпция существования зарегистрированного права означает, что спор о праве на недвижимое имущество может быть рассмотрен по существу лишь после или одновременно с требованием о признании недействительным акта государственной регистрации права на такое имущество.

Необходимо акцентировать внимание на том, что, применительно к недвижимому имуществу, понятие «регистрация», в соответствии с действующим законодательством, может иметь три значения:

- регистрация самого объекта недвижимости;
- регистрация прав на недвижимость;
- регистрация сделок с недвижимостью.

Как правильно разделить эти три категории друг от друга?

Согласно ст. 1–3 Закона, регистрация объекта недвижимости — это специальная регистрация или учет отдельных видов недвижимого имущества в едином кадастре. Отличие же регистрации прав на недвижимость от регистрации сделок с недвижимым имуществом заключается в том, что в первом случае регистрируется форма прав на недвижимость (владение, пользование, собственность и т. д.), а во втором случае регистрация необходима для вступления в силу самой сделки (договора), поскольку договор, подлежащий государственной регистрации, считается заключенным с момента его регистрации.

Именно эта законодательная дефиниция понятия регистрации недвижимого имущества вызывала с принятием Закона множество споров, как в теории, так и на практике.

Вопрос о разграничении этих двух видов регистрации не получил последовательного решения ни в ГК, ни в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», что может привести к возникновению затруднений в правоприменительной практике. Дело в том, что ст. 164 ГК предусматривает государственную регистрацию сделок с недвижимостью в случаях и порядке, предусмотренных ст. 131 ГК и законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Но ст. 131 ГК предусматривает лишь виды подлежащих государственной регистрации прав на недвижимость, но не виды сделок, подлежащих такой регистрации. Можно было ожидать, что Закон внесет некоторую ясность, но этого не произошло. В п. 1 ст. 4 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» указывается, что государственной регистрации подлежат права собственности на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со ст. 130–132 и 164 ГК. Таким образом, ст. 164 ГК отсылает к Закону, который, в свою очередь, содержит обратную отсылку к ст. 164 ГК.

В настоящее время проблема различия категорий регистрации прав на недвижимость от регистрации сделок с недвижимостью отсутствует. Как юридическая литература, так и практика выработала четкие определения и значение данных категорий.

Еще одно важное отличие регистрации сделок от регистрации прав. Право, возникшее до вступления в силу Закона «О государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и не прекратившееся на данный момент, может быть зарегистрировано по желанию правообладателя с выдачей Свидетельства о государственной регистрации. Ранее заключенные и должным образом оформленные договоры не требуют дополнительной регистрации как сделки, даже по заявлению сторон. Государственная регистрация сделки в настоящее время — это необходимое условие ее заключения, момент регистрации — это момент заключения договора. Более того, как правило, на сегодняшний день сделка (договор) прекратила свое действие и соответственно уже не может быть зарегистрирована.

Перейдем непосредственно к рассмотрению государственной регистрации сделок с недвижимостью. Государственная регистрация представляет собой действие, завершающее юридический состав, лежащий в основании возникновения, перехода и прекращения вещных прав на недвижимое имущество, в том числе и на земельные участки. Под нею понимается юридический акт признания и подтверждения государством юридической чистоты и действительности сделки с недвижимостью. Однако государственной регистрации подлежат далеко не все сделки с недвижимостью. Если бы законодатель обязал регистрировать абсолютно все сделки с недвижимостью, органы юстиции были бы неимоверно перегружены. Поэтому среди сделок с недвижимостью, которые подлежат государственной регистрации, законодатель называет только те, с которыми связана или долгосрочная переча прав или же отчуждение имущества.

Сделки, подлежащие государственной регистрации, можно условно разделить на три группы:

- 1) сделки с отчуждением (влекущие переход права);
- 2) сделки без отчуждения (не влекущие перехода прав на недвижимость);
- 3) дополнительные сделки к ранее зарегистрированным сделкам (акцессорные).

В о - п е р в ы х, при совершении сделок с отчуждением недвижимости производят два регистрационных действия:

- регистрацию самой сделки (подтверждается штампом на договоре);
- регистрацию права собственности приобретателя-покупателя, меняющегося, одаряемого, плательщика ренты (подтверждается Свидетельством о регистрации права).

В о - в т о р ы х, сделки без отчуждения:

- а) договоры аренды:

- ♦ земельных участков юридическими лицами, жилых помещений — независимо от срока (п. 2 ст. 609, п. 2 ст. 671 ГК РФ);
 - ♦ зданий, сооружений, нежилых помещений — на срок не менее 1 года (п. 2 ст. 651 ГК РФ), а также аренды на неопределенный срок;
 - ♦ предприятия как имущественного комплекса (п. 2 ст. 658 ГК РФ);
 - ♦ договоры субаренды (п. 2 ст. 615 ГК РФ), к которым применимы вышеуказанные правила о договорах аренды;
- б) договоры о залоге недвижимости (ипотека) (п. 3 ст. 339 ГК РФ, п. 2 ст. 10 Федерального закона от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»), в том числе залог права аренды недвижимости (п. 5 ст. 5 Закона об ипотеке).

Для заключения этих договоров производится одно регистрационное действие — регистрация сделки (подтверждением служит штамп на договоре). Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 219, о котором говорилось выше, предусмотрено право арендатора и залогодержателя также получить Свидетельство о государственной регистрации, но в отличие от государственной регистрации права собственности, которая удостоверяется только Свидетельством, для подтверждения регистрации аренды или ипотеки достаточно штампа о регистрации сделки на договоре.

В - т р е т ь и х, выделим дополнительные (акцессорные) сделки (сделки, заключенные для того, чтобы изменить или расторгнуть ранее зарегистрированные сделки с недвижимостью):

- а) уступка требования по зарегистрированной сделке (ст. 389 ГК РФ);
- б) перевод долга по зарегистрированной сделке (ст. 391 ГК РФ);
- в) соглашение об изменении зарегистрированного договора (п. 1 ст. 452 ГК РФ);
- г) соглашение о расторжении зарегистрированного договора (п. 1 ст. 452 ГК РФ);
- д) соглашение о предоставлении отступного по зарегистрированному договору (ст. 409 ГК РФ);
- е) отказ одаряемого принять дар (ст. 573 ГК РФ) (возможен только до передачи дара или по договору дарения в будущем);
- ж) соглашение сторон о новации обязательства по зарегистрированному договору (ст. 414 ГК РФ).

Дополнительные сделки совершаются, как правило, в той же форме, что и основные.

Варианты возможных сделок с недвижимостью не ограничены вышеперечисленными сделками, подлежащими государственной регистрации. Однако важно отметить, что изменить или дополнить список сделок с недвижимым имуществом, подлежащих государственной регистрации, можно только путем принятия ФЗ, при этом органы субъектов РФ не в праве дополнять данный список или исключать из него те или иные сделки.

Таким образом, Конституция Российской Федерации и ГК РФ не наделяют субъектов Российской Федерации правом издавать нормативные акты по вопросам определения круга прав на недвижимое имущество и видов сделок с ним, подлежащих обязательной государственной регистрации.

Поэтому изданный главой субъекта Российской Федерации нормативный акт об обязательной государственной регистрации всех договоров аренды (субаренды) недвижимого имущества независимо от сроков их действия не подлежал применению арбитражным судом первой инстанции на основании ст. 12 ГК РФ и п. 2 ст. 11 АПК РФ как акт государственного органа, противоречащий федеральному закону. В соответствии с п. 2 ст. 651 ГК РФ договор аренды здания, заключенный на срок менее одного года, не подлежал государственной регистрации».

Таким образом, изданный субъектом Российской Федерации или его органом нормативный акт об обязательной государственной регистрации договоров, для которых федеральным законом такая государственная регистрация не установлена, не применяется как противоречащий нормам Гражданского кодекса Российской Федерации.

Необходимо также подчеркнуть, что регистрация сделки, в том случае, когда она не предусмотрена законом, не может быть совершена по соглашению (желанию) сторон, что не мешает сторонам нотариально удостоверить договор. Данное утверждение подтверждается и судебной практикой.

Государственной регистрации подлежит и любое последующее изменение условий сделки.

6.2.2. Государственная регистрация прав на землю и сделок с землей

Законодательство о государственной регистрации прав на землю и сделок с землей подразумевает ряд параметров регистрации:

- в о - п е р в ы х, это акт, имеющий юридическое значение, следовательно, закон связывает с регистрацией определенные юридические последствия: возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав на недвижимое имущество. Права возникают, изменяются и прекращаются в соответствии с требованиями ст. 164, 219, 223, 433, 551, 558 ГК РФ и др.;
- в о - в т о р ы х, это акт признания и подтверждения государством возникновения или прекращения прав на недвижимость. Этим подчеркивается публичный характер государственной регистрации. С одной стороны, государство в лице соответствующего учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в дальнейшем — учреждение юстиции) проверяет законность прав на недвижимое имущество у заявителей и, убедившись в этом, регистрирует их. Ведомственная принадлежность учреждений юстиции, осуществляющих государственную регистрацию прав и сделок, была определена, в соответствии с п. 2 ст. 9 Закона, Постановлением Правительства РФ от 01.11.1997 г. № 1378 «О мерах по реализации ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”». В качестве федерального органа исполнительной власти в системе государственной регистрации было названо Министерство юстиции РФ. Финансирование учреждений юстиции и их филиалов осуществляется за счет внесения платы за регистрацию и предоставление информации о зарегистрированных правах, бюджетных средств и иных, не запрещенных законом источников. Плата за регистрацию и предоставление информации о зарегистрированных правах взимается в размерах, установленных субъектами РФ. С другой — государственная регистрация носит открытый характер как с точки зрения соблюдения процедуры всеми ее участниками, так и с позиции возможности получить информацию о сведениях, содержащихся в Едином государственном реестре прав;
- в - т р е т ь и х, государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Иная регистрация объектов недвижимого имущества, проводимая в случаях, предусмотренных законом, другим государственным органом, носит либо специальный, либо учетный характер (п. 2 ст. 131 ГК). В любом случае прямым единственным доказательством наличия у лица прав на недвижимое имущество она не является.

Так, в соответствии со ст. 110 и 111 Земельного кодекса РСФСР и Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.1992 г. «О введении государственного Земельного кодекса в РФ» в Российской Федерации проводится регистрация земельных участков в едином земельном кадастре. Однако такая регистрация носит специальный характер и прав на земельный участок не порождает.

В соответствии с Примерным положением об учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 06.03.1998 г. № 288, учреждение юстиции является государственным органом, обеспечивающим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории регистрационного округа, созданного субъектом РФ. При этом Правительство РФ рекомендует органам государственной власти субъектов РФ создавать одно учреждение юстиции по регистрации прав, действующее на территории субъекта РФ, с филиалами, действующими в границах административно-территориальных единиц.

На основании ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Примерного положения основными задачами учреждения юстиции являются:

- государственная регистрация прав собственников недвижимого имущества и обладателей иных подлежащих государственной регистрации прав на него, в том числе граждан РФ, иностранных юридических лиц, международных организаций, иностранных государств, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;
- создание и ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также организация его бессрочного хранения.

Учреждение юстиции в целях реализации возложенных на него задач осуществляет:

- прием документов, необходимых для государственной регистрации прав;
- проверку действительности поданных заявителем документов и наличие соответствующих прав у подготовившего документ лица и органа власти;
- проверку наличия ранее зарегистрированных и заявленных прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- новую экспертизу документов, представленных на государственную регистрацию прав, в целях выявления их соответствия законодательству РФ, а также проверку законности сделки;
- выявление оснований для приостановления или отказа в государственной регистрации прав;
- направление юридическим лицам, гражданам, государственным органам и организациям запросов с целью получения сведений и документов, необходимых для государственной регистрации прав;
- внесение записей в Единый государственный реестр прав;
- выдача свидетельства о государственной регистрации прав;
- совершение специальной регистрационной надписи на документах, выражающих содержание сделки;
- выдачу информации о зарегистрированных правах;
- принятие на учет бесхозяйных недвижимых вещей в установленном порядке;
- ведение делопроизводства при осуществлении государственной регистрации прав;
- обеспечение бессрочного хранения Единого государственного реестра прав, в том числе дел правоустанавливающих документов на недвижимое имущество, а также книг учета документов.

Согласно ст. 131 ГК РФ, государственной регистрации подлежат следующие права на недвижимость и в частности на земельные участки:

- право собственности;
- право хозяйственного ведения;
- право оперативного управления;
- право пожизненного наследуемого владения;
- право постоянного пользования;
- ипотека;
- сервитут;
- иные права в случаях, предусмотренных настоящим Гражданским кодексом РФ и другими законами.

Однако этот перечень был дополнен отдельными статьями части второй ГК РФ:

- об аренде;
- о доверительном управлении и т. д.

В соответствии со ст. 16 Закона государственная регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество проводится на основании заявления правообладателя или сторон по сделке с землей. В случае

если сделка с землей была нотариально удостоверена, достаточно заявления одной из сторон.

В заявлении о государственной регистрации права должны быть указаны данные, идентифицирующие заявителя:

- для физического лица — фамилия, имя, отчество, паспортные данные, место постоянного жительства или преимущественного пребывания;
- для юридических лиц — наименование, регистрационный номер в государственном реестре юридических лиц, место нахождения.

При подаче заявления физическое лицо — заявитель предъявляет документ, удостоверяющий его личность. К таким документам относятся:

- паспорт гражданина РФ;
- общегражданский заграничный паспорт гражданина РФ, выехавшего в другое государство на постоянное место жительства и временно находящегося на территории РФ;
- общегражданский заграничный паспорт иностранного гражданина, имеющий отметку о регистрации в органах внутренних дел или других уполномоченных органах;
- вид на жительство иностранного гражданина или лица без гражданства;
- удостоверение личности военнослужащего действительной службы;
- военный билет военнослужащего срочной службы;
- паспорт моряка; справка из органов внутренних дел с фотографией и реквизитами утерянного паспорта;
- удостоверение беженца установленного образца, выданное территориальным органом Федеральной миграционной службы;
- другие документы, предусмотренные действующим законодательством.

Если заявитель действует по доверенности, то это также необходимо отразить в подаваемом заявлении о государственной регистрации прав.

В случае, если правообладателем или стороной по сделке является юридическое лицо, то помимо учредительных документов юридического лица (такowymi являются учредительный договор и (или) устав), в соответствии с нормами ГК РФ и федеральных законов, устанавливающих правовой статус отдельных видов юридических лиц, представитель юридического лица передает в учреждение юстиции по регист-

рации прав документы, подтверждающие личность представителя и его полномочия (например, выписку из протокола общего собрания учредителей об избрании органа юридического лица и др.). В случае подписания договора лицом, не являющегося руководителем юридического лица, дополнительно предоставляется доверенность на заключение сделки, подписанная уполномоченным лицом и скрепленная печатью юридического лица.

В случае, когда для подачи заявления о регистрации сделки необходимо согласие всех сторон и одна из сторон уклоняется от государственной регистрации, в регистрации должно быть отказано. Подобная сделка (если она была совершена в надлежащей форме), а также связанный с ней переход права собственности могут быть зарегистрированы в данном случае только на основании решения суда, вынесенного по требованию другой стороны сделки (п. 3 ст. 165 ГК РФ).

К заявлению о государственной регистрации прав на земельные участки в обязательном порядке должны прилагаться следующие документы:

- а) правоустанавливающие документы;
- б) кадастровый план земельного участка, выполненный в соответствии с установленными техническими требованиями;
- в) документ, подтверждающий оплату регистрационных действий;
- г) документы, удостоверяющие личность заявителя или сторон по сделке;
- д) доверенности уполномоченным лицам.

Обязательным приложением к документам, которые требуются для регистрации прав, является план земельного участка. План земельного участка должен быть удостоверен соответствующим органом. Документы, которые необходимы для государственной регистрации прав, представляются не менее чем в двух экземплярах, один из которых должен быть подлинником (кроме актов органов власти и местного самоуправления).

Представленные на регистрацию права на землю и сделки с землей подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, который ведется в соответствии со ст. 12 Закона и Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», которым утверждены правила заполнения данного реестра, его структура, заполнения его разделов, а также записи о прекращении,

ограничении (обременении) прав и об изменениях, не влекущих за собой прекращения или перехода прав, а также структура и форма удостоверения государственной регистрации прав и сделок.

Данный реестр содержит информацию о существующих и об прекращенных правах на землю, данные об указанных и сведения о правообладателях. Неотъемлемой частью реестра являются дела с правоустанавливающими документами и книги учета документов. Сделка считается зарегистрированной, а правовые последствия наступившими со дня внесения записи о праве или сделке в Единый государственный реестр.

Регистрация прав на недвижимость будет проводиться учреждениями юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимости. Они будут проверять действительность поданных заявителем документов и наличие соответствующих прав у лица или органа власти, подготовивших документы, а также существование ранее зарегистрированных и заявленных прав. На них возложена выдача документов, подтверждающих государственную регистрацию прав, а также информации о зарегистрированных правах.

Основанием для регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимость и сделок с ним служат:

- акты органов государственной власти или местного самоуправления в пределах их компетенции (нормативные акты) — они самостоятельно решают вопросы местного значения, в частности управляют местной собственностью. Кроме того, они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов; при этом реализация переданных таким образом полномочий подконтрольна государству (ст. 132 Конституции РФ);
- договоры и иные сделки в отношении земельного участка, предусмотренные гражданским и допускаемые земельным законодательством (см. ст. 129 ГК РФ);
- для того чтобы договор был признан заключенным, стороны должны в предусмотренной законом форме (в частности, простой, письменной или нотариальной) достичь согласия относительно его предмета и всех других условий, отнесенных к существенным (432 ГК РФ). При этом в соответствии со ст. 433 ГК РФ договор

признается заключенным в момент, когда лицом, направившим оферту, получен акцепт. Исключение составляют договоры, подлежащие обязательной регистрации: для них таким моментом служит (если иное не установлено законом) момент государственной регистрации (п. 3 ст. 433 ГК РФ);

- свидетельства о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством — Закон о приватизации от 04.07.1991 г. предусматривает передачу гражданам в собственность по их желанию занимаемых ими жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда;
- свидетельства о праве на наследство — оно выдается наследникам, принявшим наследство, в подтверждение их прав на полученное имущество. Наследники приобретают право собственности на наследуемое имущество со дня открытия наследства (со дня смерти наследодателя). Следовательно, как свидетельство о праве на наследство, так и государственная регистрация соответствующего права также имеют не правоустанавливающий, а правоподтверждающий характер;
- вступившие в законную силу судебные решения, устанавливающие право на земельный участок;
- в силу приобретательной давности и др.

Все документы, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество, можно разделить на две группы:

- 1) правоустанавливающие;
- 2) правоподтверждающие.

К *правоустанавливающим* относятся те документы, которые по своей сути являются основанием для возникновения прав и обязанностей. К ним можно отнести постановления уполномоченных органов власти об отводе земельных участков для строительства, договора купли-продажи земельных участков и т. д.

К *правоподтверждающим* документам следует отнести те документы, из которых хотя и не возникают права и обязанности по владению, пользованию и (или) распоряжению земельными участками, но которые подтверждают наличие указанных прав у субъектов гражданских правоотношений. К таким документам следует отнести свидетельства о вещных правах на земельные участки, выдаваемые учреждениями юстиции, осуществляющих государственную регистрацию прав на земельные участки, государственные акты на землю, свидетельства о праве собственности на землю и т. д.

Оформление и выдача правоподтверждающих документов есть акт признания и защиты государством прав граждан и юридических лиц на земельные участки. Следует отметить, что основанием для их оформления и выдачи служат правоустанавливающие документы.

Здесь существует ряд проблем, не решенных действующим законодательством. Например, после получения постановления об отводе земельного участка (или заключения договора купли-продажи) часть новых владельцев земельных участков не торопится с его оформлением в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав. Дело в том, что не существует норм, прямо устанавливающих сроки оформления прав на недвижимое имущество. На практике это приводит к затруднению полноценного гражданского оборота земельных участков. Например, в нашей стране большое количество постановлений органов власти о предоставлении земельных участков членам бывших колхозов (совхозов). Однако даже не все их бывшие члены знают об этом (кто-то уехал, отсутствует по неизвестным причинам и т. д.) или по каким-то причинам не хотят регистрировать свои права. В этом случае конкретным субъектам отведены земельные наделы (части наделов, доли, пай и т. д.), а распоряжаться ими полноценно никто не может. Предоставить их кому-то другому власти уже не имеют права (они ими уже распорядились). В результате чего земельные ресурсы хотя и предоставлены конкретным субъектам, однако выключены из полноценного гражданского оборота. И таких случаев по всей территории России множество.

Однако отсутствие у субъектов земельных правоотношений правоподтверждающих документов может повлечь для них ряд неблагоприятных последствий:

- указанное лицо может быть привлечено к административной ответственности за неоформление прав на земельные участки и подвергнуто штрафу (привлечь их к ответственности за самовольное занятие земельного участка нельзя, так как он был предоставлен на вполне законных основаниях);
- жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, является самовольной постройкой (ст. 222 ГК).

Свидетельство на право собственности на землю и иной правоподтверждающий документ служат основанием при совершении сделок купли-продажи, залога аренды, а также при осуществлении иных дей-

ствий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком в соответствии с действующим законодательством. То есть без государственной регистрации прав на земельные участки невозможно ими распоряжаться по усмотрению их владельцев.

Регистрация происходит в последовательности, которая определяется порядком поступления документов в учреждение юстиции и их фиксации в книге учета документов. Статья 13 Закона устанавливает порядок регистрации, последовательно определяя ее стадии в следующем виде:

- прием документов, необходимых для государственной регистрации и отвечающих требованиям Закона, регистрация таких документов с обязательным приложением документа об оплате регистрации;
- правовая экспертиза документов и проверка законности сделки;
- установление отсутствия возможных противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект;
- при отсутствии противоречий и других оснований для отказа в регистрации либо ее приостановлении — внесение записей в Единый государственный реестр прав;
- совершение регистрационных надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной регистрации, каковыми согласно ст. 14 Закона являются особого вида свидетельства.

Особо следует отметить, что граждане Российской Федерации, имеющие в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретенные ими в результате сделок, которые были совершены до вступления в силу Закона СССР от 06.03.1990 г. № 1305-I «О собственности в СССР», но которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, имеют право зарегистрировать право собственности на указанные земельные участки в соответствии с правилами, установленными ст. 20 Земельного кодекса Российской Федерации.

Как уже было сказано, регистрация прав на недвижимое имущество подтверждается выдачей правоподтверждающих документов.

В зависимости от вида прав граждан и юридических лиц на земельные участки эти документы можно разделить на пять групп, по критерию подтверждения:

- 1) права собственности;

- 2) права бессрочного (постоянного) пользования;
- 3) права пожизненного наследуемого владения;
- 4) права аренды;
- 5) права безвозмездного срочного пользования.

Первые три из указанных документов — это свидетельства о праве, которое регистрируется в государственных органах по их регистрации. Последние представляют собой договоры, которые заключены сроком более чем на один год.

Последние два вида — это договоры, сроком более одного года, которые подлежат государственной регистрации.

В настоящее время право собственности граждан и юридических лиц Российской Федерации на земельные участки удостоверяется следующими видами документов:

- 1) Государственный акт на право собственности на землю (в соответствии со ст. 31 Земельного кодекса РСФСР), форма которого утверждена Постановлением Совета Министров РСФСР от 17.09.1991 г. № 493 «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей». Форма № 1 указанного Государственного акта удостоверяет право собственности граждан, форма № 2 — право собственности предприятий, учреждений, организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств;
- 2) Свидетельство о праве собственности на землю (в соответствии с Указом Президента РФ от 27.12.1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»), форма которого утверждена Постановлением Правительства РФ от 19.03.1992 г. № 177 «Об утверждении форм Свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения».

С момента вступления в силу Указа Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» гражданам и юридическим лицам выдаются свидетельства на право собственности на земельные участки по форме, утвержденной этим Указом.

С момента начала работы органов по государственной регистрации в субъектах Российской Федерации прав на недвижимое имущество при Министерстве юстиции — свидетельства о праве собственности на земельные участки соответствующей формы.

Необходимо учитывать, что государственные акты на право собственности на землю и свидетельства о праве собственности на землю, выданные до вступления в действие Указа № 1767, являются документами постоянного действия, удостоверяющими право собственности, и имеют равную законную силу со свидетельством, предусмотренным Указом (п. 3 Указа № 1767).

Право бессрочного (постоянного) пользования юридических лиц на земельные участки удостоверяется тремя видами документов:

- 1) государственным актом на право бессрочного (постоянного) пользования, форма которого утверждена Постановлением Совета Министров РСФСР от 17.09.1991 г. № 493;
- 2) пункт 2 Постановления Правительства РФ от 19.03.1992 г. № 177 установил, что бланки Свидетельства о праве собственности на землю могут временно (до момента выдачи государственного акта установленного образца) использоваться для оформления права бессрочного (постоянного) пользования землей;
- 3) соответствующей формой свидетельства о праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком с момента начала работы органов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество при Министерстве юстиции.

Право пожизненного наследуемого владения граждан на земельные участки удостоверяется следующими документами:

- 1) государственным актом на право пожизненного наследуемого владения, форма которого утверждена Постановлением Совета Министров РСФСР от 17.09.1991 г. № 493;
- 2) пункт 2 Постановления Правительства РФ от 19.03.1992 г. № 177 установил, что бланки Свидетельства о праве собственности на землю могут временно (до момента выдачи государственного акта установленного образца) использоваться для оформления права пожизненного наследуемого владения землей;
- 3) с момента начала работы органов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество при Министерстве юстиции выдаются свидетельства о праве пожизненного наследуемого владения на земельные участки соответствующей формы.

Право собственности, бессрочного (постоянного) пользования, пожизненного наследуемого владения по своей сути вещные права, поэтому помимо правоустанавливающих документов (решения органов, в компетенцию которых входит право предоставления земельных участков, договоры купли-продажи земельных участков и др.) гражданам

и юридическим лицам выдаются соответствующие правоподтверждающие документы, которые были рассмотрены ранее.

Право аренды и временного пользования — обязательственные права, и соответствующие правоудостоверяющие документы (свидетельства на право аренды, например) гражданам и юридическим лицам не выдаются. В этом качестве выступают сами договоры — аренды и безвозмездного срочного пользования, заключаемые ими.

При регистрации могут быть допущены технические ошибки, которые подлежат исправлению. Если исправление такой ошибки может причинить вред или нарушить законные интересы правообладателей или третьих лиц, поскольку они полагались на эти сведения, то оно производится по решению суда, арбитражного суда. В случае исправления регистрационной записи право на недвижимое имущество в любом случае возникает с момента его регистрации в Едином государственном реестре прав (п. 2 ст. 8 ГК РФ).

Подача заявления не является решающим основанием для государственной регистрации прав. Государственная регистрация может быть приостановлена или в ней может быть отказано в установленных законом случаях (ст. 19 Закона).

Отказ в регистрации возможен в случаях, если:

- с заявлением о регистрации обратилось лицо; документы, представленные на регистрацию, не соответствуют требованиям действующего законодательства;
- акт государственного органа или органа местного самоуправления о предоставлении прав на землю признан недействительным с момента его издания;
- лицо, выдавшее правоустанавливающий документ, не уполномочено распоряжаться правом на данный земельный участок;
- лицо, которое имеет ограниченные определенными условиями права, составило документ без указания этих условий;
- правоустанавливающий документ о праве на земельный участок свидетельствует об отсутствии прав у заявителя на этот участок.

Отсутствие или незаконченность работ по кадастровому учету земельного участка или наличие судебного спора о границах земельного участка не является основанием для отказа в государственной регистрации. Заявителю в письменной форме в срок не более пяти дней после окончания срока, установленного для рассмотрения заявления, направляется сообщение о причине отказа, и копия указанного сообщения помещается в дело правоустанавливающих документов.

В соответствии с п. 3 ст. 20 Закона при принятии решения об отказе в государственной регистрации права на недвижимое имущество или сделки с ним заявителю не позже пяти дней после окончания срока рассмотрения заявления направляется сообщение о причинах такого отказа

Отказ в государственной регистрации прав может быть обжалован заинтересованным лицом в суд или в арбитражный суд.

Регистрационный округ обязан провести правовую экспертизу представленных на регистрацию документов и проверить законность сделки.

Если право возникает по сделке, то необходимо представление документов (свидетельств, актов и иных документов), подтверждающих принадлежность отчуждаемых прав и законность их отчуждения. Если права на земельный участок удостоверены документом, выданным до вступления Закона в силу, то переход прав на этот земельный участок без предварительной государственной регистрации прав на этот земельный участок невозможен. Регистрация в указанном случае производится по заявлению заинтересованного лица с приложением всех необходимых документов.

Со вступлением в силу ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» отменяется обязательная нотариальная форма практически для всех сделок с землей и другими объектами недвижимости. В соответствии со ст. 389 и 584 ГК РФ обязательная нотариальная форма предусмотрена для договоров ипотеки земли и ренты земли. Однако ГК РФ предусматривает возможность сторон по собственному усмотрению нотариально оформить сделку.

Нотариус участвует в подготовительной стадии договора, когда еще стороны не пришли к соглашению, разъясняя им смысл и всевозможные последствия договора, тщательно выясняет волю сторон, обстоятельства дела и только после этого фиксирует волю сторон, кроме того, нотариус осуществляет контроль за недопущением заключенного договора, противоречащего закону. Нотариус, вместе с тем, в соответствии со ст. 17 Основ законодательства РФ о нотариате несет полную имущественную ответственность за законность совершения сделки.

Все перечисленные функции, согласно ст. 131 и 164 ГК РФ, возлагаются на государственные органы, регистрирующие недвижимость и сделки с ней. Это означает, что все органы по регистрации прав должны быть обеспечены высококвалифицированными кадрами с высшим юридическим образованием.

Отказ от обязательной нотариальной формы большинства сделок с землей означает, что стороны вынуждены будут составлять договор

самостоятельно либо обращаться за помощью к посредникам на рынке юридических услуг.

Придание сделкам с землей обязательной нотариальной формы способствует предварительному контролю над законностью действия участников гражданского оборота, снижению количества споров в судах, экономя, таким образом, денежные средства.

Из абзацев 3 и 4 ст. 16 Закона вытекает, что если договор не требует нотариального удостоверения и не удостоверен нотариально, то государственная регистрация может быть проведена только на основании заявлений всех сторон в договоре. Если одна из сторон в договоре, заключенном в надлежащей форме, уклоняется от подачи заявления, вторая сторона может обратиться в суд, который вправе вынести решение о государственной регистрации, обязательное для учреждения юстиции по регистрации прав. В этом случае государственная регистрация производится на основании решения суда. К тому же с уклоняющейся стороны могут быть взысканы убытки, вызванные задержкой регистрации, но при условии, что такое уклонение было необоснованным (ст. 165 ГК).

В странах континентальной Европы, где сделки удостоверяют нотариусы, количество судебных споров значительно ниже числа дел, возникающих при англосаксонской системе права, при которой подготовкой договоров занимаются сами стороны или их адвокаты, а нотариус лишь удостоверяет подпись сторон.

Государственная регистрация ограничений (обременения) правами третьих лиц может производиться по инициативе правообладателей или приобретающих указанные права лиц по правилам регистрации договоров при обязательном уведомлении правообладателя о зарегистрированном ограничении (обременении), если ограничение (обременение) установлено в публичных интересах органами государственной власти или органами местного самоуправления по инициативе указанных органов с обязательным уведомлением правообладателя.

Регистрация ограничений (обременения) права, ипотеки, аренды или иной сделки с землей возможна только при наличии государственной регистрации ранее возникших прав на данный объект в Едином государственном реестре.

Государственная регистрация прав на земельные участки, участки недр и другие объекты, входящие в состав предприятия как имущественного комплекса, а также сделок с ними осуществляется в учреждении юстиции по государственной регистрации в месте нахождения данных объектов. Порядок и правила взаимодействия между данным

предприятием и учреждением юстиции по государственной регистрации предприятия как имущественного комплекса, в месте регистрации предприятия как юридического лица, определяется федеральным органом исполнительной власти РФ, уполномоченным Правительством РФ. Зарегистрированное право на предприятие как имущественный комплекс является основанием для внесения записей о праве на каждый земельный участок и иной объект, входящий в состав данного предприятия, в Единый государственный реестр в месте нахождения земельного участка или иного объекта.

Учреждение юстиции по регистрации прав, осуществившее государственную регистрацию перехода прав на земельный участок, его ограничения (обременения) или иной сделки с земельным участком, по которому проходит (на котором располагается) объект недвижимости, направляет об этом информацию в учреждение юстиции по регистрации прав, зарегистрировавшее право на объект недвижимости, расположенный на территории нескольких регистрационных округов.

При государственной регистрации права аренды земельного участка, участка недр или любого иного объекта к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию, прилагается план (чертеж границ) земельного участка с указанием части его, сдаваемой в аренду. С заявлением о государственной регистрации права аренды земельного участка может обратиться одна из сторон договора.

Государственная регистрация сервитутов проводится в Едином государственном реестре на основании заявления собственника или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего соглашения о сервитуте. Сервитут вступает в силу после его регистрации. Если сервитут относится к части земельного участка, то указывается содержание и сфера действия сервитута, прилагается заверенный организацией по учету соответствующего объекта план, на котором отменена сфера действия сервитута. Если сервитут относится ко всему земельному участку, то предоставление плана не требуется.

Государственная регистрация ипотеки производится на основании заявления залогодателя после государственной регистрации права залогодателя на земельный участок. К заявлению прилагается договор об ипотеке вместе с указанными в договоре документами. Отказ может быть в случае, если содержание договора об ипотеке или прилагаемых к нему необходимых документов не соответствуют требованиям государственной регистрации или ипотека данного земельного участка не допускается по законодательству РФ. Регистрационная запись

об ипотеке исполняется на основании заявления залогодержателя, заявления залогодателя с приложением документов об исполнении основного договора либо на основании вступившего в силу судебного решения.

В соответствии со ст. 14 Закона свидетельством удостоверяется проведенная государственная регистрация возникновения и перехода прав на недвижимое имущество. Свидетельства выдаются собственникам недвижимого имущества и обладателям иных вещных прав на него, а также арендаторам и залогодержателям.

Учреждения юстиции по регистрации прав обязаны по ходатайствам правообладателей выдавать свидетельства о государственной регистрации прав. Такое ходатайство должно содержаться в заявлениях о государственной регистрации прав на недвижимость.

Если заявитель не желает получить свидетельство, то об этом должно быть указано в его заявлении о государственной регистрации прав. При этом в дальнейшем ходатайство (заявление) о выдаче свидетельства может быть подано заявителем как в течение проведения учреждением юстиции по регистрации прав работ по государственной регистрации прав, так и после государственной регистрации права.

Свидетельство может быть выдано правообладателю, пока право, о выдаче свидетельства, на которое он ходатайствует, принадлежит ему согласно записям Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Свидетельство выдается правообладателю в день его явки в учреждение юстиции по регистрации прав.

В соответствии с Законом государственная регистрация проводится на всей территории Российской Федерации, осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа. Исключение из этого правила установлено ст. 22 Закона, согласно которой права и сделки с предприятием (имущественным комплексом, используемым для осуществления предпринимательской деятельности) подлежат государственной регистрации по месту государственной регистрации юридического лица — правообладателя предпринимателя.

В соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 г. № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», датой государственной регистрации прав и сделок считается день внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр прав.

Это означает, что:

- договор, предметом которого является недвижимость, если иное не предусмотрено законом, считается заключенным (п. 3 ст. 433 ГК РФ);
- право собственности у приобретателя недвижимости по договору в случаях, когда оно требует государственной регистрации и если иное не предусмотрено законом, считается возникшим (п. 2 ст. 223 ГК РФ);
- право собственности, возникшее не из сделки (ст. 219 ГК РФ, ст. 25 Закона), а также иное право, подлежащее государственной регистрации, считаются возникшими.

С этой же даты по общему правилу считаются прекращенными права на недвижимость, возникшие ранее.

Участниками отношений, возникающих при государственной регистрации прав на землю и сделок с ней, являются собственники земли и обладатели иных прав на землю, подлежащих государственной регистрации, в том числе:

- иностранные государства;
- Российская Федерация;
- субъекты РФ;
- муниципальные образования, с одной стороны;
- органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на землю и сделок с землей — с другой.

Правовые действия от имени указанных субъектов осуществляют их органы:

- от имени РФ и субъектов федерации — органы государственной власти;
- от имени муниципального образования — органы местного самоуправления.

Те и другие органы действуют в рамках их компетенции, устанавливаемой актом, определяющим их статус. В отдельных случаях в законе указан специальный орган, который вправе совершать соответствующие действия.

Государственная регистрация прав на землю и сделок с землей носит открытый характер. Орган, осуществляющий государственную регистрацию, обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу — документы, подтверждающие

регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя).

Объем предоставляемой информации может быть различным в зависимости от того, какой субъект требует ее предоставления.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации, выдаваемый в письменной форме, должен быть мотивирован (п. 2 ст. 7 Закона). В сообщении об отказе в обязательном порядке также указывается, что отказ в выдаче информации может быть в соответствии с п. 2 ст. 7 Закона обжалован в суд.

Причины, которые являются основанием для отказа, могут быть в том числе следующими: непредставление документа, подтверждающего оплату выдаваемой информации о зарегистрированных правах (кроме случаев, когда информация в соответствии с законом должна представляться бесплатно); содержание запроса не позволяет однозначно идентифицировать объект, информация о котором интересуется данное лицо, и у учреждения юстиции прав отсутствует возможность уточнить содержание запроса.

Выписки из единого государственного реестра должны содержать описание земельного участка, зарегистрированные права на него, а также ограничения этих прав. Орган, осуществляющий государственную регистрацию, должен в течении пяти дней предоставить информацию запрошенную заявителем.

Если заявитель на основании одного запроса запрашивает информацию по нескольким объектам недвижимости, то ему предоставляются отдельные выписки по каждому из указанных им объектов недвижимости.

В выписке указываются:

- наименование учреждения юстиции по регистрации прав;
- дата подписания выписки, а также исходящий номер выписки;
- кадастровый номер объекта недвижимости;
- наименование объекта недвижимости;
- назначение объекта недвижимости;
- площадь объекта недвижимости;
- адрес объекта недвижимости;
- данные о правообладателе (правообладателях, если зарегистрировано право общей собственности);
- вид зарегистрированного права;
- существующие ограничения (обременения) права, в том числе дата и номер их государственной регистрации, сроки на которые

они установлены, а также данные о лицах, в пользу которых они установлены;

- фамилия, имя, отчество (для физического лица) или наименование (для юридического лица) запросившего информацию.

Сведения о содержании правоустанавливающих документов, предоставляются в установленном законом порядке:

- самим правообладателям;
- физическим и юридическим лицам, получившим доверенность от правообладателя;
- руководителям органов местного самоуправления и руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- налоговым органам в пределах их юрисдикции (территорий, находящихся под их юрисдикцией);
- судам и правоохранительным органам, имеющим в производстве дела, связанные с земельными участками и (или) их правообладателями;
- лицам, имеющим право на наследование земельного участка правообладателя по завещанию или по закону.

Данный перечень лиц является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Орган, осуществляющий государственную регистрацию, обязан по запросу правообладателя предоставлять ему информацию о лицах, получивших сведения о земельном участке, на который он имеет права.

Информация о зарегистрированных правах на земельные участки предоставляется за плату, согласно Постановлению Правительства РФ от 26.02.1998 г. № 248 «Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах», для физических лиц — 25% МРОТ, а для юридических лиц — установленный законом МРОТ.

Орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации в месячный срок должен обеспечить решение вопросов, связанных с определением размеров, порядка, формы и сроков внесения взимаемой на территории субъекта Российской Федерации платы за предоставление информации о зарегистрированных правах с учетом ее максимальных размеров, а также использования средств, получаемых в виде указанной платы за исключением ее централизованной доли.

Учреждение юстиции, осуществляющее государственную регистрацию прав на землю и сделок с землей, бесплатно предоставляет информацию организации, ответственной за учет указанного объекта, в том объеме, который необходим для ее работы.

В соответствии с законами РФ учреждение юстиции по регистрации прав на землю и сделок с землей предоставляет информацию о зарегистрированных правах на землю и сделок с ней по запросам:

- правоохранительных органов и судов по находящимся в производстве делам;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- налоговых органов, находящихся в их юрисдикции территорий;
- государственных органов по контролю за охраной и использованием земель и других природных ресурсов;
- органов государственной статистики;
- организаций, определенных законами РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, организации по учету земельных объектов, другие организации, имеющие сведения, необходимые для государственной регистрации, в срок не более чем 10 дней с даты обращения обязаны предоставлять такие сведения правообладателям и учреждениям юстиции по государственной регистрации, бесплатно или за плату, согласованную с органами государственной власти субъектов.

За использование сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, способами или в форме, которые наносят ущерб правам и законным интересам правообладателей, возможна ответственность различных видов. Так, если соответствующие действия образуют состав преступления, то виновное лицо может быть привлечено к уголовной ответственности.

Наступление гражданско-правовой ответственности возможно при наличии следующих условий:

- использование сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, привело к ущербу у правообладателя;
- если сведения из Единого государственного реестра использованы противоправно;
- если между противоправным действием и ущербом у правообладателя существует причинно-следственная связь;
- ответственность наступает при наличии вины. Вина может иметь форму умысла или неосторожности.

При наличии указанных условий лицо, нарушившее права и законные интересы правообладателя, обязано возместить ему причиненный ущерб. Возможные при этом споры разрешаются в судебном порядке.

Выводы

В результате прошедшего этапа преобразований в нашей стране устранена монополия государственной собственности на землю, реализован принцип платности землепользования и осуществлено первичное вовлечение земельных участков в гражданский оборот. Новый тип отношений, основанный на многообразии форм собственности на землю, закреплен Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ, другими законодательными и нормативно-правовыми актами.

Современный этап земельных преобразований на первый план выдвинул задачи перехода к экономическим методам управления земельными ресурсами, создания и полноценного функционирования рынка земли и иной недвижимости, обеспечения государственной гарантии прав на землю, расширения арендных отношений как одной из форм землепользования, особенно в городах, введения механизма залога земель.

В целях дальнейшего развития земельной реформы, создания условий для повышения эффективности использования земли, увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земельных ресурсов, укрепления конституционных прав граждан на землю, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами необходимо дальнейшее вовлечение земель в рыночный оборот.

Повышение эффективности управления земельными ресурсами неразрывно связано с активизацией рынка земли и разнообразием форм регулирования земельных отношений. Одним из механизмов, традиционно применяемых в мировой практике управления земельными ресурсами, является ипотека (залог недвижимости).

В связи с принятием Закона «Об обороте сельскохозяйственных земель» принципиально новым делом является продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения. Отсутствие опыта в этом вопросе требует на первом этапе произвести подбор земельных участков с наиболее высокими потребительскими качествами (плодородие, выгодное местоположение, транспортные связи, наличие объектов водо-, газо-, электроснабжения и т. п.), определяющими высокую степень их ликвидности.

Основой правового регулирования на земельном рынке является государственная регистрация прав на землю и сделок с землей, базирующаяся на Гражданском кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Успешное применение этого Закона позволит разрешить ряд таких вопросов, как защита субъектов земельных правоотношений, гарантирование интересов государства в управлении землей.

Но есть ряд существенных недостатков, которые могут привести к нежелательным последствиям при его реализации. В Законе не установлен механизм возмещения нанесенного ущерба, а потому ответственность учреждений по государственной регистрации за законность регистрируемых прав весьма проблематична.

Таким образом, заложенная в Законе система регистрации прав на недвижимое имущество не способна в полной мере обеспечить надлежащую достоверность сведений, защиту добросовестных участников гражданского оборота и гармоничное сочетание частных и публичных интересов. Закон не создает достаточных предпосылок гарантий устойчивости экономического оборота, защиты прав кредиторов, безопасности на рынке земли и недвижимости в целом.

Контрольные вопросы

1. Понятие прекращения прав на землю, общие основания прекращения прав на землю.
2. Особенности государственной регистрации права собственности на земельные участки.
3. Порядок государственной регистрации права собственности на земельные участки.
4. Дайте характеристику действующему законодательству, регулирующему рынок недвижимости.
5. Дайте определение сервисных функций простого земельного рынка.
6. Дайте характеристику сложного земельного рынка.
7. Дайте характеристику основным участникам сложного земельного рынка.
8. Дайте характеристику функций первичного и вторичного сложного земельного рынка.
9. Дайте характеристику функций государства по существованию сложного земельного рынка.

Глава 7. Направления совершенствования системы государственного управления земельными ресурсами

В данной главе рассматриваются возможные направления развития системы государственного управления земельными ресурсами в условиях рыночных отношений, складывающихся на настоящий момент.

7.1. Развитие системы ипотечного кредитования сделок с землей как одного из направлений совершенствования системы управления земельными ресурсами

Рыночная экономика немыслима без существования и развития финансовых институтов, а также возможности доступа участников рыночных отношений к кредитным ресурсам. Масштаб использования кредитов физическими и юридическими лицами свидетельствует о стабильности любого общества, поскольку за каждым кредитом стоит конкретный инвестиционный проект или решение определенной производственной задачи. Кредит — действенный рыночный инструмент, ориентированный на рост эффективности всех отраслей национального хозяйства. Банковский капитал является основным фактором и механизмом становления и развития оборота земель, под которым понимается не только переход права собственности на землю от одного собственника к другому, но и осуществление операций по аренде и залогу. В подавляющем большинстве стран законодательно разрешено использовать землю в качестве кредитного обеспечения или залога для получения кредита.

В мировой практике рыночных отношений выделяются два способа обеспечения долговых обязательств.

Согласно п е р в о м у, кредитор производит отчуждение вещных прав залогодателя на объект, служащий предметом залога, и одновременно передает тот же объект заемщику в аренду с правом выкупа.

В т о р ы м, более эффективным, но и более сложным является коммерческий залог недвижимости (ипотека).

В целом по своему юридическому содержанию ипотека — обременение имущественных прав собственности на объект недвижимости (в нашем случае земельного участка). Исходя из этого, основное отличие ипотеки от первого варианта в том, что объект остается в собственности у залогодателя, а в пользу кредитора отчуждается лишь производное залоговое право, т. е. земельный участок как залоговый объект можно оставить во владении и пользовании залогодателя.

Банковское финансирование, обеспечиваемое путем ипотеки земли, играет и сегодня жизненно важную роль в развитии экономики практически всех стран с развитым земельным рынком, стимулируя интенсивность оборота земли — одного из важнейших механизмов, применяемых в практике управления земельными ресурсами.

Анализ развития рынка земли экономически развитых стран свидетельствует о том, что система соединения банковских и земельных капиталов выработала особые финансово-кредитные институты. Сюда можно включить земельные банки, сельскохозяйственные и коммерческие банки, товарно-кредитные корпорации, ассоциации производственного кредита, администрации по делам фермеров, небанковские кредитные организации (ипотечные агентства) и т. д.

Текущее состояние российской банковской системы характеризуется тем, что кредитные ресурсы формируются за счет так называемых «коротких» денег, поэтому неизбежно встает задача организации рефинансирования банков, выдающих ипотечные кредиты. Сегодня только Сберегательный банк РФ и Внешторгбанк в состоянии формировать более-менее долгосрочный ресурс, и то — за счет огромной массы денег той части населения, которая привыкла хранить их в сберегательном банке, или при наличии большого собственного капитала, позволяющего привлекать относительно дешевые долгосрочные ресурсы иностранных банков. Тем не менее, даже они не имеют возможности кредитовать на срок свыше 10 лет, а их процентные ставки превышают 10% годовых в валюте.

Другие источники ресурсов, традиционные для так называемой «германской» модели ипотечного кредитования, в основе которой лежит принцип накопления денежных средств в некоторой «закрытой» системе (так называемые ссудосберегательные или строительные сбер-

касс), требуют длительного периода их формирования: как минимум 5–7 лет. Подобные программы с 1998 г. пытается реализовать правительство Москвы, но заметных результатов пока нет. Здесь также торжествует принцип коротких денег (бизнес-цикл составляет 2–3 года).

Итак, для заметного увеличения масштабов ипотечного кредитования требуется организация рефинансирования в рамках так называемой двухуровневой («американской») модели.

В качестве источников рефинансирования ипотеки могут служить либо бюджетные средства (отдельные программы ипотеки), либо финансовые ресурсы, привлекаемые с открытого рынка. При этом следует отметить существование огромного финансового потенциала так называемых «спящих» денег населения, которые могли бы служить тем самым долгосрочным ресурсом, активизируемым через инвестиционные фонды, но здесь сразу же возникает проблема государственного гарантирования вкладов населения.

Также важно понимать возможность привлечения инвестиций на основе иностранного происхождения и на основе «переведенного за рубеж» капитала. Как показывает практика, эти инвестиции легче вовлекаются в российскую экономику через механизм инвестиционных фондов, нежели через классический механизм формирования акционерного капитала.

Еще один финансовый источник — это денежные средства пенсионных фондов. Этот источник уже начинают задействовать (пример Москвы). По аналогии, в качестве источника рефинансирования можно рассматривать и денежные средства обязательных резервов страховых организаций.

Таким образом, можно констатировать наличие огромного потенциала финансовых средств, которые могли бы служить источниками рефинансирования ипотеки, при практически полном отсутствии политической воли государства и механизмов их вовлечения в ипотеку.

За рубежом, там, где существует двухуровневая ипотека, ипотечные агентства существуют как самостоятельные специализированные кредитные организации. У нас такие кредитные организации банковским законодательством не предусмотрены. Поэтому во всех известных попытках внедрения двухуровневой модели ипотеки в роли ипотечного агентства выступают банки (как уже существующие, так и вновь создаваемые). Однако обычный универсальный банк не пригоден для этих целей в силу ряда причин. Исходя из этого, целесообразно ставить вопрос о введении нового типа небанковских кредитных организаций (НКО), имеющих ограниченную банковскую лицензию

и специфические экономические нормативы. Для создания НКО нового типа не требуется принятия новых законов и постановлений Правительства РФ — достаточно соответствующего решения Центрального банка России (о внесении дополнений в Положение о пруденциальном регулировании деятельности небанковских кредитных организаций).

Для реализации так называемой двухуровневой («американской») модели ипотеки требуется наличие соответствующей институциональной инфраструктуры, главным звеном которой является основной оператор земельного ипотечного рынка — земельное ипотечное агентство.

Земельные ресурсы и проживающее на них население определяют жизнеспособность и процветание любого государства. Чем более развита инфраструктура и чем более высока эффективность использования ресурсов земли, профессиональная подготовленность и культурный уровень населения, тем более сбалансировано и поступательно развивается экономика государства.

В настоящее время оборот земельных участков, на новом этапе земельных преобразований, становится важным базовым элементом функционирования экономики государства в целом. Оборот земли является особо сложной экономической структурой национального хозяйства. Его эффективная организация и функционирование требует научно обоснованных, практически мотивированных и юридически оформленных решений. В России пока еще только формируются юридические документы, которые уже десятилетия являются обязательными для государств с упорядоченной экономикой.

Современная земельная политика в России пытается стратегически решить проблемы земельных преобразований — выработать наиболее эффективные механизмы хозяйствования в сфере прав на способы и результаты использования земельных ресурсов. Для становления и развития земельного рынка в России созданы объективные предпосылки, но нет условий для полноценного оборота земель и ипотечного кредитования под их залог. Земля до сих пор не стала гарантом инвестиций и условий их привлечения. Из-за отсутствия системы доступных инвестиционных ресурсов, слабого информационного обеспечения земельного рынка, а также экстенсивного развития современной российской экономики происходит сдерживание оборота земли. Кроме того, система налогообложения не выполняет свои функции по созданию финансовой базы и благоприятных условий для наилучшего использования земли и ее интенсивного оборота.

Отсутствие системы кредитования под залог земли в России тормозит развитие не только земельного оборота, но и всего инвестиционного процесса, особенно для городских территорий в условиях дефицита свободных капиталов и оборотных средств предприятий.

Развитие системы ипотечного кредитования в Российской Федерации затруднено по нескольким причинам:

- 1) экономическая ситуация не способствует заключению долгосрочных кредитных договоров, обязательства по которым обеспечиваются залогом земли;
- 2) система подтверждения прав на заложенное имущество посредством его государственной регистрации недостаточно развита и не может на данном этапе обеспечить должного уровня гарантий для залогодержателя (кредитора);
- 3) ипотечный кредит, для большинства граждан, недоступен в связи с большими процентами по кредиту, а также отсутствием необходимого дохода у кредитополучателя, позволяющего вернуть заложенную землю;
- 4) сложен порядок обращения взыскания на заложенную землю (процедура обращения взыскания и реализации имущества занимает значительный период времени);
- 5) отсутствуют институциональные принципы ипотечного кредитования земельных ресурсов (отсутствует институциональная инфраструктура, способная обслуживать оборот ипотечных активов, а также организовать и осуществлять рефинансирование системы ипотечного кредитования);
- 6) отсутствует механизм «запуска» процесса рефинансирования системы ипотечного кредитования.

В соответствии с Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в залог могут быть переданы:

- а) земельные участки, находящиеся в собственности граждан, их объединений, юридических лиц и предоставленные им для садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные земельные участки личного подсобного хозяйства;
- б) земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания (функционального обеспечения).

В то же время, ипотека земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственных угодий

из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств в соответствии с настоящим Федеральным законом не допускается. Также не допускается ипотека части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования.

Оживлению земельного оборота и развитию ипотечного кредитования под залог земли в сложившейся ситуации могут способствовать следующие мероприятия:

- создание системы законодательной защиты прав на земельную собственность;
- завершение (с последующим уточнением и актуализацией) кадастровой и рыночной оценки земельных ресурсов;
- формирование федеральной системы государственного кадастра единого объекта недвижимости и регистрации прав на него;
- формирование системы земельных ипотечных банков при активном участии государства;
- создание кредитных ресурсов (главных источников инвестиций) за счет аккумулирования государственных финансовых ресурсов всех уровней (специализированных фондов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований) и привлечения средств населения через механизмы снижения нормы ссудного процента и повышение нормы процента по депозитам, а также привлечение средств российских и иностранных инвесторов;
- формирование целостной и взаимоподчиненной инфраструктуры системы ипотечного кредитования, обеспечивающей непрерывное воспроизводство всей системы ипотечного бизнеса (под инфраструктурой залога земли необходимо понимать совокупность мероприятий и организаций, обеспечивающих легитимность и защиту прав участников залоговых операций — заемщиков и кредиторов).

По мере развития рыночных отношений в экономике в целом и в сфере земельных отношений в частности, все больше оснований возникает для государственного регулирования происходящих процессов реформирования.

Эффективность реализации государственной земельной политики возможна только при наличии действенно организованной системы

управления земельными ресурсами и обязательного сочетания механизмов государственного регулирования и рыночных отношений.

В этих целях государством должна быть осуществлена разработка и стандартизация процедур предоставления ипотечных кредитов, проверки и подтверждения платежеспособности залогодателей, регистрации сделок, отработка на юридическую чистоту и финансовую прозрачность кредитно-финансового механизма.

Практика подавляющей части стран показывает, что до момента достижения устойчивого кредитного процесса крайне важно государственное регулирование залоговых операций посредством льготных кредитов, лицензирования, образования специальных залоговых фондов, финансирования исследовательских работ и подготовки кадров, законодательно-нормативного обеспечения, создания учреждений-гарантов.

При становлении кредитных земельных систем на первых порах очень важна роль государства, его активное участие в формировании сети земельных ипотечных банков, создании кредитных ресурсов, предоставлении льготных кредитов, удешевлении кредитов путем компенсации высоких процентных ставок, подготовке кадров, создании системы законодательной защиты прав на земельную собственность. По мере развития ипотечного кредитования потребность в кредитных ресурсах со стороны государства уменьшается.

В настоящее время на федеральном уровне принят ряд законов, заложивших основы для земельной ипотеки, в первую очередь, это:

- 1) Земельный кодекс РФ;
- 2) Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

В то же время, до сих пор не приняты важные в законодательном плане положения о земельных ценных бумагах.

Анализ зарубежного и отечественного опыта и изложенное выше позволяют сформулировать следующие концептуальные положения по формированию основ системы ипотечного кредитования.

На первом этапе, когда возможности действующей банковской системы ограничены, а банковские процентные ставки непомерно высоки, чтобы ипотечные кредиты стали привлекательными и доступными для потенциальных залогодателей, государство должно инициировать возникновение структур в области ипотечного кредитования, выполняющих следующие функции:

- проведение государственной политики и разработка концепции системы ипотечного кредитования в сфере земельного рынка;

- организация обучения кадров профессиональных участников ипотечного кредитования в сфере земельного рынка;
- оказание услуг залогодателям по оформлению ипотечных договоров, договоров страхования и т. д.;
- разработка положений и организация проведения тендеров, конкурсов и аукционов по продаже земельных участков и прав аренды;
- организация регистрации договоров ипотеки в региональных учреждениях юстиции;
- создание благоприятных условий для реализации ипотечных программ с целью запуска системы ипотечного кредитования;
- контроль за деятельностью субъектов земельного рынка в сфере ипотечного кредитования — страховых, оценочных, риэлторских организаций;
- учет оборота земельных участков, находящихся в залоге;
- проведение претензионной деятельности при рассмотрении исков, связанных с невыполнением обязательств о залоге земельных участков;
- выполнение функций оператора по платежам залогодателей залогодержателям в счет выполнения обязательств по договорам о залоге;
- выполнение функций государственного уполномоченного органа по выкупу в пользу государства земельных участков, по которым их собственники лишены права собственности в связи с невыполнением обязательств по договору залога или переуступке этого права в пользу сельскохозяйственной организации, изъявившей желание его приобрести.

На следующем этапе должны быть созданы такие условия, при которых деятельность на ипотечном рынке для хозяйствующих и выпускающих закладные листы субъектов стала бы основной, что способствовало бы завершению окончательного оформления системы ипотечного кредитования, а в качестве основного инструмента ее рефинансирования выступили бы эмиссионные ипотечные ценные бумаги — закладные листы, обеспеченные залогами земельных участков и правами требования по ипотечным кредитам (закладным).

Важным аспектом формирования основ системы ипотечного кредитования на первых этапах является обеспечение легитимности залоговых операций с земельными участками, поэтому государство должно выступить с инициативой создания соответствующих институцион-

ных структур, которыми могли бы являться земельная биржа и земельный суд.

Биржа являясь постоянно действующим субъектом земельного рынка и коммерческим посредником, способствовала бы заключению сделок с землей, обеспечению брокеров помещением, связью и т. д.

В обязанности биржи входило бы:

- осуществление учета операций с земельными участками;
- определение цены (котировки) земельных участков;
- содействие расчетам между залогодателем и залогодержателем;
- разработка типовых договоров ипотечного кредитования;
- осуществление претензионной деятельности до арбитражного разбирательства споров;
- обеспечение осуществления экспертиз.

Сложившаяся, в результате вышеприведенных преобразований, ситуация ведет к необходимости реорганизовать структуру судебных инстанций страны и созданию новой для России структуры — земельного суда с соответствующими региональными и муниципальными судами.

Основные направления деятельности земельных судов:

- судебная защита прав на земельные участки;
- юридическое регулирование земельных отношений на территории России путем обеспечения строгого выполнения законодательных норм и правил;
- рассмотрение исков, жалоб граждан и юридических лиц в области земельных отношений;
- анализ судебной практики как источника развития земельного законодательства.

Создание и деятельность системы земельного ипотечного кредитования немыслимы без соответствующего расширения функций земельной инспекции, основу которой должны составить соответствующие структуры в районах и городах, с обязанностями осуществлять в реальном времени инспекторскую деятельность по соблюдению земельного законодательства и договоров.

Таким образом, практика управления земельными ресурсами в настоящее время показывает, что система кредитных услуг, связанных с использованием земли, может эффективно работать при наличии условий:

- формирования достоверной информации о количестве и качестве (в том числе и оценочных) характеристик земель и ее упорядоче-

нии в земельном кадастре как информационной основы учета и формирования земельных участков как предметов гражданско-правового оборота;

- определения на законодательном уровне возможности оборота земель различных категорий, установления механизмов их целевого назначения с учетом реальной ситуации в экономической сфере;
- формирования нормативно-правового поля (собственность на землю, платность землепользования, возможность купли-продажи, аренды, залога земельных участков);
- формирования кредитной системы (земельные и коммерческие банки, небанковские кредитные организации и учреждения);
- формирования системы обеспечения легитимности залоговых операций (страхование, земельные биржи и аукционы, земельный (межевой) суд, ценные земельные бумаги, земельная инспекция), закрепляющих право пользования землей (объектом купли-продажи может быть не сама земля, а право на ее использование без изменения целевого режима использования);
- формирования системы оказания консалтинговых услуг участникам залоговых операций (информационных, картографических, землемерных, землеустроительных и др.);
- содействия формированию земельного рынка и целенаправленного воздействия на него с целью экономической корректировки конъюнктуры и ценовых параметров с использованием экономических способов и механизмов;
- содействия стабилизации земельного рынка, формирования ценовой политики и политики структуризации землепользования;
- выделения и последующего объединения (укрупнения) выделенных земельных долей мелких землевладений;
- оказания государством содействия развитию ипотеки путем частичного или полного поручительства перед кредитными учреждениями и др.;
- упорядочивания юридических аспектов страхования в целом.

Если на сегодняшний день вопросы собственности на землю, платности землепользования, операций с землей решены, то появляется насущная необходимость определиться с решением законодательных вопросов по созданию нормативно-правовой базы залога земли и инфраструктуры, обеспечивающей проведение операций по ипотечному кредитованию, для чего необходимо:

- внести изменения в ст. 63 «Земельные участки, не подлежащие ипотеке» (Ипотека земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств в соответствии с настоящим Федеральным законом не допускается) ФЗ «О ипотеке»;
- подготовить и принять Федеральную целевую программу по проведению землеустройства;
- подготовить и принять нормативные документы по экспертной оценке земельных участков для ипотечных операций, организовать подготовку соответствующих оценщиков;
- разработать и принять пакет нормативных документов по созданию и деятельности систем земельного банка, небанковских кредитных организаций, земельной биржи, земельного суда, земельной инспекции;
- разработать пакет нормативно-методических документов по ипотечному кредитованию, регулированию создания земельного рынка, государственных региональных земельных фондов и рынка ценных земельных бумаг.

Реализация указанных выше мероприятий позволит гарантировать соблюдение интересов залогодержателей, защитить права залогодателей, обеспечить эффективное использование и охрану земельных ресурсов. С другой стороны, создание и функционирование специализированного финансового механизма ипотечного кредитования позволит целенаправленно и профессионально решать проблемы земельной, агропромышленной и жилищно-коммунальной реформ.

7.2. Формирования единого объекта недвижимости на базе земельного участка

Принципиальным положением Земельного кодекса РФ является запись о единстве судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков. Законодательное закрепление этого принципа означает отход от традиционной советской модели технической инвентаризации зданий и сооружений без учета земли и переход к общепринятому в мире рыночному пониманию термина недвижимости, объединяющему в единое целое земельный участок и все расположенные на нем улучшения.

Таким образом, гражданский оборот земельного участка и находящейся на нем недвижимости не может осуществляться отдельно друг от друга. Иными словами, в российском законодательстве закреплён известный правовой принцип *«superficies solo cedit»* (строение следует судьбе земельного участка).

Очевидно, что в условиях, когда чаще всего земельный участок и находящиеся на нем улучшения находятся в собственности различных лиц, не следует ожидать, что процесс формирования единых объектов недвижимости будет идти быстрыми темпами. Однако Земельный кодекс РФ, а также ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» стимулируют собственников зданий и сооружений приобретать в собственность занимаемые ими земельные участки.

Земельный кодекс РФ оставляет гражданам право приобретения в собственность земельных участков, которыми они обладают на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения.

Юридические лица, кроме тех, участки которых находятся в государственной и муниципальной собственности, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления, в соответствии с законодательством обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или на льготных условиях приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 01.01.2006 г.

Кроме описанных в законе случаев ограничения оборота земельных участков в дальнейшем не допускается приватизация зданий, строений и сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены. Такой подход к формированию единых объектов недвижимого имущества, несомненно, будет способствовать интеграции России в мировую экономику.

Практическая реализация принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимого имущества нашла свое отражение в принятии Правительством РФ Федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения Государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)». Однако сохраняется фактическая разобщенность федеральных органов исполнительной власти в вопросах формирования единых объектов недвижимости и их учета.

Создание системы формирования и учета единых объектов недвижимого имущества обусловлено необходимостью повышения эффективности использования государственной собственности, увеличения поступлений всех видов имущественно-земельных платежей, создания информационной основы одновременного оформления прав на земельный участок и расположенный на нем объект недвижимости, а также дальнейшего совершенствования процедур оформления имущественно-земельных отношений.

Базисом для единого объекта недвижимости служит земельный участок, поэтому, учитывая, что здания и земельные участки представляют собой целостный, неразрывно связанный имущественно-земельный комплекс, процесс формирования единого объекта недвижимого имущества в соответствии с Федеральным законом от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре» необходимо осуществлять на базе Государственного земельного кадастра.

Процесс формирования единого объекта недвижимого имущества базируется на основе концепций, принятых в Федеральном законе от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре», и является одним из этапов подготовки к переходу от налога на имущество и земельного налога к единому налогу на недвижимость.

Формирование единого объекта предполагает включение в единый имущественно-земельный комплекс земельного участка, в установленных границах, и расположенных на нем зданий, строений и сооружений с указанием границ застройки и основных характеристик зданий (этажность, материал стен, функциональное назначение) без учета характеристик внутренних помещений и заключается в привязке объектов, неразрывно связанных с землей, к государственной кадастровой системе учета земельных участков в соответствии с установленной системой кодификации и идентификации объектов недвижимости, созданием системы Государственного кадастра недвижимости.

Одним из важных этапов создания системы учета единых объектов недвижимого имущества должна стать отработка технологии ведения интегрированной системы кадастрового учета единого объекта недвижимого имущества на базе Государственного земельного кадастра и, как результат, формирование в автоматизированном режиме плана единого объекта в качестве основы кадастрового учета.

Решение этой задачи позволит подготовить технологическую базу для построения системы первичного реестрового учета недвижимости

сти, предусматривающую создание Реестра единых объектов недвижимости.

Система учета единых объектов недвижимости, кроме создания технологической основы интегрированного реестрового учета объектов недвижимости, предполагает формирование единой информационной среды обмена данными между заинтересованными организациями.

В целях приведения учетной политики объектов недвижимости в соответствие с положениями законодательства Российской Федерации о ведении государственного кадастрового учета земельных участков и обеспечения привязки к земельным участкам расположенных на них объектов, а также дальнейшей информационной и технологической интеграции государственных информационных ресурсов необходимо проведение следующих работ:

- разработать технологию формирования и ведения учета единого объекта недвижимого имущества на базе Государственного земельного кадастра с поэтапным созданием Реестра единых объектов недвижимости;
- разработать реквизитный состав единого объекта недвижимости, включая координатно-пространственную привязку объектов, с учетом информации Государственного земельного кадастра;
- разработать и утвердить в установленном порядке Положение о Реестре единых объектов недвижимости и классификатор единых объектов недвижимого имущества.

Процедура формирования единого объекта недвижимости должна состоять из подготовительных и рабочих технологических этапов.

На подготовительных этапах необходимо проведение сплошной инвентаризации объектов недвижимости (земельных участков и тесно связанных с ними зданий, сооружений, строений, нежилых помещений и других объектов недвижимости) с целью подготовки данных по всем правообладателям и пользователям государственного имущества, а также массовой подготовки кадрового состава специалистов различных ведомств и служб, осуществляющих работы по формированию, технической инвентаризации, кадастровому учету, оценке, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, налогообложению, эксплуатации программно-технических комплексов и обеспечению информационной безопасности в единой государственной системе учета объектов недвижимости.

Объекты недвижимости должны быть учтены и снабжены паспортом, а информация по объекту — соответствовать данным государственной регистрации недвижимости и прав на нее.

Сплошная инвентаризация собственности проводится с документальной привязкой к данным Государственного земельного кадастра:

- соотнесение объектов недвижимости с кадастровыми кварталами и географическими (местными) координатами;
- определение субъектов права для всех объектов недвижимости;
- оценка инвентаризационной, кадастровой и рыночной стоимости.

Схема формирования единого объекта недвижимости приводится на рис. 29.



Рис. 29. Схема формирования единого объекта недвижимости

Процедура формирования единого объекта недвижимости на стадии рабочих технологических этапов осуществляется по следующим направлениям:

1) внедрение нормативно-методической базы:

- ◆ нормативно-методических документов по ведению Государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости;
- ◆ нормативно-методических документов, устанавливающих правила отнесения участков земной поверхности, участков лесного фонда, обособленных водных объектов, многолетних насаждений, участков недр, строений и сооружений к объектам недвижимости с определением их характеристик, необходимых для описания этих объектов как недвижимого имущества;
- ◆ нормативно-методических документов, определяющих порядок формирования земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений в качестве единых объектов недвижимости и правила их государственного кадастрового учета и отражения соответствующих сведений в автоматизированных базах данных;
- ◆ нормативно-правовых документов, определяющих площади и установление границ земельных участков, необходимых для эксплуатации и обслуживания существующих зданий, сооружений в соответствии с целью их использования, регламентирующих единый порядок учета объектов недвижимости на базе кадастрового деления, согласующих оформление правоудостоверяющих документов, устанавливающих порядок проведения торгов по продаже объектов недвижимости, обременений и ограничений при реализации объектов недвижимости.

2) автоматизация ведения Государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости, в том числе поэтапное дооснащение органов, осуществляющих ведение Государственного земельного кадастра и государственный учет объектов недвижимости, необходимыми средствами компьютерной техники и телекоммуникаций;

3) подготовка и ввод в автоматизированные базы данных информации по фактически используемым, но не учтенным ранее земельным участкам всех форм собственности. Эти мероприятия проводятся с целью подготовки данных по всем правообладателям и пользователям земельных участков, получаемых в результате

инвентаризации и межевания земель, и ввода информации по объектам государственного кадастрового учета в автоматизированные базы данных;

- 4) подготовка и ввод в автоматизированные базы данных информации по государственной кадастровой оценке земель для целей налогообложения и внесение результатов оценки в виде экономических характеристик земельных участков в Государственный земельный кадастр.

Эти мероприятия направлены на формирование обоснованной налогооблагаемой базы, учитывающей особенности рентных отношений и развитие рынка земли и иной недвижимости;

- 5) подготовка и ввод в автоматизированные базы данных информации по сформированному пакету документов единого имущественно-землеустроительного дела, которые включают следующие работы:

- ◆ подготовка, согласование и выпуск распорядительного документа;
- ◆ прием заявки и установленного пакета документов от заказчика;
- ◆ формирование имущественно-землеустроительного дела;
- ◆ подготовка проекта договора аренды единого объекта недвижимости;
- ◆ подписание договора аренды единого объекта недвижимости заказчиком;
- ◆ подписание договора аренды единого объекта недвижимости со стороны балансодержателя или его правопреемника;
- ◆ присвоение договору аренды учетных номеров и ввод договора в базы данных;
- ◆ государственная регистрация договора аренды единого объекта недвижимости;
- ◆ включение зарегистрированного договора аренды единого объекта недвижимости в реестр единых объектов недвижимости;
- ◆ оформление акта сдачи-приемки работ;
- ◆ выдача договора аренды заказчику;
- ◆ передача имущественно-землеустроительного дела (и его копии) в архивы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Выводы

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что формирование работающего рыночного механизма управления и регулирования земельно-имущественных отношений на современном этапе является базисом реформирования и социально-экономической основой стабильности государства.

Контрольные вопросы

1. Какие взгляды существуют на эксплуатацию земли?
2. Какие эффективные формы хозяйствования возможны в настоящий момент?
3. Какие перспективные методы управления земельно-имущественным комплексом предлагаются?
4. Как собственник земельного участка может его эксплуатировать?
5. Какие основные управленческие задачи призвано решить государство?
6. Дайте определение основных общественных принципов регулирования земельно-имущественных отношений.
7. Что представляет собой управление земельно-имущественным комплексом как процесс?
8. Что представляет собой рынок земли?
9. Что может входить в состав муниципальной собственности?
10. Какой нормативный акт обеспечивает признание и защиту муниципальной собственности в РФ?
11. Какие формы собственности существуют в РФ?
12. Что такое право собственности?
13. Экономические аспекты установления разрешенного использования земельных участков.
14. Вещные права и ограничения (обременения).
15. Социально-экономические факторы видов использования земель.
16. Дайте определение значению — объекты недвижимости в градостроительстве.
17. Особенности формирования регионального (местного) рынка недвижимости (или земельных участков).
18. Формирование региональной структуры рынка недвижимости.
19. Куда поступают и как используются доходы от собственности, в том числе от недвижимости?

20. Кто принимает решения по изменению форм собственности или об изменении вещных прав на недвижимость?
21. Какова цель разделения функций собственника, заказчика и подрядчика?
22. Общая характеристика «Правил землепользования и застройки».
23. Характеристика объектов недвижимости.

Глоссарий

Абсолютный титул — полное владение, то же, что и максимальное наследуемое имущественное право владения по отношению к земле, или фригольд.

Административные методы воздействия — методы воздействия осуществляемые с помощью регламентирующих, командных и нормативных актов, законов, приказов, инструкций, указаний, постановлений, директив и т. д.

Административный центр сельского поселения, муниципального района — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Аккредитация (органа по сертификации) — официальное признание полномочным (авторитетным) органом компетентности (способности) организации выполнять конкретные работы по сертификации в определенные (заявленные) области.

Аккредитация органа по сертификации услуг по оценке — процедура, посредством которой уполномоченный орган официально признает правомочность органа по сертификации выполнять конкретные работы.

Аккредитуемый орган — орган, который управляет системой аккредитации и проводит аккредитацию организаций (являющихся объектами аккредитации в управляемой им системе аккредитации).

Акт о передаче — договор купли-продажи недвижимости, оформленный и заверенный у нотариуса.

Акт страховой — документ, составленный в случае наличия страхового случая.

Амортизационные отчисления — денежное выражение стоимости износа основных фондов. Применяются на их полное возмещение, капитальный ремонт и модернизацию.

Амортизация — перенос стоимости постепенно изнашиваемых основных фондов на стоимость производственной продукции или услуг; снижение стоимости имущества облагаемого налогом.

Анализ работы — процесс систематического и подробного исследования работы. А. Р. — это определение наиболее существенных характеристик работы, процесс упорядочения и оценки информации, связанный с работой или работником. Информация может отражать содержание работы, выраженное в терминах конкретных рабочих функций или процедур, или она может состоять из характеристик работника.

Аренда — договор, по которому собственник-арендодатель предоставляет хозяйственному субъекту-арендатору свое имущество во временное пользование за плату.

Аренда земли — договор, по которому собственник земли передает земельный участок на время арендатору для самостоятельного управления за плату.

Арендатор — лицо, взявшее на определенных условиях во временное пользование имущество с целью получения дохода имущества собственника.

Арендная плата — денежная оплата права пользования арендуемым имуществом. Величина А. П. определяется договором об аренде, обычно она принимается равной сумме амортизационных отчислений и части прибыли от использования имущества. Величина А. П. за землю и государственное имущество может определяться законодательными актами государства.

Арендное владение — имущественные права на собственность, относящиеся к арендатору (нанимателю, съемщику), в противоположность арендодателю (владельцу, собственнику имущества).

Арендный договор — документ, дающий исключительное право пользования, владения, распоряжения землей одним лицом другому лицу на период времени, срок, обычно за арендную плату, ренту.

Арендодатель — собственник имущества, сдающий ее во временное пользование за плату.

База данных для кадастровой оценки — необходимые для кадастровой оценки данные, классифицированные по основному свойству. Они могут быть графическими (на бумажных носителях; на машинных носителях; в виде цифровых карт; в виде растровых изображений) и атрибутивными (юридические; адресные; технические; ограничение и сервитуты и другие данные, относящиеся к конкретному оцениваемому КЗУ).

База налогообложения недвижимости — кадастровая стоимость земли, строений, сооружения, которая облагается налогом согласно законодательству РФ

Базовая кадастровая стоимость — кадастровая стоимость гипотетического кадастрового участка, которая является основой для оценки конкретного участка с учетом факторов влияния.

Вариантный прогноз — основан на сопоставлении различных вариантов возможного развития; исходит из вероятностного характера развития экономики.

Верификация — проверка документов, расчетов и т. д.

Вещное право — правовые нормы, регулирующие имущественные отношения. Вещное право дает основание имеющему его лицу действовать в отношении имущества, не прибегая к согласию и поддержке других лиц. Объектом вещного права является конкретная вещь.

Вклад — 1) денежные средства населения, предприятий, организаций, внесенные в банк для хранения под определенный процент; 2) это сумма, на которую увеличивается или уменьшается стоимость объекта или чистый доход от него вследствие наличия или отсутствия какого-либо дополнительного фактора производства, т. е. сумма прироста стоимости объекта в результате привнесения какого-либо нового фактора, а не фактические затраты на этот фактор.

Владелец земельного участка — физическое или юридическое лицо, обладающее одним из видов прав на земельный участок (правом собственности; правом аренды; правом бессрочного пользования или правом пожизненного наследуемого владения).

Владение, землевладение; срок/условия владения — собрание прав, которыми обладает частный владелец по отношению к своему имуществу.

Власть — команда личностей, компетентность членов команды, нестандартность идей, стиль принятия решений, прозрачность законотворчества, отношение к социальным проблемам.

Внешнее воздействие — совокупность связей между конкретным объектом и его «средой обитания».

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством РФ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с законодательством РФ и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Воспроизводство — производство, рассматриваемое не как определенный акт, а как непрерывно повторяющийся процесс в неразрывной взаимосвязи с распределением, обменом и потреблением.

Генеральный план — вид градостроительной документации, регулирующий градостроительную деятельность в городах и других поселениях, определяющий условия безопасности проживания населения, обеспечение необходимых санитарно-гигиенических и экологических требований, рациональное определение границ землепользований, зон жилой, общественной, промышленной застройки, особо охраняемых территорий, зон различной градостроительной ценности, размещение мест приложения труда, развитие инженерно-транспортной инфраструктуры, благоустройство территорий, сохранение историко-культурного наследия и антропогенных ландшафтов. Генеральный план является основным юридическим документом и утверждается в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации и законами или иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов федерации.

Геодезический контроль — контроль, относящийся к размеру и форме земли, определенным математически.

Главный государственный инспектор по использованию и охране земель Российской Федерации — руководитель Росземкадастра Российской Федерации.

Горизонт прогнозирования — срок, для которого прогноз действителен с заданной точностью.

Городская земельная политика — деятельность городской администрации по распоряжению городской территорией в соответствии с различной градостроительной ценностью земель для достижения условий комфортного проживания, производственной деятельности и соци-

ально-культурного развития для максимального развития возможно-го большинства городских жителей.

Городское поселение — город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с законодательством РФ и законами субъектов РФ), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законодательством РФ вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Государственная регистрация сделок — сделки с землей и другим недвижимым имуществом подлежат государственной регистрации в случаях и в порядке, предусмотренных ст. 131 ГК РФ и законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Государственные градостроительные нормативы и правила — нормативно-технические документы, разработанные и утвержденные федеральным органом архитектуры и градостроительства или органами архитектуры и градостроительства субъектов РФ и подлежащие обязательному исполнению при осуществлении градостроительной деятельности всех видов

Государственные органы, уполномоченные осуществлять госконтроль — Росземкадастр и его органы на местах; Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его органы на местах; Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации, учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации; Министерство строительства Российской Федерации и его органы на местах.

Государственный градостроительный кадастр — государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, в том числе для осуществления изменений объектов недвижимости.

Государственный кадастровый учет земельных участков — описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономические оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

Государственный контроль за использованием и охраной земель — исполнение земельного законодательства, соблюдение специальных требований (норм, правил, нормативов) и выполнение мероприятий по рациональному использованию и охране земель государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами, независимо от их подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) — мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Градостроительная документация — комплекс материалов графоаналитического, картографического, текстового, расчетного и иного типа, основанного на научном прогнозе развития территории и ее застройки.

Градостроительная политика — целенаправленная деятельность по управлению развитием и регулированию строительно-инвестиционных процессов для формирования благоприятной среды обитания человека.

Градостроительная эффективность использования КЗУ — соответствие использования КЗУ градостроительным нормативам.

Градостроительный регламент — совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны.

Градостроительный кадастр — государственная информационная, правовая система регистрации использования территорией объектов градостроительной деятельности. Основой для ведения кадастра является градостроительная и проектная документация. Порядок ведения кадастра устанавливается законодательством Российской Федерации.

Градостроительный устав (правила застройки) города — нормативно-правовой документ, регламентирующий порядок и процедуры осуществления градостроительной деятельности на данной территории.

Дата государственной регистрации прав на недвижимое имущество в РФ — день внесения соответствующих записей о правах в Единый государственный реестр прав.

Дата торговли — день, когда заключена или завершена сделка.

Двойное страхование — страхование сразу у нескольких страховщиков одного и того же интереса от одних и тех же рисков, когда общая страховая сумма превышает действительную стоимость застрахованного имущества.

Дежурная кадастровая карта (план) ГЗК (далее — ДКК) — официальный документ ГЗК, на котором оперативно, в соответствии с установленным регламентом, отображаются уполномоченными лицами сведения об изменениях объектов кадастрового учета ГЗК. ДКК могут создаваться для каждой единицы кадастрового деления (зонирования) территории.

Декларация страхования — заявление страхователя об объекте страхования и о характере риска.

Деловая оценка персонала — целенаправленный процесс установления соответствия качественных характеристик персонала (способностей, мотиваций и свойств) требованиям должности или рабочего места. На основании степени указанного соответствия решаются следующие задачи: установление места сотрудника в организационной структуре, разработка программы развития сотрудника, определение критериев и размеров оплаты труда.

Демаркация — разметка границ земельных участков на земле.

Дисконтирование — экономико-математическая операция, с помощью которой вычисляется современный аналог суммы, выплачиваемой через временный период при современной процентной норме.

Дисконтирование обратное — процесс оценки текущей стоимости суммы, которая будет получена в будущем.

Договор в пользу третьего лица — договор, исполнение которого может требовать как лицо, заключившее договор, так и лицо, в пользу которого обусловлен договор.

Договор двухсторонний — соглашение о взаимосогласованных правах и обязанностях каждой из двух сторон (продавца и покупателя). Большинство договоров — двухсторонние.

Договор купли-продажи — договор, по которому продавец обязуется передать имущество в собственность покупателю, а тот — принять его и уплатить за него.

Договор многосторонний — соглашение с участием трех и более сторон о товарообменных операциях, сооружении объектов и т. д.

Домовладение — единый комплекс недвижимого имущества, состоящий: из земельного участка в определенных границах; из расположенного на нем основного жилого здания или нескольких зданий и/или строений; иных объектов (насаждений, водоемов и т. п.).

Досрочное прекращение страхования — из-за неуплаты очередных страховых взносов, при подаче заявления о расторжении договора страхования.

Единое информационное пространство — единая система справочников, классификаторов, кодификаторов, наличие соглашений по протоколам информационного обмена, форматам и структуре информационных сообщений, соглашений по структурам и форматам распределенных баз данных.

Единый государственный реестр земель (ЕГРЗ) — документ, входящий в состав основных документов ГЗК, в котором проводится государственный кадастровый учет земельных участков. ЕГРЗ содержит сведения о существующих и прекративших существование земельных участках.

Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество — реестр, предназначенный для ведения унифицированной системы записей о правах на недвижимое имущество, о сделках с ним, а также об ограничениях (обременениях) этих прав. Единый государственный реестр прав состоит из разделов, содержащих записи о каждом объекте недвижимого имущества. Каждый раздел реестра содержит описание объекта, записи о праве собственности и иных вещных правах на этот объект, наименование правообладателя, записи об ограничениях (обременениях) этих прав и наличии сделок с этим объектом.

Жизненные циклы — изменения, которым подвержены как отдельные объекты недвижимости, так и целые районы, города, страны, сообщества людей и другие системы, происходящие в определенной последовательности.

Жилищный фонд — жилые дома и жилые помещения в других строениях, принадлежащие государству (государственный жилищный фонд), жилые дома и жилые помещения в других строениях, при-

надлежащие колхозам и другим кооперативным организациям, их объединениям, профсоюзным и иным общественным организациям (общественный жилищный фонд), жилые дома, принадлежащие жилищно-строительным кооперативам (фонд жилищно-строительных кооперативов), жилые дома и квартиры, находящиеся в личной собственности граждан (индивидуальный жилищный фонд).

Загрязняющее вещество — вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

Задача госземконтроля — обеспечение соблюдения всеми физическими, должностными и юридическими лицами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Заклад — передача (при денежном займе) имущества кредитору в качестве обеспечения. При недоплате и несвоевременном платеже заклад становится собственностью выдавшего заем лица.

Закладная — обязательство представить объект собственности в качестве обеспечения долга для получения ипотечного кредита.

Закон предложения и спроса — существующая в определенный момент зависимость между рыночной ценой товара и его количеством, которое продавцы хотят и могут продать (объем предложения), а покупатели могут и хотят купить (спрос).

Закон убывающей отдачи — экономическая закономерность, связывающая масштабы прироста результатов производства с увеличением объемов используемых в производстве ресурсов.

Залог — форма гарантии выполнения договорного обязательства. Один из видов залога — ипотека.

Залоговая стоимость — рыночная стоимость ипотечного кредита.

Засорение водных объектов — сброс или поступление иным способом в водные объекты предметов или взвешенных частиц, ухудшающих состояние и затрудняющих использование водных объектов.

Застройщик — физическое или юридическое лицо, осуществляющее строительство для собственных нужд своими силами или силами подрядчика.

Затратный метод — оценочная стоимость определяется исходя из затрат на воспроизводство или замещение оцениваемого объекта с уче-

том износа — снижения стоимости в результате негативного воздействия всевозможных внутренних и внешних факторов.

Затратный подход — совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении затрат, необходимых для воспроизводства (восстановления) либо замещения объекта оценки, с учетом его износа.

Заявитель (сертификации, аккредитации) — организация или лицо, добивающиеся получения сертификата соответствия (аттестата аккредитации) и представившие об этом письменную заявку в орган по сертификации (аккредитации).

Земельная аренда — аренда земельного участка, обычно на длительный срок (50–90 лет).

Земельная рента — доход, получаемый владельцем земли от арендаторов земельных участков; доход от использования земли, не связанный непосредственным образом с производственной деятельностью собственника земли, а получаемый им за предоставление земли как природного ресурса; часть прибыли от использования земли хозяйствующими на ней объектами, которую получает собственник земли в соответствии со своим правом собственности.

Земельно-имущественный комплекс — совокупность объектов недвижимости, объединенных одной общей территорией.

Земельный налог — основная форма платы за пользование земельными ресурсами, вид местного налога, действует в России с 1991 г. Плательщиками З. н. являются как физические, так и юридические лица, которым земля предоставлена в собственность, владение или пользование. З. н. не приводит к повышению цен на сельскохозяйственную продукцию.

Земельный участок — часть поверхности земли, границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все пространство, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и др.

Земельный фонд — общая площадь земель, принадлежащих группе землепользователей, предприятию, кооперативу, или земель, входящих в административно-территориальную единицу.

Землевладение — обладание участком земли юридическим или физическим лицом на условиях права собственности.

Землемерная съемка — документ, подготовленный профессиональным землемером.

Землепользование — установленный законом или исторически сложившийся свод правил использования земли как средства производства и в других целях.

Землеустройство — законы, правила, нормы использования, применения земельных угодий, а также их купли, продажи, наследования.

Земли лесного фонда — лесные земли и нелесные земли.

Земля — ресурс, используемый для производства сельскохозяйственной продукции, для строительства домов, городов, железных дорог; один из основных компонентов производства (другие компоненты: труд, капитал, природные ресурсы).

Знак соответствия — зарегистрированный в установленном порядке знак, который по правилам, принятым в данной системе сертификации, подтверждает соответствие маркированной услуги установленным требованиям.

Зонирование — деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование.

Имущество — материальный объект права собственности, принадлежащий определенному физическому или юридическому лицу.

Инвентаризация объекта недвижимости — описание и индивидуализация объекта недвижимого имущества (земельного участка, здания, сооружения, жилого или нежилого помещения), в результате чего он получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других объектов недвижимого имущества.

Инвентарное дело — совокупность технической и правовой документации, характеризующей историю возникновения и изменения объекта недвижимости, полученной по данным технического учета и подлежащей хранению с определенным инвентарным номером в архиве специализированной организации по государственному техническому учету объектов недвижимости.

Инвестиции — имущественные или интеллектуальные ценности, вложенные в объекты предпринимательской и иной деятельности, приносящие доход или социально-политический эффект.

Инвестиционный риск — риск обесценивания капиталовложений.

Инвестор — вкладчик; лицо, организация, государство, осуществлявшие инвестицию.

Индексный метод — индексация балансовой стоимости отдельных объектов с применением индексов изменения стоимости ОФ, дифференцированным по типам зданий, сооружений, видам машин, оборудования, транспортных средств и других основных фондов, по регионам, периодам изготовления и приобретения.

Инженерная подготовка земельного участка — наземных и подземных инженерных сооружений и коммуникаций, создающих систему инженерного благоустройства и жизнеобеспечения земельного участка. К инженерной подготовке земельного участка относится строительство объектов водоснабжения, канализации, в том числе ливневой, теплоснабжения, энергоснабжения, газоснабжения, телефонизации, связи и т. п. К объектам инженерной подготовки земельного участка не относится строительство зданий, сооружений, дорожно-транспортной сети и т. п.

Инженерная, транспортная и социальная инфраструктуры — комплекс сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования, а также объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, обеспечивающий устойчивое развитие и функционирование поселений и межселенных территорий.

Инспектор по использованию и охране земель соответствующих территорий — должностное лицо или специалист Росземкадастра Российской Федерации, субъекта РФ, городов и районов, на которых возложено осуществление госземконтроля.

Инспекционный контроль — проверка, проводимая сертифицирующим (аккредитуемым) органом с целью установления, что деятельность объекта сертификации (органа по сертификации) продолжает соответствовать установленным требованиям.

Информация об объекте недвижимости — совокупность документально оформленных технических, юридических, экономических и геодезических и иных характеристик, которые необходимы для информационного обеспечения кадастровой оценки и функционирования рынка недвижимости.

Инфраструктура — транспорт, связь, средства передачи данных, гостиницы, бытовые услуги и пр.

Инфраструктура бизнеса — доступность и уровень услуг в области консалтинга, аудита, рекламы, права, информации, *public relations*, институциональные условия осуществления сделок с титулами собственности.

Кадастровая карта (план) — тематическая карта (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в Государственном земельном кадастре.

Кадастровая карта территории — чертеж поверхности земли с изображением кадастровых объектов и текстом. Кадастровые карты могут представляться изображениями на бумажных и электронных носителях.

Кадастровая оценка (КО) — процесс, при котором по административно утвержденным правилам устанавливается кадастровая стоимость земли с улучшениями в рублях по определенной территории, оценочным зонам, оценочным участкам и конкретному кадастровому земельному участку. Конечной целью кадастровой оценки является определение индивидуальной стоимости кадастрового участка.

Кадастровая стоимость (КС) — интегрированная стоимость земли и стоимость улучшений. Естественные многолетние растения, водоемы и природные образования входят составной частью в стоимость земли. Многолетние насаждения, искусственные водоемы, ирригационные системы и т. п. входят составной частью в стоимость сооружений.

Кадастровая стоимость кадастрового участка (объекта недвижимости) — стоимость кадастрового участка с учетом его функционального использования, факторов влияния, присущих этому участку и его функциональному использованию в сравнении с данными рынка недвижимости.

Кадастровая стоимость оценочной зоны — стоимость относительно однородной территории, ограниченной естественными или искусственными границами (преградами) и имеющей определенную качественную, экономическую и социально-экономическую ценность.

Кадастровая стоимость территории — суммарная КС оценочных зон и кадастровых участков, площадь которых выделяется из общей площади зоны.

Кадастровое деление — административное деление территории субъекта РФ для целей нумерации земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Единицами кадастрового деления территории субъекта РФ являются кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы.

Кадастровое дело земельного участка — оригиналы или заверенные копии документов, на основе которых определяются характеристики самого земельного участка, а также связанных с ним зон (внутренних и внешних). Основу кадастрового дела составляют результаты прово-

димых на земельном участке натурных землеустроительных работ кадастровой съемки, согласования границ, межевание (вынос границ в натуру) и др. При изменении земельного участка, которое приводит к аннулированию (погашению) его кадастрового номера, кадастровое дело закрывается и переводится в архив. В свою очередь кадастровое дело земельного участка, образованного на основе слияния, разделения, присоединения и других операций с исходными участками, должно содержать ссылки на кадастровые дела исходных участков.

Кадастровые карты (планы) объектов кадастрового учета — часть ЕГРЗ — составляют в масштабе, обеспечивающем необходимую точность отображения сведений ГЗК.

Кадастровый блок — часть территории муниципального образования, состоящая из совокупности кадастровых массивов и (или) базовых кадастровых кварталов.

Кадастровый земельный участок (КЗУ) — регистрируемая часть земной коры и воздушного пространства с их улучшениями, имеющая фиксированные границы местоположения и правовой статус. Границы, фиксируемые в кадастре, исключительно на поверхности земной коры, означают принадлежность под- и надземного пространства этому КЗУ в его границах в пределах и нормах законодательства Российской Федерации. Понятие КЗУ с улучшениями адекватно понятию недвижимости по Гражданскому кодексу Российской Федерации (ст. 130).

Кадастровый квартал — минимальная единица кадастрового деления территории кадастрового района. Кадастровый квартал является однозначно понимаемой планировочно-обособленной частью территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Кадастровый массив — часть территории муниципального образования, кадастрового блока, представляющая совокупность базовых кадастровых кварталов.

Кадастровый номер — уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации номер объекта недвижимости, который присваивается ему при осуществлении кадастрового и технического учета (инвентаризации) в соответствии с процедурой, установленной законодательством Российской Федерации, и сохраняется, пока данный объект недвижимости существует как единый объект зарегистрированного права. Кадастровый номер здания или сооружения состоит из кадастрового номера земельного участка, на котором находится здание или сооружение, и инвентарного номера здания или сооружения. Кадастровый номер помещения в здании или сооружении

состоит из кадастрового номера здания или сооружения и инвентарного номера помещения.

Кадастровый номер земельного участка — уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации номер земельного участка, который присваивается ему при осуществлении кадастрового учета в соответствии с процедурой, установленной законодательством РФ, и сохраняется, пока данный земельный участок существует как единый объект зарегистрированного права.

Кадастровый номер объекта недвижимости — уникальный, не повторяющийся во времени и на территории РФ номер объекта недвижимости, который присваивается ему при осуществлении инвентаризации и сохраняется, пока объект недвижимости существует как единый объект зарегистрированного права.

Кадастровый округ — единица кадастрового деления территории Российской Федерации, границы которой, как правило, совпадают с границами территории субъекта РФ.

Кадастровый учет (формирование объекта недвижимости) — описание и индивидуализация объекта недвижимого имущества (земельного участка, здания, сооружения, жилого или нежилого помещения), в результате чего он получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других объектов недвижимого имущества. Учет объекта недвижимого имущества сопровождается присвоением ему кадастрового номера.

Кадровое планирование в организации — составная часть системы управления персоналом, предполагающая отслеживание изменений в ее структуре, а также элемент работы с персоналом, цель которой — обеспечить предоставление людям рабочих мест в нужный момент времени, в необходимом количестве и в соответствии с их способностями, склонностями и требованиями производства.

Кадровая политика — система принципов и норм, осознанных и определенным образом сформулированных, приводящих человеческий ресурс в соответствие со стратегией фирмы. В узком толковании — это набор конкретных правил, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях людей и организации.

Кадровые ресурсы — подготовка, повышение квалификации, адаптация к новым условиям и требованиям.

Кадровый резерв — группы работников, потенциально способных к руководящей деятельности, отвечающих требованиям, предъявля-

емым должностью того или иного ранга, подвергшихся отбору и прошедших систематическую целевую квалификационную подготовку. Процесс создания резерва руководителей проходит три стадии: поиск и оценка кандидатов, определение сроков, методов и форм их обучения, подготовка.

Кадры — основной (штатный) состав квалифицированных работников организаций, государственных учреждений, профессиональных, общественных и иных организаций. Характеристика кадров: их численность, состав, структура (профессиональная, должностная, половозрастная).

Капитал — 1) масса капитала, сконцентрированная на территории в виде собственных и привлеченных средств; 2) всевозможные средства (за исключением тех, которые обозначаются термином «земля»), необходимые для производства: деньги, машины, оборудование, станки, приспособления и орудия труда, здания и т. п.

Капитализация — превращение прибыли в капитал, исчисление ценностей имущества по приносимому ежегодному доходу.

Капитализированная прибыль — та часть годовой прибыли, которая не распределена, а сохранена для финансирования развития фирмы.

Капитализированные значения ренты — суммарные величины всех будущих арендных платежей, которые может принести конкретный земельный участок или иной объект недвижимости.

Качество жизни — наличие жилья для различных социальных групп населения, социальные услуги, качество продуктов питания, сооружения для отдыха, уровень и доступность образования, лечения.

Качество массовой оценки земельных участков — измеряется статистическими методами, разработанными на основе выборки данных о продаже и сдаче в аренду земельных участков на всей оцениваемой моделью массовой оценки территории.

Качество окружающей среды — состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Конкуренция — процесс, при котором прибыли на рынке превышают уровень, необходимый для оплаты факторов производства, что, в свою очередь, приводит к снижению среднего уровня чистых доходов.

Контролирующие органы — рациональность, мобильность, эффективность, честность, отсутствие бюрократизма.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) — система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Конфликтная ситуация — исходное положение, основа конфликта, создаваемая обострением противоречий в системе социальных связей, межличностного взаимодействия и групповых отношений.

Компетенция — круг проблем, сфера деятельности, в которой данный человек обладает знанием и опытом; совокупность полномочий, прав и обязанностей должностного лица, общественной организации.

Ключевые области организации — основные функциональные области деятельности компании, в которых необходимо добиться определенных результатов, обеспечивающих достижение поставленных перед компанией целей. В качестве одной из функциональных областей деятельности компании можно выделить ключевую область «Управление персоналом».

Коэффициент использования земельного участка — отношение общей площади всех (существующих и тех, которые могут быть построены дополнительно) строений на участке к площади земельного участка.

Коэффициент капитализации — коэффициент, характеризующий остаточную стоимость в послепрогнозный период и использующийся при продаже объекта.

Коэффициент капитализации доходов от сдачи земли в аренду — отношение чистого годового дохода от сдачи земли в аренду к ее стоимости.

Лесной фонд — все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны.

Лесные земли — земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные).

Массовая оценка земель — предусматривает систематическую оценку групп земельных участков, сходных по основным функциональным и типовым характеристикам, на определенную дату, используя современные методы, принципы и приемы оценки.

Межевание — комплекс градостроительных и землеустроительных работ по установлению, восстановлению, изменению и закреплению в проектах межевания и на местности границ существующих и вновь формируемых земельных участков как объектов недвижимости.

Межселенные территории — территории за пределами границ поселений.

Место нахождения имущества — для морских, речных и воздушных транспортных средств — место нахождения собственника имущества; для иных транспортных средств — место (порт) приписки или место государственной регистрации, а при отсутствии таковых — место нахождения собственника имущества; для иного недвижимого имущества — место фактического нахождения имущества.

Метод капитализации земельной ренты — сумма чистой арендной платы непосредственно капитализируется в стоимость земельной собственности.

Метод остатка для земли — стоимость земли рассчитывается как остаток после учета всех необходимых платежей, связанных с затратами на труд, капитал и менеджмент.

Метод оценки — способ расчета стоимости объекта оценки в рамках одного из подходов к оценке.

Метод оценки по остаточной стоимости — стоимость строений вычитается из стоимости продажи недвижимости, что дает оценку стоимости земли по остаточной стоимости.

Метод переноса — определение и использование типичного соотношения между стоимостью земли и стоимостью строений.

Метод прямой оценки — прямой пересчет стоимости отдельных объектов по документально подтвержденным рыночным ценам на новые объекты, аналогичные оцениваемым.

Метод сравнительного анализа продаж — определение рыночных стоимостей земельных участков путем превращения цен продаж сопоставимых участков в рыночную стоимость оцениваемого участка. Наилучшим образом подходит для оценки сделок по купле-продаже квартир.

Методы финансового регулирования — предоставление льгот, рассрочки платежей и налоговых освобождений в части средств земельного на-

лога и арендной платы за землю, а также средств от приватизации земельных участков, централизуемых в областной и местные бюджеты.

Механизм формирования частнопредпринимательского сектора в региональной экономике — продажа земельных участков под предприятиями различных отраслей народного хозяйства в целях коммерческой застройки и ведения сельхозпроизводства.

Механизм функционирования мотивации — совокупность закономерных связей и отношений, определяющих переход от актуализированных потребностей (интересов), реализуемых посредством трудовой деятельности, к трудовому поведению.

Методы оценки результативности труда — совокупность способов и приемов, применяемых для определения степени достижения результатов труда отдельными работниками в процессе их трудовой деятельности.

Минимальная площадь земельных участков — показатель наименьшей площади земельных участков для той или иной территориальной зоны, выделенной на карте правового зонирования.

Мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) — комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Мониторинг работы персонала — процесс сбора, анализа, оценки информации о том, как работники выполняют порученную им работу. В первую очередь является источником информации для выяснения того, в какой степени рабочие показатели, рабочее поведение, индивидуальные характеристики сотрудников отвечают требованиям организации и руководства, а также для принятия корректирующих мер для поддержания заданного направления движения и повышения эффективности деятельности организации.

Моральный износ (основных фондов) — старение и обесценивание отдельных элементов основных фондов под влиянием технического прогресса.

Мультипликатор — коэффициент, характеризующий связь между увеличением (уменьшением) инвестиций и изменением величины дохода.

Муниципализация земли — передача земли органам местного самоуправления (муниципалитетам).

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальное образование (кадастровый район) — наибольшая единица кадастрового деления территории субъекта РФ, совпадающая с территорией муниципального образования.

Муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Накопительный износ — сумма величин всех видов износа (физического, функционального и экономического).

Налог с продажи, налог на передачу недвижимости — налог, единовременно взимаемый местными муниципальными органами при передаче недвижимости одним лицом другому.

Направления государственной земельной политики — разработка критериев «эффективности» землепользования и землеустройства в городах; разработка стратегии трансформации правоотношений на землю с учетом специфики земель различных категорий, особенностей управления городскими землями и развития городского хозяйства; установление оптимального баланса конкурсной и без конкурсной форм предоставления земель с учетом инвестиционных задач регионов, развития рынка недвижимости и ипотечного кредитования, обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также социальных факторов; расширение использования инструментов фондового рынка при реализации задач управления земельными ресурсами как средств повышения эффективности государственного регулирования финансовых потоков.

Населенный пункт — первичная единица расселения, расположения на ограниченной площади, отличающаяся единством территории, вы-

полняющая функции постоянного места обитания населения, удовлетворяющая различные потребности человека и имеющая орган самоуправления.

Негативное воздействие на окружающую среду — воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

Недвижимое имущество — имущество, использование которого по назначению и без ущерба его характеристикам и ценностным свойствам исключает его перемещение: здания, сооружения, земельные участки и иное имущество, прикрепленное к земле и связанное с ней.

Недвижимость — земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Недвижимость в градостроительстве — земли поселений и иных функциональных территорий с установленными границами и правами собственности; сооружения над и под этими землями, используемые для целей градостроительства; стационарные здания; объекты инженерной, транспортной инфраструктуры и благоустройства; зеленые насаждения с многолетним циклом развития на этих землях.

Незавершенное строительство — объекты, по которым в установленном порядке не оформлены документы о приемке объекта в эксплуатацию.

Нелесные земли — земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

Несбалансированность — соотношение различных элементов в структуре отдельного объекта недвижимости, приводящее к общему снижению стоимости недвижимости в масштабах района (поселения), относительная неразвитость транспортной инфраструктуры в промышленном районе приведет к общему снижению стоимости производственных недвижимостей, а несоответствие между социальной

инфраструктурой и плотностью жилой застройки приведет к общему снижению стоимости жилых недвижимостей.

Неустранимый физический износ — естественный процесс старения строительных материалов, конструкций и инженерного оборудования.

Нормативная цена земли — величина, равная 200 годовым земельным налогам.

Нормативы в области охраны окружающей среды (природоохранные нормативы) — установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду — нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду — нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Нормативы допустимых физических воздействий — нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды — нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

Обеспечение иска — принятие судом мер в отношении имущества ответчика, гарантирующих реальное выполнение имущественных требований истца в случае удовлетворения иска.

Обеспечение кредита — товарно-материальные ценности и затраты производства, служащие для кредитора залогом полного и своевременного возврата должником полученной ссуды и процентов.

Обеспечение страховое — в имущественном страховании абсолютное стоимостное выражение суммы, в которую застрахованы отдельные объекты.

Область аккредитации (органа по сертификации) — одна работа или несколько работ, на выполнение которых аккредитована конкретная организация (орган по сертификации).

Обновление — период возрождения рыночного спроса на недвижимость и ее модернизация.

Обособленный водный объект (замкнутый водоем) — небольшой по площади и непроточный искусственный водоем, не имеющий гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

Обратная аренда — владелец продает имущество и берет его в аренду.

Общественный контроль за использованием и охраной земель — проверка исполнения земельного законодательства государственными органами, предприятиями, независимо от их подчиненности и форм собственности и использования земель, а также реализация прав общественных объединений и граждан на участие в управлении земельными ресурсами и прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Объект автоматизации — организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов, архивов, банков данных, реестров, других информационных систем) и информационных технологий с использованием средств вычислительной техники и связи.

Объект муниципальной собственности — имущество местных органов государственной власти и местного самоуправления, средства местного бюджета и внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения в домах жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и др.

Объекты недвижимости в градостроительстве (далее — объекты недвижимости) — объекты, в отношении которых осуществляется градостроительная деятельность и которые определены в абзаце первом п. 1 ст. 130 ГР РФ.

Объем предложения — количество товаров, имеющих в наличии по определенным ценам.

Ограничения (обременения) — наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект

недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и др.).

Ограничения на использование — сервитуты; красные линии (границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от улиц, проездов и площадей в городских и сельских поселениях); линии регулирования застройки, устанавливаемые при размещении зданий, строений, сооружений, с отступом от красных линий или от границ земельного участка; а также ограничения, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ожидание — это установление текущей стоимости доходов или других выгод, которые могут быть получены в будущем от владения собственностью.

Окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Основа развития земельных отношений в регионе — целенаправленная государственная политика, призванная обеспечить единый поступательный процесс максимального вовлечения земель в хозяйственный оборот.

Основная задача АС ГЗК — создание ядра единого информационного пространства управления земельными ресурсами субъекта РФ на базе современных информационных технологий.

Основная задача землеустройства — обеспечить достоверной землеустроительной документацией преобразования в области земельных отношений.

Основные фонды — составная часть недвижимости (без машин и оборудования), это понятие является более узким, поскольку в составе основных фондов не учитывается земля.

Остаточная продуктивность — 1) приносящая доход недвижимость обладает стоимостью лишь постольку, поскольку ее сочетание с прочими ресурсами оказывается полезным и способным принести доход, достаточный не только для вознаграждения всех прочих ресурсов, но и для выплаты остаточного дохода собственнику земли; 2) чистый

доход, отнесенный к земле после того, как были оплачены затраты на труд, капитал и предпринимательство.

Остаточная стоимость земли — остаток после уплаты всех факторов производства.

Отчет об оценке — письменный документ, подписанный субъектом оценочной деятельности (оценщиком), который содержит точное описание объекта оценки, реквизиты оценщика, последовательность определения стоимости объекта оценки и его итоговую величину, а также иные материалы, используемые оценщиком и устанавливающие количественные и качественные характеристики объекта оценки.

Охрана водных объектов — деятельность, направленная на сохранение и восстановление водных объектов.

Охрана окружающей среды — деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также — природоохранная деятельность).

Охранные зоны — зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной (горно-санитарной) охраны; санитарные, защитные и санитарно-защитные зоны; водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы; зоны санитарной охраны источников водоснабжения; зоны залегания полезных ископаемых; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; зоны чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия; зоны с экстремальными природно-климатическими условиями; иные зоны, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Оценка — деятельность профессионального оценщика, направленная на установление стоимости объекта оценки.

Оценка воздействия на окружающую среду — вид деятельности по выявлению; анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной

деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Оценочный участок — участок земли (недвижимости), к которому применяется процедура оценки, либо наиболее типичный участок определенной зоны (территории), результаты оценки которого можно распространить на эту зону (территорию) без существенной корректировки.

Первичный ипотечный рынок — предоставление кредитов под залог собственности либо выпуск ипотек в качестве обращающихся рыночных финансовых инструментов.

Первоначальная промежуточная аренда — сдача арендованного имущества в субаренду.

Первоначальная номинальная стоимость — основная сумма ипотеки на дату ее выпуска.

Планирование потребности в персонале — кадровая программа, направленная на оценку как количественной, так и качественной потребности в персонале, отвечающая на вопросы: сколько, когда и какой именно персонал потребуется организации.

Поверхностные воды — воды, постоянно или временно находящиеся в поверхностных водных объектах.

Поверхностный водоем — поверхностный водный объект, представляющий собой сосредоточение вод с замедленным водообменом в естественных или искусственных впадинах.

Поверхностный водоток — поверхностный водный объект с непрерывным движением вод.

Повреждения элементов конструкций и их соединений — разного рода отклонения геометрической формы элементов от первоначальной, возникшие в процессе эксплуатации.

Подбор персонала — процесс создания базы данных на работников необходимой квалификации для удовлетворения потребностей организации в персонале.

Подземные воды — воды, в том числе минеральные, находящиеся в подземных водных объектах.

Покупатель — лицо, орган, кто реализует принятое решение, используя для этого имеющиеся у него ресурсы.

Полезность — это способность недвижимости удовлетворять потребности пользователя в данном месте и в течение определенного перио-

да времени. Недвижимость обладает стоимостью только в том случае, если она полезна какому-то потенциальному собственнику и может быть нужна для реализации определенной экономической функции.

Полис полный — многочисленные типы риска (страхование от пожара, действия третьего лица и т. д.).

Полис страховой — документ, содержащий условия заключенного договора, личного или имущественного страхования.

Политика регулирования земельных отношений в промышленности — решение проблем управления собственностью, обеспечивающих усиление государственного влияния на деятельность ведущих предприятий базовых отраслей производства.

Полная аренда — все расходы по эксплуатации имущества оплачиваются арендатором.

Полная восстановительная стоимость (ПВС) — определяется затратным методом исходя из реально сложившихся на дату оценки условий воспроизводства ОФ (сметных расценок на проведение строительно-монтажных работ, оптовых цен на строительные материалы, топливо, энергию, машины, оборудование, инвентарь и т. д.).

Пользование водными объектами (водопользование) — юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов.

Пользователь — человек, который потребляет, использует конечный территориальный продукт или услугу.

Поселение — городское или сельское поселение, ранее было название городские и сельские населенные пункты, но в новом Земельном и Градостроительном кодексах есть только — городское или сельское поселение.

Постоянные расходы — арендная плата за земельный участок, налог на имущество и страховые платежи.

Потенциал — совокупность имеющихся средств, возможностей, которые могут быть мобилизованы для достижения определенной цели, осуществления плана, решения какой-либо задачи.

Потребительная стоимость — стоимость для бизнеса или стоимость для владельца при условии, что отраслевой рынок экономически эффективен в отношении его части, связанной с недвижимостью.

Права собственности — права владения, пользования, распоряжения своим имуществом и по усмотрению совершать в отношении принад-

лежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону, иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Правила землепользования и застройки территорий — нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие использование и изменения объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов.

Правовой режим — режим, установленный для каждой территориальной зоны градостроительным регламентом, применяется в равной мере ко всем расположенным в ней земельным участкам, иным объектам недвижимости. В территориальных зонах, в границах которых градостроительная деятельность подлежит особому регулированию, могут устанавливаться дополнительные требования к отдельным объектам недвижимости.

Правила, по которым производится кадастровая оценка, должны обеспечить: методологически однородный процесс оценки по всей стране для достижения сравнимости оценки по всем регионам; объективность, гарантирующую равноправие физических и юридических лиц: учет объективных данных рынка недвижимости как показателя потребительных свойств оцениваемой недвижимости. При этом **кадастровая стоимость** оцениваемого объекта не может быть выше рыночной стоимости в условиях развитого рынка недвижимости.

Правовое зонирование — деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

Предложение — зависимость между рыночной ценой товара и его количеством, которое продавцы хотят и могут продать.

Предпринимательская прибыль — сумма превышения выручки над общими затратами на строительство, которая позволяет назвать данный проект финансово-оправданным для застройщика.

Предпринимательство — специфический вид человеческой деятельности, заключающийся в реализации ранее неизвестных способов получения прибыли, инновациях и принятии на себя непредсказуемых рисков, связанных с их возможными результатами.

Преимущественное право на землю — право органов власти (федеральных, штата или местных) изымать недвижимость у частного владельца в тех случаях, если, например, правительство или муниципалитет собираются использовать этот участок в общественнополезных целях.

Прибыль — это эквивалент денежных средств, полученный за предпринимательскую деятельность.

Прибыль предпринимателя — величина рыночно обоснованной премии инвестора за организацию и реализацию доходного проекта. Может быть рассчитана как разность между ценой продажи актива и затратами на его создание либо затратами на приобретение и модернизацию.

Пригородная зона — земли, примыкающие к границе (черте) города и предназначенные для развития территории данного города, территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, входящих в пригородную зону данного города (территория резерва для развития поселения), размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной, транспортной инфраструктуры, садоводческих и дачных кооперативов, мест отдыха населения, а также для ведения сельского хозяйства и выполнения защитных и санитарно-гигиенических функций.

Прилегающие границы — границы с каждой стороны участка земли, где она соприкасается с другой (чужой) землей, даваемые (при передаче) для ее определения и описания.

Принцип замещения — стремление к достижению определенного результата, человек распределяет и сочетает имеющиеся в его распоряжении ресурсы таким образом, чтобы они были использованы с максимальной эффективностью.

Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования — разумный и возможный вариант использования, выбранный среди разумных, возможных и законных альтернативных вариантов, который обеспечит объекту наивысшую текущую стоимость, определенную на дату оценки.

Принцип свободной конкуренции — прибыль определяется как часть дохода, произведенного использованием недвижимого имущества сверх и помимо издержек на рабочую силу, капитал, управление и землю (т. е. факторы производства).

Природная среда (природа) — совокупность компонентов природной среды природных и природно-антропогенных объектов.

Природные ресурсы — часть всей совокупности природных условий существования человечества, компоненты окружающей его естественной среды, используемые в процессе общественного производства для удовлетворения материальных и культурных потребностей общества.

Природный комплекс — комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

Природный ландшафт — территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Природный объект — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Проекты планировки — градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений и определяющая в соответствии с установленными в генеральных планах городских и сельских поселений элементами планировочной структуры.

Производственный контроль за использованием и охраной земель — исполнение земельного законодательства, соблюдение специальных требований, выполнения мероприятий по рациональному использованию и охране земель в деятельности конкретного предприятия.

Пространственное разделение — разделение земельного участка на несколько частей, каждая из которых может быть передана в пользование независимо от остальных.

Процедура передачи имущественных прав — процесс перевода имущественных прав на землю от одного лица другому лицу путем составления документа о передаче имущества.

Процент застройки участка — выраженный в процентах показатель (доля) той части земельного участка, которая может быть занята зданиями, строениями и сооружениями.

Процентная ставка — цена денежной ссуды, определяемая отношением суммы денег, выплачиваемых в единицу времени в качестве платы за ссуду, к величине ссуды, выражается в виде десятичной или натуральной дроби.

Проценты простые — проценты, выплаты которых производятся по истечении фиксированного периода без начисления процентов на процентный доход.

Проценты сложные — проценты, начисленные на проценты дохода.

Процесс оценки — логически обоснованная и систематизированная процедура последовательного решения поставленных задач с использованием известных приемов и методов оценки для вынесения окончательного суждения о стоимости.

Психология управления — область психологии, изучает психологические возможности и особенности человека в процессе трудовой деятельности, позволяет целенаправленно использовать законы психологии в организации управления. Принципы и методы психологии управления используются при подборе и расстановке кадров, формировании трудовых коллективов с учетом социально-психологических характеристик людей, способностей, темперамента, черт характера, распределения заданий и функций.

Публичный сервитут — ограничение, установленное нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления на основании градостроительной документации и правил застройки в случаях, если это определяется государственными или общественными интересами.

Разрешение на строительство — документ, удостоверяющий право собственника, владельца, арендатора или пользователя объекта недвижимости осуществить застройку земельного участка, строительство, реконструкцию здания, строения и сооружения, благоустройство территории.

Разрешенное использование — использование объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом.

Разрешенное использование земельных участков и иных объектов недвижимости в градостроительстве — использование объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом; ограничения на использование указанных объектов, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также сервитуты.

Распорядительная лицензия — специальное разрешение на распоряжение в установленном порядке правами пользования водными объектами, растительностью (лесные земли и нелесные земли).

Региональная земельная политика — целенаправленная деятельность органов регионального управления (республиканских, краевых, областных, районных администраций и земельных комитетов) по учету, рациональному использованию и охране земель региона различного функционального назначения, осуществляемая через землеустройство; система мероприятий по землевладению, включающая проектно-изыскательские работы, съемочные и обследовательские работы.

Реестр объектов недвижимости — упорядоченная система записей, содержащих сведения о местоположении, назначении, принадлежности, составе, основных характеристиках объектов недвижимости; о реестровых и кадастровых номерах и других показателях, позволяющих однозначно идентифицировать объект недвижимости.

Рыночная стоимость земли — наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Рыночная стоимость объекта оценки — наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Рыночное предпочтение — требование, предъявляемое потенциальными покупателями к недвижимости такого рода, — придает объекту максимально возможную полезность, а значит, при прочих равных условиях и максимальную стоимость.

Сбалансированность — оптимальное соотношение различных элементов в структуре отдельного объекта недвижимости, типов недвижимости в масштабах района или поселения (поселка, города), при сочетании которых достигается максимальная стоимость (недогруженность) или (перегруженность) стоимости.

Сегментация рынка — элемент стратегии маркетинга, связанный с разделением рынка на конкретные группы покупателей, для каждой из которых требуются определенные виды товара и услуг в связи со спецификой потребления. Проводится по психологическому, социологическому, географическому, демографическому и поведенческому предпочтению признаков и позволяет фирме наладить прямой контакт с потребителями, учитывая их возрастающие потребности.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сервитут — право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества, например, для прохода, прокладки и эксплуа-

тации необходимых коммуникаций и иных нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Сервитут — как вещное право на здание, сооружение, помещение может существовать вне связи с пользованием земельным участком. Для собственника недвижимого имущества, в отношении прав которого установлен сервитут, последний выступает в качестве обременения.

Сертификат соответствия — документ, выданный по правилам системы сертификации для подтверждения соответствия сертифицированной продукции или услуги установленным требованиям.

Сертификационный центр — орган по сертификации, выполняющий наряду с другими функции испытательной лаборатории.

Сертификация — деятельность (процедура) третьей стороны по подтверждению соответствия продукции, услуги или иного объекта (процессы, работы, системы качества и др.) установленным требованиям.

Сертификация оценщиков — процедура, официально удостоверяющая соответствие уровня квалификации оценщика требованиям качества профессиональной деятельности.

Система аккредитации — система, обладающая собственными правилами процедуры и управления для осуществления аккредитации объектов.

Система сертификации услуг по оценке имущества — система, располагающая собственными правилами процедуры и управления для проведения сертификации услуг по оценке.

Собственность муниципальная — собственность района, города и входящих в них административно-территориальных образований.

Соответствие — степень, в которой архитектурный стиль и уровни удобств и услуг, предлагаемых застройкой земли, отвечают потребностям и ожиданиям рынка. Проекты застройки земли должны соответствовать типу землепользования.

Социальный пакет — набор социальных льгот, предоставляемых компанией сотрудникам, может включать в себя оплату питания, обучения, медицинских услуг, транспортных расходов; для топ-персонала возможна оплата жилья.

Спрос — количество товаров, желаемых по определенным ценам. Взаимодействие предложения и спроса формирует цены на недвижимость.

Сравнительный подход — совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на сравнении объекта оценки с аналогич-

ными объектами, в отношении которых имеется информация о ценах сделок с ними.

Средства обеспечения автоматизации — программные, технические, правовые, организационные средства (программы для электронных вычислительных машин; средства вычислительной техники и связи; словари и классификаторы; инструкции и методики; положения, уставы, должностные инструкции; схемы и их описания, другая эксплуатационная и сопроводительная документация), используемые или создаваемые при проектировании АС ГЗК и обеспечивающие их эксплуатацию.

Срок экономической жизни улучшений — это период времени, в течение которого улучшения сохраняют свою полезность.

Стабильность — период равновесия без видимого изменения уровня доходов (или убытков) населения и использование ранее созданных объектов недвижимости.

Ставка дисконтирования (норма отдачи на капитал, инвестиции) — процентная ставка, используемая для приведения будущих сумм к их текущей стоимости.

Ставка ипотечного кредита — процентная ставка по ипотечному кредиту. Статистические и иные данные, характеризующие возможную стоимость оцениваемого объекта на рынке недвижимости.

Стимулирование труда — способ вознаграждения работников за участие в производстве, основанный на сопоставлении эффективности труда и требований технологии.

Стоимость — это деньги или денежный эквивалент, который покупатель готов обменять на какой-либо предмет или объект, или это мера того, сколько гипотетический покупатель будет готов заплатить за оцениваемую стоимость.

Стоимость восстановления объекта оценки — сумма затрат в рыночных ценах на воспроизводство объекта оценки.

Стоимость замещения объекта оценки — сумма затрат на замещение объекта оценки.

Стоимость налогообложения — стоимость имущества, устанавливаемая по правилам, регламентируемым государственными органами, чтобы исчислять налог в зависимости от стоимости имущества, включенного в определенные статьи баланса предприятий и организаций.

Стоимость прав арендодателя — стоимость полного набора прав на неарендованное имущество. Все зависит от соотношения контрактной и рыночной арендных плат.

Сточные воды — вода, сбрасываемая в установленном порядке в водные объекты после ее использования или поступившая с загрязненной территории.

Стратегии развития инфраструктуры обеспечения землеустройства — система подрядных землеустроительных мероприятий, выполняемых профильными государственными проектными организациями, другими предприятиями и физическими лицами, получившими лицензию на проведение этих работ.

Субъекты права собственности — в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Схемы зонирования территорий — определяют вид использования территорий, устанавливают ограничения на их использование для осуществления градостроительной деятельности.

Тематический слой ГЗК — административные и территориальные границы территорий, кадастровое районирование города, подземные коммуникации, сервитуты, границы оценочных зон и т. д.

Территориальная зона — часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Территориальный маркетинг — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория.

Технологический норматив — норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Трансферт недвижимости — налог, уплачиваемый провинции (и иногда району) при продаже недвижимого имущества и регистрации и передаче прав или трансферта. Размер платежа, обычно, пропорционален продажной цене и широко используется оценщиками недвижимости

при отсутствии более точной информации для установки цены, за которую имущество было продано.

Требования в области охраны окружающей среды (далее также — **природоохранные требования**) — предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативно-правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.

Тренинг — систематический процесс изменения поведения работников в направлении улучшения возможности организации в достижении ее целей.

Тестирование — метод психофизиологической и личностной диагностики, а также проверки знаний, умений и навыков испытуемого, использующий стандартизированные задания (тесты), вопросы и задачи, имеющие определенную шкалу значений.

Труд — любые умственные и физические усилия людей, направленные на достижение того или иного экономического результата.

Трудоемкость — качество живого труда, затраченного на выполнение определенного объема работы, величина обратная выработке.

Трудоемкость работы — показатель, характеризующий затраты рабочего времени на изготовление единицы продукции, на выполнение единицы объема услуг или на выполнение какой-либо иной работы.

Улучшения (постройки) — любые постоянные постройки или другое развитие, например дорожки, коммунальные услуги и прочее.

Улучшения земельного участка — здания, строения, сооружения, а также объекты инженерной инфраструктуры, расположенные в границах земельного участка, необходимые для функционирования зданий, строений, сооружений. К улучшениям земельного участка также относятся мелиоративные и иные сооружения, направленные на повышение качества сельскохозяйственных, лесных и иных угодий.

Управление трудовой адаптацией персонала — процесс целенаправленного воздействия на взаимное приспособление работника и организации для повышения скорости и успешности адаптации.

Управленческие расходы — расходы по управлению объектом (подбор арендаторов и заключение договоров, надзор за своевременной уплатой арендных платежей, поддержание функциональной пригодности объекта, выработка общей стратегии по использованию объекта и т. п.).

Управленческое решение — это выбор альтернативы, осуществленный руководителем в рамках его должностных полномочий и компетенции и направленный на достижение целей организации.

Условие создания единого информационного пространства — пространственно-временная привязка информации.

Устойчивое развитие поселений и межселенных территорий — развитие территорий и поселений при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения градостроительными средствами благоприятных условий проживания населения, в том числе ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящих и будущих поколений.

Устранимый физический износ (отложенный ремонт) — потеря стоимости из-за потенциальных затрат типичного покупателя на ремонт строительных конструкций и элементов здания, имеющих явные повреждения или дефекты.

Факторы влияния — факторы, оказывающие прямое воздействие на величину кадастровой стоимости. Сюда же относятся факторы, влияющие на цены купли-продажи, действующие на рынке недвижимости, в том числе обременения и сервитуты. Факторы влияния, выстроенные в иерархический ряд по степени влияния.

Факторы внешнего окружения — в маркетинге любые факторы, способные повлиять на коммерческий успех, находящиеся вне контроля предпринимателя.

Факторы производства — основные группы материальных и нематериальных ресурсов, обеспечивающих потребности производственной деятельности: земля, капитал, труд и предпринимательство.

Физический износ — потеря стоимости улучшений, связанная с частичной или полной потерей строительными элементами свойств эксплуатационной пригодности в результате естественного старения, неправильной эксплуатации, ошибок при проектировании или нарушений правил строительства.

Физический износ (основных фондов) — материальное снашивание элементов основных фондов, постепенная утрата ими потребительской стоимости в процессе производственного потребления и под влиянием естественных сил природы.

Финансовый и экономический износы — недоиспользование производственных площадей в результате падения производства продукции на предприятии.

Фонд возмещения (возврата) — фонд, предназначенный для аккумуляции денежных средств, необходимых для возврата к концу периода владения доходным активом истощаемой части первоначальных инвестиций.

Фонд заработной платы — фонд денежных средств предприятия, предназначенный для оплаты труда работников в соответствии с его количеством и качеством. Расчет фонда осуществляется исходя из объема производства, сдельных расценок, тарифных ставок и должностных окладов в соответствии с принятыми на предприятии формами и системами оплаты труда.

Формализация процесса — точное описание бизнес-процессов, появление в компании документов, регламентирующих бизнес-процессы (процедур, регламентов, должностных инструкций, положений и т. д.).

Функции исполнителей землеустройства — содержание землеустроительной документации и состав земельно-кадастровых работ, необходимых для обеспечения поступательного развития земельной реформы по всем ее направлениям.

Функциональная структура управления — это такое внутреннее строение организации, при котором подразделения выделяются по функциональному принципу (той функции, которую они выполняют в организации, по производственной, финансовой, маркетинговой, сбытовой и т. д.). Другими словами, это тип организационной структуры, построенный в соответствии с видами работ, выполняемыми отдельными подразделениями.

Функциональный износ — потеря стоимости из-за несоответствия объемно-планировочного решения, строительных материалов и инженерного оборудования здания, качества произведенных строительных работ современным рыночным стандартам, предъявляемым к данному типу сооружений.

Функция кадастрового центра — создание земельно-имущественного кадастра как информационного обеспечения операций с объектами недвижимости и налогообложения.

Целевая эффективность использования КЗУ — характеризует соответствие целевого использования КЗУ интересам города (населенного пункта).

Цена — денежная сумма, предлагаемая или уплаченная за объект оценки или его аналог.

Ценообразующие факторы — факторы, влияющие на оцениваемый стоимостной показатель (стоимость, ставка аренды и т. п.): местоположение, состояние, дата сделки и др.

Частные сервитуты — ограничения, установленные в области градостроительства в целях ограниченного пользования чужим (соседним) земельным участком и иными объектами недвижимости для обеспечения: строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации зданий, строений и сооружений; строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации объектов инженерной и транспортной инфраструктур; проведения работ по инженерной подготовке территорий, работ по защите территорий от затопления и подтопления, устройству подпорных стен; прохода, проезда через чужой (соседний) земельный участок; применения проникающих на чужой (соседний) земельный участок на определенной высоте устройств при возведении зданий, строений и сооружений; эксплуатации и ремонта общих стен в домах блокированной застройки; других нужд собственников объектов недвижимости, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Экономическая эффективность использования КЗУ — соответствие целевого использования КЗУ интересам города (населенного пункта).

Экономические оценочные зоны — относительно однородные территории, ограниченные естественными или искусственными границами (преградами) и имеющие определенную качественную, экономическую и социально-экономическую ценность.

Экономические условия, изменяясь, создают предпосылки для открытия одних предприятий и закрытия других.

Экономический износ — моральный износ, вызванный применением более совершенных и дешевых машин, оборудования.

Экономический размер — характерный оптимальный размер недвижимости, который наилучшим образом соответствует рыночным предпочтениям, типу землепользования и условиям, преобладающим в окружающей местности.

Экономическое разделение — сочетание имущественных прав, связанных с недвижимостью, при котором обеспечивается оптимальная структура настоящих и ожидаемых выгод и как следствие — максимальная стоимость.

Эксперт по аккредитации органов по сертификации — лицо, осуществляющее все или отдельные функции, относящиеся к аккредитации (аттестации) органов по сертификации, и обладающее компетентно-

стью при выполнении этих функций, признанной аккредитуемым органом.

Эксперт по сертификации — лицо, осуществляющее все или отдельные функции при определении соответствия результатов выполнения работ (услуг) установленным требованиям и обладающее компетентностью при выполнении этих функций, признанной органом по сертификации.

Экспертиза отчета об оценке — совокупность мероприятий по проверке соблюдения оценщиком при проведении оценки объекта требований законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности и договора об оценке, достаточности и достоверности используемой информации, обоснованности сделанных оценщиком допущений, использования или отказа от использования.

Эксплуатационные расходы — коммунальные платежи; затраты на оплату обслуживающего персонала; страхование; затраты на ремонт; затраты на эксплуатацию лифтов; затраты на уборку помещений и территории; налоги.

Эстимативная стоимость — ориентировочная стоимость недвижимого имущества согласно оценкам экспертов.

Эффект прогрессии — положительное воздействие несоответствия на стоимость (стоимость жилого дома среднего качества, расположенного в окружении дорогих особняков, вероятнее всего, будет выше, чем если бы его окружали такие же дома).

Эффект регрессии — отрицательное воздействие несоответствия на стоимость (тщательно ухоженное офисное здание, окруженное устаревшими зданиями с неудовлетворительными внешним видом, уровнем удобств и услуг).

Эффективность использования КЗУ при выборе способа использования — отношение кадастровой стоимости КЗУ при выбранном способе использования к возможной кадастровой стоимости наиболее доходного способа использования с учетом градостроительных, архитектурных и иных требований.

Список литературы

1. *Агапов Н. Н., Артеменко В. В., Видякин В. И., Гайдамака А. Е., Галимов В. П.* Методические основы оценки недвижимости: Учебное пособие. — М.: Издательство Российской экономической академии, 1996.
2. *Антюганов С. В., Аратский Д. Б., Козерадский А. А., Мальцев В. А.* Методология повышения эффективности арендных отношений на землю в системе управления недвижимостью. — Н. Новгород: ВВАГС, 1998. С. 96.
3. *Аратский Д. Б.* Экономические модели управления земельными ресурсами на региональном уровне. — Н. Новгород: ВВАГС, 1998. С. 195.
4. *Артеменко В. В., Варламов А. А. и др.* Оценка недвижимости и плата за землю: Учебное пособие. — М.: ГУЗ, 1996.
5. *Бабун Р. В., Мальковец Н. В.* Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех). Пособие для населения и общественных организаций. Библиотека местного самоуправления. Вып. 36. — М.: МОНФ, 2001. С. 120.
6. *Балобанов А. Е., Бутусов А. Х., Генисаретский О. И., Епишин Е. В., Редюхин В. И.* Модель концепции городского развития // Реорганизация структур муниципального управления. — М: Консультационная фирма ИМС, 1998. С. 20–38. Ч. 1.
7. *Бобылев С. Н., Ходжаев А. Ш.* Экономика природопользования: Учебное пособие. — М.: ТЕИС, 1997. С. 272.
8. *Борукс А. Я., Кассалис Э. Я.* Автоматизированная система ведения земельного кадастра. — Рига: Зинатне, 1987. С. 238.
9. *Варламов А. А., Хисматулов О. Т., Левин Б. Г.* Земельный кадастр субъекта Федерации. — Пермь: Денор, 1997. С. 272.
10. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. — М.: Наука, 1996.
11. Все начиналось с десятины / Под ред. Б. Е. Ланина / Перевод с нем. — М.: Прогресс, 1992. С. 408.
12. *Генкин Б. М.* Экономика и социология труда: Учебник для вузов. 3-е изд. — М.: НОРМА, 2001. С. 448.
13. *Гладкий В. И.* Кадастровые работы в городе. — Новосибирск: Наука, 1998. С. 280.
14. Гражданский кодекс Российской Федерации. — М.: Юридическая литература, 1996.
15. *Григорьев В. В., Острина И. А., Руднев А. В.* Управление муниципальной недвижимостью: Учебно-практическое пособие. — М.: Дело, 2001.

16. Долан Э. Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель Земельное право России: Сборник законодательных актов России и Московского региона. — М.: Де-юре, 1997. Ч. 1.
17. Закон Российской Федерации «О залоге» от 29 мая 1992 г. // Земельное право России: практикум, законодательство. — М.: Де-юре, 1993.
18. Закон РСФСР «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 г. с изменениями и дополнениями // Земельное право России: практикум, законодательство. — М.: Де-юре. 1993.
19. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления» // Российская газета. 27 сентября 1997.
20. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1 сентября 1995.
21. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. с изменениями // Земельное право России: практикум, законодательство. И.: Де-юре, 1993.
22. Как определить стоимость предприятий и объектов недвижимости (Центр социально-экономической реконструкции предприятия) // Экономика и жизнь (Ваш партнер). 1994. № 33.
23. Карнаухова Е. С. Дифференциальная рента и экономическая оценка земли (Вопросы методологии и опыт исследования). — М.: Экономика, 1997.
24. Клоцкоз Ф. Н. Макроэкономическая оценка ресурсного потенциала российских регионов // Проблемы природопользования. 1998. С. 116—126. № 2.
25. Коганова О, Березин И. Рынок городской недвижимости: тенденции развития // Вопросы экономики. 1993. № 7.
26. Кокорев В. П. Курс лекций по менеджменту. — Барнаул: Издательство БГУ (Учебно-методическое объединение по образованию в области менеджмента), 1997. С. 231.
27. Концепция устойчивого развития российских городов в начале нового века. RUSSIAN CITY-21 / Проект Союз Российских городов. Секция «Экология города» — М., 1999. 20 с.
28. Курс экономики / Под ред. Б. А. Райзберга. — М.: Инфра-М, 1999.
29. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право РФ. — М.: Юристь, 1997.
30. Кухтин П. В, Лойко П. Ф. Бундина О. И. Экономическая оценка земель занятых коммерческими объектами // Сборник тезисов докладов научно-практической конференции ГУЗ., М.: Совет молодых ученых ГУЗ, 1997.
31. Кухтин П. В, Папаскири Т. В. Методы массовой оценки земельных участков и проблемы оценочного зонирования населенных пунктов // Сборник тезисных докладов научно-практической конференции ГУЗа. — М.: Совет молодых ученых ГУЗ, 1997.
32. Кухтин П. В, Крестникова Н.И, Лойко П.Ф. Земельные отношения на современном этапе// Экономист, 1997. С. 85–88. № 2.
33. Кухтин П. В. Маркетинг недвижимости как фактор управления земельными ресурсами на современном этапе // Сборник научных трудов ГУЗа. — М.: ГУЗ, 2000. С. 63–68.

34. *Кухтин П. В.* Экономическая оценка городских земель как составная часть городского кадастра // Сборник тезисов научно-практической конференции. ГУЗа. — М., 1996.
35. *Кухтин П. В., Левов А. А.* Методология управления земельно-имущественным комплексом в регионе. Учебно-методическое пособие. — М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003. 412 с.
36. *Кухтин П. В., Левов А. А.* Маркетинг и экономическая оценка земельно-имущественным комплекса города (населенных пунктов). Учебно-методическое пособие. — М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003. 262 с.
37. *Кухтин П. В., Левов А. А.* Основы государственного и муниципального управления недвижимостью. Учебно-методическое пособие. — М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004. 207 с.
38. *Кухтин П. В., Левов А. А., Лобанов В. В., Семкина О. С.* Управление земельными ресурсами: Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2005 г. 384 с.
39. *Лапшев П. И., Бутусов А. Х.* Управление городской недвижимостью // Сборник статей: Муниципальные технологии. — М.: Империял менеджмент сервис, 1997. С. 52–53.
40. *Лойко П. Ф.* Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке. — М.: Федеральный кадастровый центр «Земля», 2000. С. 342.
41. *Никаноров С. П., Кучкаров З. А., Малиновская Е. В., Аламдарова М. Р., Шалыпина С. К.* Модель определения городской среды // Сборник статей: «Муниципальные технологии» — М: Консультационная фирма «ИМС», 1997. С. 75–80.
42. *Ореховский П. А.* Муниципальный менеджмент. — М: МОНФ., 1999. Разд. 11, 14
43. *Острина И. А., Руднев А. В.* Управление муниципальной собственностью. — М.: ГАУ, 1998.
44. Оценка земельных ресурсов: Учебное пособие / Под ред. В. П. Антонова, П. Ф. Лойко и др. Институт оценки природных ресурсов, 1999. С. 364.
45. Постановление Правительства РФ от 15.03.97 г. № 319 «О порядке определения нормативной цены земли».
46. Постановление Правительства РФ от 23.12.93 г. № 1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления госконтроля за использованием и охраной земель в РФ».
47. Постановление Правительства РФ от 24.12.94 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности».
48. Постановление Правительства РФ от 25.08.99 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель».
49. Постановление Правительства РФ от 26.06.99 г. № 694 «О федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 гг.».

50. *Прусак М. М.* Экономические реформы в регионе. — М.: Фонд экономической грамотности, 1998.
51. *Ресин В. И.* Управление развитием крупного города. — М.: Голос, 1996.
52. Ресурсы региона: пути и методы их эффективного использования: Материалы научно-практической конференции. — Н. Новгород, 1999.
53. *Руднев А. В.* Землепользование в городах. — М.: Надежда, 1995.
54. *Руднев А. В.* Управление земельными ресурсами городов. — М.: ГАУ, 1998.
55. *Скворцов О. Ю.* Приватизационное право. Учебное пособие. — М.: ЗАО Бизнес-школа, И.-Син, 2000.
56. *Скляр И. П., Антюганов С. В., Аратский Д. Б., Горин В. Н., Карнилин И. Н., Шаталин Е. Н.* Организационно-правовые основы управления собственностью в Нижегородской области: региональный опыт / Под ред. В. А. Мальцева — Н. Новгород: Профиль, 1998. С. 930.
57. *Улюкаев В. Х.* Земельное право: Учебник. — М.: Былина, 2002.
58. Управление земельными ресурсами и регулирование земельных отношений в Волгоградской области // Материалы научно-практической конференции. Волгоград, 1997.
59. Управление инвестиционно-заемными системами: Учебник / Под ред. М. В. Климовича, С. М. Туманянц. — М.: Издат. дом «РЦБ», 1998.
60. Управление муниципальным хозяйством и местными финансами / Авторский коллектив: Кухтин П. В., Левов А. А., Мирзалиев М. Н., Ряховская А. Н., Широков А. Н., Юркова С. Н. — М.: ФГНУ РНЦГМУ, 2004. 244 с.
61. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ.
62. *Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т.* Основы развития местного хозяйства. Учебник. Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. — М.: Дело, 2000. С. 264.
63. *Фролов А. Н., Тишкин В. В.* Современные аспекты управления земельными ресурсами на региональном уровне. — Саранск: Красный октябрь, 1999. С. 102.
64. *Харрисон Г. С.* Оценка недвижимости. — М.: Экономика, 1996.
65. *Черняк А. В.* Оценка городской недвижимости. — М.: Русская деловая литература, 1996.
66. *Ясюнас В. А.* Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — М.: Ось-89, 1997.
67. Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia — A Comparative Prospective / Ed. by R. Prosterman and Tim Hanstad. — World Bank Technical Paper. № 436.

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В настоящем учебном пособии уделено внимание теоретическим вопросам управления земельными ресурсами, рассмотрены практические примеры и возможности их использования при экономической оценке земельных ресурсов. Целью данного издания является помощь в усвоении теоретических знаний, нормативно-правовых аспектов управления земельными ресурсами, а также в изучении различных методик, необходимых для практической оценки эффективного использования земельных ресурсов с учетом их муниципальных и региональных особенностей.

Авторами рассмотрены широкий круг проблем, возникающих в процессе управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях, регионах и Российской Федерации в целом, и методические подходы к управлению земельными ресурсами в условиях многообразия форм собственности на землю.

Методические разработки, опубликованные в данной работе, прошли свою апробацию и нашли практическое применение во многих регионах России.

Допущено Советом Учебно-методического объединения вузов России по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия по специальности «Государственное и муниципальное управление».



Заказ книг:

197198, Санкт-Петербург, а/я 619
тел.: (812) 703-73-74, postbook@piter.com
61093, Харьков-93, а/я 9130
тел.: (057) 712-27-05, piter@kharkov.piter.com

www.piter.com — вся информация о книгах и веб-магазин

ISBN 5-469-01425-8



9 785469 014256